

N° 200

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 décembre 1991.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la titularisation d'agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides,

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejelic, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e légial.) : 2318, 2394 et T.A. 566.
Sénat : 180 (1991-1992).

Fonctionnaires et agents publics.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LE FONCTIONNEMENT DE L'OFPPRA	4
1. Les missions	4
2. Bilan du traitement des demandes d'asile	7
II. LE PROJET DE LOI : LA TITULARISATION DE CERTAINS AGENTS DE L'OFPPRA	9
1. La situation des personnels de l'OFPPRA	9
2. La titularisation envisagée	10
III. APPRÉCIATION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS SUR L'ARTICLE UNIQUE DU PROJET DE LOI	12
TABLEAU COMPARATIF	17

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi n° 180 (1991-1992) soumis à votre examen a pour objet de permettre la titularisation de certains agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Cette titularisation concernerait quelque 220 agents de l'Office relevant des catégories A, B et C, soit à peu près la moitié du personnel total de l'Office et de la Commission de recours des réfugiés.

De caractère exceptionnel, ce dispositif devrait conduire à la création de deux corps spécifiques, l'un pour la catégorie A, l'autre pour la catégorie B. Les personnels de catégorie C, pour leur part, auraient vocation à être titularisés dans des corps existants du ministère des Affaires étrangères.

Avant d'analyser ce dispositif, il est utile de présenter le fonctionnement de l'OFPRA et de dresser un bilan de ses activités. Face à un afflux considérable des demandes d'asile, au cours des dernières années, l'Office a en effet connu un engorgement qui a conduit les pouvoirs publics, à partir de la fin 1989, à prévoir un renforcement de ses moyens. Le législateur, pour sa part, par la loi n° 90-550 du 2 juillet 1990, a cherché à remédier à cette situation, au niveau de la Commission des recours, en prévoyant que celle-ci pourrait désormais siéger en sections et que ces sections pourraient être présidées, outre par des membres du Conseil d'Etat, comme c'était déjà le cas, par des magistrats de la Cour des Comptes et par des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

I. LE FONCTIONNEMENT DE L'OFPRA

1. Les missions et l'organisation de l'OFPRA

• Les missions

L'OFPRA a été créé par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952. Etablissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administrative, il est placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères. L'Office a pour rôle d'exercer la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides et d'assurer, en liaison avec les divers départements ministériels intéressés, l'exécution des conventions, accords ou arrangements internationaux intéressant la protection des réfugiés en France, et notamment de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

Cette convention (article 1er § A) établit que le terme de réfugié s'applique à toute personne qui *«craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner»*.

Le champ d'application de la Convention, à l'origine, était limité aux événements survenus en Europe, avant le 1er janvier 1951. Chaque Etat conservait néanmoins la faculté d'accorder le statut de réfugié au titre d'événements intervenus avant cette date mais dans d'autres régions du monde (article 1er B 1° a) et b) de la Convention, publiée avec réserves françaises au Journal officiel, conformément au décret n° 54-1055 du 14 octobre 1954).

Le protocole de New-York du 31 janvier 1967, publié sans réserves françaises par décret n° 71-289 du 9 avril 1971, a considérablement étendu le champ d'application de la Convention en supprimant la double condition de lieu et de date. Le statut de réfugié peut donc être reconnu à toute personne qui fait état de persécutions ou de craintes de persécutions, quels que soient le lieu et la date des événements ayant donné lieu à ces persécutions.

Si elle a imposé aux Etats signataires un objectif général assorti d'obligations juridiques, la Convention de Genève n'a en

revanche pas fixé la procédure selon laquelle ceux-ci devraient reconnaître le statut de réfugié.

L'Office remplit ainsi en France des fonctions qui, dans d'autres pays, sont accomplies directement par les administrations ministérielles.

Pour reconnaître la qualité de réfugié, l'Office rassemble des informations sur la situation des droits de l'Homme dans les pays d'origine à partir de sources variées : la presse, les organisations non gouvernementales et les organisations d'aide aux réfugiés, les postes diplomatiques, les experts spécialistes des pays concernés.

Il procède à une analyse du dossier individuel qui se fonde sur les déclarations écrites figurant sur le formulaire remis au demandeur. Cette analyse requiert également une appréciation des documents tels que les titres d'identité ou de voyage et éventuellement un entretien avec l'intéressé, qui devrait concerner 50 % des cas examinés d'ici le mois de janvier 1992.

Au terme de cette procédure administrative, la décision relative à la reconnaissance du statut de réfugié est prise par le directeur de l'Office.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours, dans le délai d'un mois, devant une juridiction spécialisée de l'ordre administratif, la Commission des recours. Les décisions de cette commission, qui ont autorité de la chose jugée, peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat, dans les conditions du droit commun du contentieux administratif. La Commission des recours est normalement composée d'un membre du Conseil d'Etat, président, d'un représentant du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés et d'un représentant du Conseil de l'Office. Néanmoins, afin de remédier aux très grands retards accumulés dans l'instruction des dossiers devant la Commission des recours, la loi n° 90-550 du 2 juillet 1990 a permis que des magistrats de la Cour des comptes et des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ayant au moins le grade de conseiller hors classe, président la Commission des recours siégeant en section.

Devant cette Commission, le demandeur d'asile peut se faire assister d'un conseil. La loi n° 91-467 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, qui entrera en vigueur le 1er janvier 1992, a prévu que l'aide juridique sera accordée devant la Commission de recours des réfugiés *«aux étrangers qui résident habituellement et sont entrés régulièrement en France ou qui détiennent un titre de séjour d'une durée de validité au moins égale à un an.»*

Il a été indiqué à votre rapporteur que les recours devant cette commission faisait l'objet d'une décision de rejet dans 94 % des cas.

On rappellera, enfin, que l'Office délivre aux demandeurs en instance et aux réfugiés les pièces, actes et documents qui leur permettent d'accomplir les formalités et les actes de la vie civile.

• L'organisation

La gestion de l'Office est assurée par un directeur, nommé pour une durée de trois ans par le ministre des Affaires étrangères.

Le directeur de l'Office est assisté par un conseil, présidé par un représentant du ministère des Affaires étrangères, au sein duquel les principaux ministères intéressés sont représentés (Justice, Intérieur, Finances, Travail, Santé) ainsi que les organisations officiellement habilitées à s'occuper des réfugiés. En outre, le délégué du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés assiste aux séances du Conseil et peut y présenter ses observations et ses propositions.

L'Office est composé de divisions géographiques correspondant aux principales zones dont sont originaires les demandeurs d'asile (Europe, Amérique, Afrique, Asie, Asie du sud-est). Une division gère spécifiquement les dossiers des apatrides.

Chaque dossier est instruit par un agent de l'OFPRA, appartenant en principe à la catégorie A.

En raison de l'accroissement considérable des demandes d'asile en 1989 (61 000 demandes contre 34 000 en 1988) et du grand nombre d'affaires en stock, tant à l'Office qu'à la Commission des recours, les moyens financiers ont été sensiblement renforcés. Après avoir doublé en 1991, ils ont été reconduits en francs courants à un niveau de 103,6 millions de francs.

Une réorganisation a, en outre, été mise en oeuvre en 1990. Parmi les mesures arrêtées, on relève l'utilisation de l'informatique, notamment pour l'enregistrement de la demande d'asile, le suivi administratif du dossier et l'émission de documents pour le demandeur d'asile. Une liaison télématique est, en outre, utilisée ainsi qu'un service de messagerie avec toutes les préfectures du pays. Enfin, un fichier des empreintes digitales a été constitué pour lutter contre les demandes multiples. 7 000 personnes ont ainsi

été mises en mémoire et une quinzaine de demandes frauduleuses sont décelées chaque jour.

D'autres mesures doivent, par ailleurs, être appliquées dans le cadre d'un projet qualité-protection qui couvre la période septembre 1991-juin 1992. Parmi ces mesures nouvelles, on relève notamment la mise en oeuvre de la présence de l'Office dans les aéroports, la création de nouvelles divisions et cellules géographiques «Zaïre» et «Sri-Lanka», la réalisation, en coopération avec le haut Comité pour les réfugiés, de missions d'information dans les pays générateurs de flux migratoires importants ainsi que l'augmentation, déjà mentionnée, de 27 à 50 % des cas d'auditions du demandeur d'asile.

2. Bilan du traitement des demandes d'asile

Le nombre des demandes d'asile a été **multiplié par trois en dix ans**, passant de 20 000 demandes en 1981 à plus de 60 000 en 1989 pour s'établir à 55 000 environ en 1990. A partir des chiffres enregistrés au premier semestre, le nombre de demandes se maintiendrait au même niveau en 1991.

Rappelons qu'en 1975, le nombre de demandes d'asile était limité à 1 800 et qu'il a ainsi été **multiplié par plus de 30** entre 1975 et 1989.

Cette augmentation s'est produite en deux étapes. En 1985, la demande africaine a été multipliée par 2,5 et a continué à augmenter au cours des années suivantes. Elle représente désormais plus du tiers de la demande totale, avec un flux particulièrement important en provenance du Zaïre et du Ghana. La demande ayant pour origine l'Asie, essentiellement le Viêt-Nam, le Cambodge et le Laos, a en revanche régressé entre 1986 et 1988.

En 1989, une nouvelle poussée de la demande africaine (multipliée par 1,6 et provenant surtout du Zaïre, du Mali et de l'Angola) s'est conjuguée avec une très forte poussée de la demande européenne (multipliée par 2,3 et essentiellement d'origine turque). La demande asiatique a, pour sa part, retrouvé son niveau de 1985 et a changé de nature avec une forte progression du Sri-Lanka et du sous-continent indien ainsi qu'une remontée de la demande vietnamienne.

La population des demandeurs d'asile s'est ainsi profondément modifiée en dix ans. En 1981, plus de la moitié des

demandeurs étaient originaires du sud-est asiatique alors que l'Afrique représentait moins de 20 % du total. En 1990, le sud-est asiatique ne représente plus que 10 % des demandes d'asile alors que 40 % des demandeurs proviennent de l'Afrique sub-saharienne et 20 % de Turquie.

Au cours des dix premiers mois de l'année 1991, 41 000 demandes d'asile ont été enregistrées, soit légèrement moins que l'an passé à la même date. Une forte baisse est observable, à compter du mois d'août, due pour l'essentiel à la diminution de la demande turque. Au cours de la même période, l'Office a pris plus de 68 000 décisions.

Votre rapporteur avait souligné, à l'occasion de l'examen du projet devenu la loi du 2 juillet 1990 précitée (rapport n° 244, 1989-1990), le détournement inacceptable du droit d'asile devenu après la mise en place d'une politique restrictive à l'égard de l'immigration, l'un des instruments privilégiés de l'entrée irrégulière sur le territoire de la République.

Les délais très longs de la procédure, pouvant atteindre trois ans entre le dépôt de la demande jusqu'à l'éventuel pourvoi en cassation, ont constitué un facteur essentiel de l'utilisation abusive de la procédure du droit d'asile. Pendant la période de trois ans, l'étranger demandeur a, en effet, le temps de s'insérer dans le milieu économique et social. Si le statut de réfugié lui est refusé à l'issue de la procédure, il devient pratiquement impossible de l'expulser.

Le caractère manifestement infondé d'un grand nombre de demandes a ainsi entraîné une diminution très forte du taux de reconnaissance du statut de réfugié qui est passé de 77,7 % en 1981 à 15,5 % en 1990.

Les mesures qui ont été rappelées ci-dessus, mises en oeuvre depuis 1989 pour renforcer les moyens de l'Office, ont produit des effets significatifs. Ainsi, les dossiers en attente de décision sont progressivement résorbés. Estimé à 25 000 au mois de mars 1991, le nombre de dossiers en attente était de 13 000 environ au début du mois de novembre. L'Office annonce un effort particulier qui devrait permettre d'achever la résorption du stock des demandes au 31 décembre 1991.

Devant la Commission des recours, le stock d'affaires en attente a été résorbé. Les dossiers en cours d'instruction sont, par ailleurs, au nombre d'environ 5 000.

En outre, les délais de traitement des dossiers ont sensiblement diminué. Les premières demandes sont désormais

traitées en moins de deux mois et les délais en cas de recours sont inférieurs à six mois.

Cette réduction des délais de traitement des demandes d'asile a motivé une révision des modalités d'accès au marché du travail des demandeurs d'asile, décidée par une circulaire du Premier ministre en date du 26 septembre 1991. Cette circulaire modifie sur ce point la circulaire du 17 mai 1985 qui accordait automatiquement une autorisation de travail aux demandeurs d'asile. Elle précise qu'*« à compter du 1er octobre 1991, les étrangers qui sollicitent la reconnaissance de la qualité de réfugié ne bénéficient plus d'une autorisation de séjour valant autorisation de travail »*. Ils sont, en conséquence, soumis pendant la période d'examen de leur demande aux règles du droit commun applicables aux travailleurs étrangers pour la délivrance d'une autorisation de travail, la situation de l'emploi leur étant opposable. Cependant, si le statut de réfugié leur est reconnu, ils obtiennent de plein droit, conformément à l'article 15 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, une carte de résident qui leur permet d'exercer la profession de leur choix.

Cette décision restrictive ne s'appliquera pas aux demandeurs d'asile admis en France avec un visa de long séjour, notamment les ressortissants du sud-est asiatique qui sont arrivés en France dans le cadre des procédures organisées et qui ont vocation à demeurer en France et qui continueront à bénéficier d'une autorisation de travail dans les mêmes conditions.

II. LE PROJET DE LOI : LA TITULARISATION DE CERTAINS AGENTS DE L'OFPPA

1. La situation des personnels de l'OFPPA

L'Office et la Commission des recours emploient **513 agents** en 1991 qui, dans leur quasi-totalité, se trouvent dans une situation contractuelle. Seuls le directeur de l'Office, diplomate de carrière, son secrétaire général et quelques agents qui sont mis à sa disposition par les ministères, sont des fonctionnaires titulaires.

Le projet d'organigramme, établi au mois de septembre 1991, fait état de **440 agents**, compte tenu de l'arrivée à échéance de certains contrats à durée déterminée non renouvelés.

L'Office disposerait de **272 agents** environ contre **168** à la Commission des recours des réfugiés.

Les agents de catégorie A, les **officiers de protection**, ont pour rôle d'instruire les dossiers de demande d'asile et sont, par ailleurs, rapporteurs devant la Commission des recours. Parmi eux, les **chefs de division** ont une fonction d'encadrement des personnels spécialisés géographiquement.

Les agents de catégorie B, les **secrétaires de protection**, participent à la préparation et à la rédaction des actes.

Les agents de catégorie C accomplissent des tâches de saisine des dossiers, d'accueil des demandeurs et de gestion informatique.

L'instruction des dossiers, dans le projet d'organigramme, occuperait 75 agents à l'Office et 52 agents à la Commission des recours. Par ailleurs, la nouvelle procédure d'entretien dans les aéroports occuperait une dizaine d'agents.

2. La titularisation envisagée

La titularisation envisagée concernera les agents en fonction au **31 décembre 1989**. On estime, en effet, qu'à cette date, l'Office avait atteint l'effectif lui permettant de faire face à ses missions, soit environ 500 agents.

Depuis cette date, l'Office a recruté **197 agents contractuels** qui ne seront donc pas concernés par la procédure de titularisation.

L'exposé des motifs du projet de loi justifie la titularisation par la nature **quasi-juridictionnelle des attributions de l'Office**, qui «*relèvent directement de l'exercice d'une mission de puissance publique*», en particulier à travers les décisions qu'il est appelé à prendre sur les demandes d'asile politique. Le Conseil supérieur de la Fonction publique a ainsi, dans un avis rendu le 19 mai 1987, refusé de donner à l'Office la possibilité de recruter, à titre permanent, des agents non titulaires.

La procédure de titularisation envisagée revêt un caractère exceptionnel par rapport au dispositif prévu pour les agents non titulaires de la fonction publique par la loi n° 83-481 du 11 juin 1983 définissant les conditions dans lesquelles doivent être

pourvus les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics et autorisant l'intégration des agents non titulaires occupant de tels emplois ainsi que par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

L'article 73 de la loi du 11 janvier 1984 fixe ainsi les conditions que doivent remplir les agents non titulaires pour avoir vocation à être titularisés :

- occuper un emploi permanent ;**
- être en fonction à la date de publication de la loi du 11 juin 1983 précitée ou bénéficiaire d'un congé en application de textes réglementaires expressément visés ;**
- avoir accompli des services effectifs d'une durée minimum de deux ans ;**
- remplir les conditions pour avoir la qualité de fonctionnaire, telles qu'elles sont fixées par l'article 5 du titre premier du statut général.**

La titularisation envisagée pour les personnels de l'OFPPRA ne respecte donc pas la condition de date énoncée par ces textes.

Elle revêt également un caractère exceptionnel en ce qu'elle anticipe, pour les personnels de catégories A et B, sur les mesures qui n'ont pas été arrêtées à ce jour pour la fonction publique dans son ensemble.

La procédure de titularisation des agents non titulaires remplissant les conditions sus-indiquées n'a, en effet, concerné, jusqu'à présent, que les personnels de catégorie C et D ainsi que les personnels enseignants. En ce qui concerne les agents de catégorie B, le protocole d'accord sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations («protocole Durafour») a prévu la mise en oeuvre d'un plan de titularisation qui se fera par voie d'examen professionnel et qui concernera les agents bénéficiant d'une échelle indiciaire déterminée. La mise en oeuvre de ce plan devrait s'étaler sur 12 à 18 mois.

En ce qui concerne les agents non titulaires non enseignants de catégorie A, la titularisation ne serait envisagée qu'à l'issue de la procédure concernant les agents de catégorie B.

De caractère exceptionnel, la titularisation des agents de l'OFPPRA s'effectuerait par l'intégration de ces agents dans les corps

existants du ministère des Affaires étrangères, pour la catégorie C, et dans des corps spécifiques créés à l'OFPRA pour les catégories A et B.

L'accès à ces corps s'effectuerait, selon l'une des deux modalités prévues par l'article 79 de la loi du 11 janvier 1984 précitée pour les agents non titulaires de la fonction publique, remplissant les conditions rappelées ci-dessus : l'examen professionnel ou l'inscription sur une liste d'aptitude.

L'application de l'une ou l'autre de ces modalités devrait être déterminée à partir d'un critère d'ancienneté. Pour les agents de catégorie C, une ancienneté supérieure à un an à la date du 31 décembre 1989 serait requise pour bénéficier de l'inscription sur la liste d'aptitude. Faute de disposer de cette ancienneté, il serait soumis à un examen professionnel. Pour les agents de catégories A et B, l'ancienneté requise, aux mêmes fins, serait de trois ans.

Le corps de catégorie A (officiers de protection) comprendrait environ 70 agents. Géré directement par l'OFPRA, il serait organisé sur le modèle du corps des attachés d'administration centrale.

Le corps de catégorie B (secrétaires de protection) comprendrait environ 30 agents également gérés par l'OFPRA ; il serait organisé sur le modèle du corps des secrétaires d'administration centrale.

III. APPRÉCIATION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS SUR L'ARTICLE UNIQUE DU PROJET DE LOI

Le projet de titularisation doit tout d'abord être apprécié dans le contexte global du traitement des demandes d'asile et du fonctionnement de l'Office, rappelé ci-dessus.

A cet égard, votre commission des Lois relève les effets positifs du renforcement des moyens mis à la disposition de l'Office et des mesures législatives relatives à la Commission des recours, que le Sénat avait approuvées. La réduction des délais d'examen des demandes d'asile est significative et a permis la suppression de la délivrance automatique de l'autorisation de travail qui constituait un encouragement à l'immigration irrégulière.

Néanmoins, ces mesures, pour nécessaires qu'elles soient, ne permettent pas de faire l'économie de la nécessaire adaptation des règles de fond de la loi du 25 juillet 1952.

Votre rapporteur, au nom de la commission des Lois, vous avait soumis, lors de l'examen du projet devenu la loi du 2 juillet 1990, des propositions que le Sénat avait bien voulu adopter. Le Gouvernement et l'Assemblée nationale n'ont malheureusement pas tenu compte de la position du Sénat, notamment des deux dispositions essentielles adoptées par celui-ci : la déclaration obligatoire du domicile réel des demandeurs, de façon à éviter les recours dilatoires ; la reconduite de droit à la frontière dans le cas de rejet de la demande.

La Haute assemblée a, au cours de la présente session, de nouveau marqué sa volonté que soit mis fin au détournement actuel de la procédure du droit d'asile. En effet, sur le rapport de notre collègue René-Georges Laurin (n° 64, 1991-1992) au nom de la commission des Lois, elle a adopté, le 7 novembre dernier, la proposition de loi tendant à la maîtrise effective des flux migratoires. Cette proposition de loi qui regroupe quatre propositions de loi présentées par nos collègues les présidents Charles Pasqua, Marcel Lucotte et Daniel Hoeffel, reprend dans son titre IV les principes contenus dans la proposition de loi des présidents Pasqua et Hoeffel réformant la procédure du droit d'asile et dans le chapitre VI de la proposition de loi du président Daniel Hoeffel tendant à modifier l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 et la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 afin de réprimer plus sévèrement l'immigration irrégulière.

En conséquence, elle soumet, en premier lieu, l'Office à la tutelle du ministre de l'Intérieur (article 8) afin de tenir compte de la nécessaire unité de vues devant prévaloir en matière d'immigration.

En second lieu, elle fait obligation à l'étranger qui sollicite l'asile de le faire, sauf cas d'impossibilité absolue, dès son entrée sur le territoire national et prévoit que l'étranger, qui aura séjourné sur le territoire d'un pays signataire de la Convention de Genève et aura eu effectivement la faculté de solliciter la qualité de réfugié, ne pourra solliciter le bénéfice de l'asile politique sur le territoire français (article 9).

En outre, elle dispose, d'une part qu'en cas de rejet de la demande par l'Office ou la Commission des recours, l'étranger perd, dès la notification de la décision en cause, le bénéfice de l'autorisation provisoire de séjour qui lui avait été délivrée lors du dépôt de sa demande, et, d'autre part, que ce rejet emporte de droit la reconduite à la frontière dans les conditions prévues aux articles 22 et 22 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945. L'arrêté de reconduite à la frontière serait valablement notifié à la dernière adresse déclarée par l'intéressé auprès de l'O.F.P.R.A. ou de la Commission des recours (article 10).

Enfin, la proposition de loi précise que, dès sa demande, l'étranger qui sollicite la qualité de réfugié est assigné à un lieu de résidence par décision écrite et motivée du préfet jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur cette demande (article 11). L'étranger sera informé sans délai de ses droits, le cas échéant, par l'intermédiaire d'un interprète.

Cet ensemble de mesures est de nature à mettre un terme au détournement de la procédure du droit d'asile. Il serait donc particulièrement souhaitable qu'elles puissent être examinées, dans un délai bref, par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, comme votre rapporteur l'a souligné dans son avis au nom de la commission des Lois sur les crédits du ministère de l'Intérieur, section «sécurité-police» (n° 97, 1991-1992), il est nécessaire d'améliorer le **taux d'exécution des mesures d'éloignement** devenues définitives, qui se dégrade d'année en année (47 % en 1989 ; 42,8 % en 1990).

S'agissant ensuite de la procédure de titularisation de certains agents de l'O.F.P.R.A., qui constitue l'objet limité du présent projet de loi, votre commission des Lois, bien que soucieuse de la modernisation nécessaire de l'Office et reconnaissant que la nature des tâches accomplies justifie le recours à des fonctionnaires titulaires, est amenée à formuler certaines réserves.

En premier lieu, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, il est proposé de réserver un traitement particulier aux agents de l'O.F.P.R.A. alors même que le problème des agents non titulaires, pour l'ensemble de la fonction publique, n'est toujours pas réglé en ce qui concerne les agents des catégories A et B, plus de huit ans après l'adoption de la loi du 11 juin 1983 précitée.

En second lieu, l'adoption d'une loi n'apparaît pas indispensable pour régler le problème spécifique des agents de l'O.F.P.R.A..

D'une part, dans la mesure où les agents concernés étaient déjà en poste en 1983, la titularisation envisagée ne semble pas déroger aux dispositions législatives relatives aux non titulaires qui ont été rappelées ci-dessus.

D'autre part, contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs, une loi n'est pas nécessaire pour permettre de déroger au principe du recrutement par concours, prévu à l'article 15 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. En effet, en application de l'article 22 de la loi du 11 janvier 1984 précitée, des fonctionnaires peuvent être recrutés sans concours lors de la constitution initiale d'un corps et pour le

recrutement des fonctionnaires de catégorie C lorsque le statut particulier le prévoit.

Or, pour les agents de l'Office appartenant aux catégories A et B, deux corps spécifiques nouveaux seront constitués. Il serait donc possible de déroger à la règle du concours. Pour les agents de catégorie C qui seront intégrés dans des corps existants (adjoints administratifs et agents administratifs d'administration centrale), un texte de loi ne serait également pas nécessaire dès lors que les statuts particuliers prévoient un recrutement sans concours. Dans le cas contraire, il suffirait de procéder à une modification statutaire par la voie réglementaire. Les statuts concernés ayant été modifiés récemment (1990), le Gouvernement ne souhaite néanmoins pas les modifier de nouveau afin de régler le cas spécifique des agents de l'Office.

Enfin, on peut s'interroger sur l'utilité de créer deux corps spécifiques pour les agents de l'Office relevant des catégories A et B alors que la fonction publique compte déjà plus de 1 000 corps de fonctionnaires. La multiplication des corps ne peut, en effet, qu'aggraver la complexité de leur gestion, les risques de cloisonnement et les difficultés de mobilité.

Sous ces réserves, la titularisation de certains de ses agents, par la voie législative, peut cependant permettre de contribuer, d'une manière plus solennelle, à la procédure en cours de modernisation de l'Office. Elle concerne, en outre, des personnels méritants qui exécutent leurs tâches dans des conditions souvent difficiles.

C'est pourquoi, votre commission des lois, sous le bénéfice des observations qu'elle vous a présentées, vous propose d'adopter l'article unique du projet de loi sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
Article unique.	Article unique.	Article unique.
<p>Les agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides qui, étant en fonction à la date de publication des décrets pris pour l'application de la présente loi, ont été recrutés au plus tard le 31 décembre 1989, ont vocation à être, sur leur demande, titularisés dans des corps de fonctionnaires de l'Office ou dans des corps de fonctionnaires du ministère des affaires étrangères.</p>	Sans modification.	Sans modification.
<p>L'accès à ces corps a lieu suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :</p>		
1° Par voie d'examen professionnel,		
2° Par voie d'inscription sur une liste d'aptitude.		