

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès verbal de la séance du 18 avril 1990.

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 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides (URGENCE DÉCLARÉE).

Par M. Paul MASSON,

Sénateur

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

Voir le numéro :
Sénat : 220 (1989-1990)

Etrangers.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	6
I. LE RÉGIME DE RECONNAISSANCE DU DROIT D'ASILE	6
A. LE DISPOSITIF LÉgal	6
B. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION DES RECOURS	8
C. L'EXISTENCE DU RECOURS EST UNE GARANTIE SUBSTANTIELLE DU DROIT D'ASILE	10
II. LE DÉTOURNEMENT INACCEPTABLE DU DROIT D'ASILE	12
III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	16
EXAMEN DES ARTICLES	19
<i>Article additionnel avant l'article unique - Raccourcissement du délai de saisine de la commission des recours</i>	19
<i>Article unique - Composition des sections de la commission des recours</i>	20
<i>Article additionnel après l'article unique - Déclaration du domicile réel des demandeurs</i>	20
<i>Article additionnel après l'article unique - Amélioration de l'information du Parlement en matière de droit d'asile et de reconnaissance du statut de réfugié</i>	21
TABLEAU COMPARATIF	23

Mesdames, Messieurs,

Notre Haute Assemblée est saisie du projet de loi (Sénat, 1989-1990, n° 220) modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952, portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides.

Le projet qui nous est soumis est limité dans son objet, puisqu'il ne comporte qu'un article, tendant à augmenter le nombre des magistrats de l'ordre administratif susceptibles de présider les formations contentieuses chargées d'examiner les recours effectués par les demandeurs d'asile auxquels l'office français de protection des réfugiés et apatrides (O.F.P.R.A.) a refusé de reconnaître la qualité de réfugié, au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

Avant d'examiner le dispositif de ce projet, votre rapporteur tient à souligner le contexte extrêmement préoccupant dans lequel il s'inscrit : celui d'un détournement abusif et quasi systématique du droit d'asile, devenu depuis quelques années un instrument privilégié de l'immigration clandestine sur le territoire national.

En déposant le projet qui nous est soumis, le gouvernement entend apporter une **réponse immédiate** à un problème crucial, l'encombrement de la commission des recours, et les délais d'examen des dossiers qu'il suppose –délais durant lesquels de faux réfugiés s'implantent durablement sur notre territoire, au point qu'il est humainement et pratiquement impossible de les expulser à l'issue de la procédure, qui dans plus de 90 % des cas aboutit à un rejet de leur demande.

Réponse immédiate, mais surtout **réponse partielle**, puisque le gouvernement ne propose pas la réforme de fond du droit

d'asile. Or, cette réforme de fond paraît devoir s'imposer. La procédure généreuse et justifiée, conçue il y a une quarantaine d'années pour accueillir les réfugiés politiques menacés par des régimes totalitaires est actuellement dévoyée. Des milliers de faux réfugiés, aux motivations purement économiques, utilisent aujourd'hui ces voies de droit pour chercher travail et protection sociale.

La dégradation du système qui résulte de cet afflux de demandes, outre des conséquences graves pour notre pays, nuit aux vrais réfugiés, dont la situation n'est régularisée qu'avec des retards grandissants, dus à l'engorgement des services de l'O.F.P.R.A. et de la pratique systématique des recours devant la commission compétente dont le projet soumis à vos observations propose la modification.

Un autre motif grave de préoccupation tient à la fréquente inexécution des mesures d'éloignement qui devraient, en toute logique, frapper un demandeur d'asile lorsqu'une décision définitive de rejet de sa demande est prononcée par la commission des recours.

Le droit positif fait en effet entrer l'étranger placé dans une telle situation dans le champ d'application de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, texte qui régit le droit commun des étrangers établis sur le territoire de la République.

Faute de detenir un titre de séjour régulier (puisque le rejet d'une demande d'asile fait expirer le titre de séjour provisoire délivré pour la durée de l'instruction de cette demande), le demandeur d'asile débouté peut ainsi faire l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, susceptible des recours prévus par l'ordonnance susvisée.

Les préfets conservent toutefois une grande latitude pour délivrer ou non ledit arrêté, puisqu'ils disposent en la matière d'un pouvoir discrétionnaire exercé le cas échéant sous contrôle juridictionnel du tribunal administratif. Or, dans de nombreux cas, ce pouvoir n'est pas exercé, et l'étranger use de cette circonstance pour se maintenir indûment sur notre sol.

Face à cette dérive, deux attitudes étaient donc concevables : profiter de la modification mineure de la loi de 1952 pour proposer une réforme de fond à laquelle le gouvernement ne s'est pas résolu, ou prendre acte d'une mesure en elle-même positive mais parcellaire, et l'amender.

Votre Haute Assemblée a constitué une mission d'information à laquelle toutes les commissions permanentes participent. L'avancement de ses travaux laisse présumer que la

réforme du droit d'asile peut constituer un axe majeur de sa réflexion. Anticiper les résultats de cette mission serait –c'est tout au moins l'avis de votre rapporteur– préjudiciable et peu logique.

D'autre part, l'urgence est patente. La commission des recours, en dépit d'efforts considérables, est confrontée à un volume considérable de dossiers en instance. Cette situation va empirer dans les prochaines semaines, puisque l'O.F.P.R.A., doté de moyens accrus, est désormais en mesure d'accélérer très sensiblement ses délais d'instruction des demandes : à très brève échéance, les décisions de rejet vont donc être transmises pour la plupart, à la commission des recours, qui ne pourra y faire face si elle n'est pas également dotée des moyens nouveaux.

Cette double considération a incité la commission des Lois du Sénat à une attitude pragmatique : en vous proposant d'adopter le texte qui vous est soumis, assorti de plusieurs amendements, elle n'entend pas faire obstacle aux efforts entrepris, ni ralentir le processus d'examen des recours. Cette option demeure néanmoins une mesure conservatoire qui ne préjuge pas, en l'état actuel de ses réflexions, les conclusions de fond auxquelles la mission sénatoriale d'information pourrait être amenée.

En complément de ces remarques liminaires, votre rapporteur estime nécessaire de rappeler brièvement le régime juridique actuel de la reconnaissance du droit d'asile, puis d'établir l'utilisation abusive qu'en font de très nombreux pseudo réfugiés.

I. LE RÉGIME DE RECONNAISSANCE DU DROIT D'ASILE

A. LE DISPOSITIF LÉGAL

Le droit d'asile s'est vu reconnaître valeur constitutionnelle par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, dont le quatrième alinéa dispose que *-tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République-*.

En renvoyant expressément à ce préambule de 1946, la Constitution de la Ve République a consacré à son tour son attachement indéfectible au droit d'asile, qui s'intègre désormais dans la tradition juridique française et dont l'exercice est protégé par une disposition de nature constitutionnelle.

Les garanties d'exercice de ce droit sont définies dans le droit positif par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, à laquelle la France est partie, et par les textes subséquents.

Le champ originel d'application de la Convention de Genève était limité, *ratione materiae*, *ratione loci* et *ratione temporis*. Dans le texte initial, le statut de réfugié ne pouvait en effet être accordé qu'au titre d'*événements survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe*-, chaque Etat conservant toutefois la faculté de l'accorder au titre d'*événements survenus avant cette date*, mais dans toute autre région du monde (article premier, 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). Les parties signataires procédèrent toutefois à une extension considérable du champ d'application de la convention initiale, en adoptant un protocole qui supprimait simultanément la référence géographique et la date limite des événements considérés (protocole de New-York du 31 janvier 1967, publié sans réserves françaises par décret n° 71-289 du 9 avril 1971).

En application de cet ensemble de dispositions, chaque signataire s'engage à accorder le statut de réfugié et la protection qui s'y attache à toute personne *-persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques-* et qui a dû fuir

son pays d'origine du fait de persécutions ou de menaces instantes de persécutions fondées sur ces motifs.

Si chaque Etat se voit ainsi assigner un objectif général, assorti d'obligations juridiques précises, la Convention de Genève ne fixe en revanche pas elle-même les modalités administratives ou judiciaires au terme desquelles les parties reconnaissent le statut de réfugié.

La pratique des Etats signataires de la Convention diffère d'ailleurs assez sensiblement dans ce domaine, en fonction des traditions et des principes généraux qui y régissent leurs droits respectifs.

C'est ainsi par exemple qu'en Belgique ou en Irlande, la reconnaissance du statut de réfugié est une compétence ministérielle, incombant soit au ministre des Affaires étrangères, soit au ministre de la Justice.

Certains Etats ont au contraire confié cette mission à un organisme spécifique, dont les décisions sont rendues de façon indépendante et sont généralement susceptibles de voies de recours devant une juridiction spécialisée ou de droit commun. La France entre dans cette seconde catégorie.

Le processus d'éligibilité au statut de réfugié y est régi par les dispositions de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952, qui institue un organisme spécialisé -l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (O.F.P.R.A.)- doté de deux missions essentielles :

- l'O.F.P.R.A. recueille, examine et statue sur les demandes d'asile politique qui lui sont présentées par les étrangers parvenus sur le territoire national ;

- l'O.F.P.R.A. 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, ou de faire appliquer les dispositions internes ou de droit international relatives à leur protection.

Conformément aux dispositions réglemenaires d'application de la loi de 1952 (décret n° 53-377 du 2 mai 1953, modifié notamment par le décret n° 83-352 du 19 avril 1982), la décision de reconnaissance ou de non-reconnaissance du statut de réfugié est prononcée par le Directeur de l'O.F.P.R.A., au terme d'une procédure administrative qui permet de vérifier si le demandeur répond aux critères posés par la Convention de Genève.

En pratique, la vérification du bien-fondé de la demande d'asile s'avère extrêmement complexe. La notion même de persécution ou de crainte légitime de persécution est difficile à préciser. La précarité de cette situation, dans un État peu respectueux des libertés, et les conditions souvent précipitées et clandestines du départ, constituent autant d'éléments peu conciliables avec les procédures ordinaires d'instruction d'un dossier administratif en bonne et due forme.

Les éléments de fait invoqués par les demandeurs ne sont pas toujours contrôlables. Dans de nombreux cas, ceux-ci ne sont pas en mesure de rapporter une preuve tangible de leur situation réelle dans leur pays d'origine. Ils produisent même parfois, à l'appui de leur demande, des faux papiers assortis de faux visas.

Pour pallier ces inconvénients graves, l'O.F.P.R.A. dispose d'un personnel spécialisé d'«officiers protecteurs», qui apprécient les demandes au cas par cas et fondent leurs décisions sur des considérations très diverses : connaissance ou éléments d'information sur la situation politique intérieure de l'État d'origine, renseignements fournis par les services diplomatiques ou consulaires, recoupement des preuves ou débuts de preuve et des témoignages produits par les demandeurs, etc.

Lorsqu'ils ne manient pas la langue française, les demandeurs sont assistés par un interprète.

La décision d'éligibilité au statut de réfugié doit être rendue dans un délai de quatre mois, l'absence de décision valant rejet implicite de la demande. La décision de l'O.F.P.R.A. s'analyse comme un acte administratif, qui comme tel est susceptible d'un recours au plein contentieux, devant une juridiction sui generis, la «commission des recours», instituée par l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952, susvisée.

B. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION DES RECOURS

La commission des recours constitue une juridiction spécialisée de l'ordre des juridictions administratives, et non un organe de type administratif. Elle rend à ce titre des décisions ayant

autorité de la chose jugée, et conformément à la formule d'usage, statue *au nom du peuple français* .

Sa compétence est à la fois de droit et exclusive, puisqu'aucune autre juridiction française ne peut être saisie d'une contestation relative à une décision de l'O.F.P.R.A.. Les décisions de la commission des recours ne sont susceptibles d'aucun appel.

S'agissant d'un organe juridictionnel, elles peuvent toutefois faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat, dans les conditions de droit commun du contentieux administratif.

La commission des recours est composée d'un membre du Conseil d'Etat désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, d'un représentant du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et d'un représentant du conseil de l'O.F.P.R.A..

En raison de sa nature juridictionnelle, expressément affirmée aussi bien lors des travaux préparatoires de la loi de 1952 que dans la jurisprudence ultérieure du Conseil d'Etat, il est de pratique constante que le représentant du Haut commissariat des Nations Unies soit de nationalité française.

La présidence de la commission des recours est assurée de droit par le membre du Conseil d'Etat appelé à y siéger. Depuis 1980 (décret n° 80 683 du 3 septembre 1980), la commission des recours peut siéger en sections, qui sont composées conformément aux dispositions mentionnées ci avant (un membre du Conseil d'Etat, président, et deux assesseurs représentant chacun le Haut commissariat et l'O.F.P.R.A.), ce qui lui permet de tenir plusieurs séances simultanément (seize séances par semaine en 1989).

Lorsqu'un demandeur d'asile a été débouté par l'O.F.P.R.A., il dispose d'un délai d'un mois pour saisir la commission des recours, où il peut présenter ses explications et se faire assister d'un conseil (art. 5 in fine de la loi du 25 juillet 1952). Ce recours, effectué sans formalités ni ministère obligatoire d'avocat, est gratuit.

C. L'EXISTENCE DU RECOURS EST UNE GARANTIE SUBSTANTIELLE DU DROIT D'ASILE

Votre rapporteur croit utile de souligner que la commission des recours apporte une garantie fondamentale aux réfugiés, puisqu'elle est un organe juridictionnel indépendant, à l'abri des pressions de toute nature, et dont la procédure décisionnelle offre de nombreux avantages : instruction contradictoire des requêtes, comparution personnelle du requérant, collégialité de la décision, motivation de la décision, insertion de l'organe de décision dans l'ordre des juridictions administratives sous contrôle du Conseil d'Etat, etc..

Le projet de loi soumis à notre examen maintient cette garantie et n'appelle donc sur le principe aucune réserve. Le fonctionnement de la commission des recours s'est néanmoins altéré depuis quelques années, essentiellement du fait de l'introduction quasi-systématique d'un recours contre toute décision négative de l'O.F.P.R.A.. L'organe d'appel se voit ainsi déferer pratiquement tous les refus de reconnaissance du statut de réfugié, ce qui n'a pas été sans conséquences juridiques et pratiques extrêmement préoccupantes.

En premier lieu, la commission des recours devient peu à peu l'organe de deuxième degré de droit commun en matière d'éligibilité au statut de réfugié : il faut analyser cette dérive comme une altération grave du mécanisme juridique originel, tel qu'il était conçu dans l'esprit de la loi de 1952.

En second lieu, l'encombrement de la commission des recours provoque des dysfonctionnements très dommageables : allongement des délais de décision, notamment, et mobilisation permanente d'un grand nombre de conseillers d'Etat déjà très sollicités par ailleurs.

Cette situation procède essentiellement d'une multiplication considérable des recours, qui s'inscrit elle-même dans un double contexte :

- l'extension du champ d'application du droit d'asile, opérée par le protocole de New-York de 1967⁽¹⁾, a virtuellement ouvert le bénéfice de ce régime à tous les ressortissants des Etats du Tiers Monde, où l'instabilité politique et les troubles intérieurs qu'elle suscite entraînent

(1) publié par décret le 9 avril 1971.

généralement des tensions graves, génératrices de persécutions ou de «risques de persécutions» (cette observation valant également pour des Etats économiquement plus développés, mais où la démocratie ne s'est pas encore imposée);

- l'évolution désastreuse des économies de la plupart de ces Etats, dont beaucoup de ressortissants ont vu dans l'émigration vers les pays occidentaux les plus industrialisés une issue à une situation de plus en plus précaire.

Quoique largement prévisible en 1971, cette évolution ne s'est avérée réellement problématique qu'après les deux chocs pétroliers, qui conduisirent les Etats occidentaux, eux-mêmes touchés par la crise économique, à interrompre tout afflux de main d'oeuvre étrangère.

II. LE DÉTOURNEMENT INACCEPTABLE DU DROIT D'ASILE

Malgré une décision prise en 1974 de faire cesser toute immigration, la France continue d'être confrontée à une immigration clandestine considérable. Or en raison du durcissement de sa politique d'immigration, l'utilisation abusive du droit d'asile est un des instruments privilégiés de l'entrée irrégulière sur le territoire de la République. Deux éléments rendent en effet fort attractif le statut de demandeur d'asile : d'une part, les prestations sociales auxquelles il ouvre droit, d'autre part les délais très longs qui s'écoulent actuellement entre le dépôt de la demande et le prononcé de la décision définitive de la commission des recours, voire du Conseil d'Etat en cas de pourvoi en cassation.

Ce délai atteint souvent trois ans, durant lesquels le demandeur s'installe en France, y trouve généralement un emploi, fait venir sa famille, se marie, etc. A l'issue de la procédure, il devient pratiquement impossible d'expulser un étranger ainsi inséré dans le tissu économique et social du pays, bien que le statut de réfugié ne lui soit finalement pas accordé. Il devient, de fait, un immigré définitif supplémentaire.

La composition sociologique de la population des demandeurs d'asile a par ailleurs très nettement évolué depuis une dizaine d'années. Jadis déposées par des étrangers dont tout laissait supposer l'authenticité des motivations politiques (par exemple, des opposants espagnols au régime franquiste), ces demandes sont aujourd'hui formulées par des ressortissants d'Etats économiquement défavorisés, qui pour la plupart ne subissent aucune persécution politique particulière.

Les statistiques sont à cet égard fort éloquentes :

• Engorgement du mécanisme

De 1975 à 1989, le nombre des demandes d'asile politique formulées auprès de l'O.F.P.R.A. a été multiplié par plus de 30 :

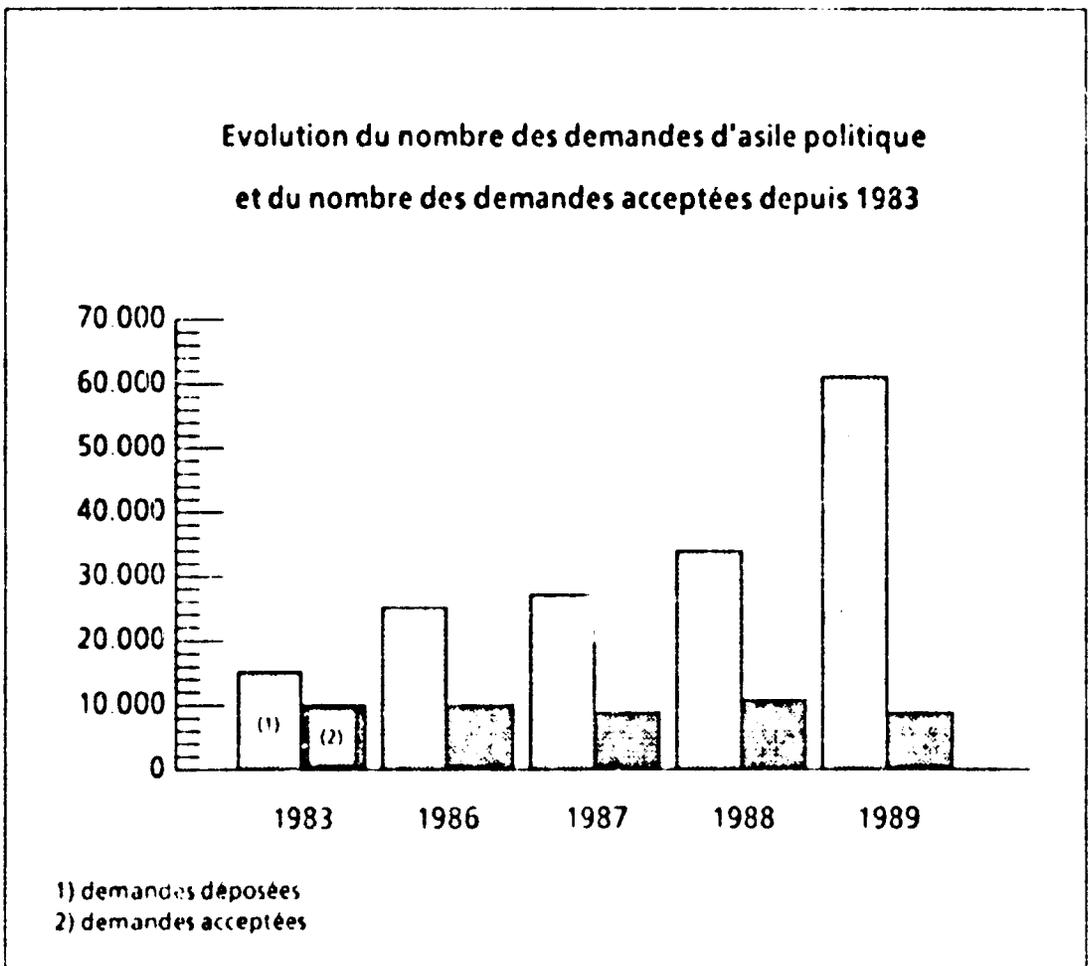
1975	1.800
1983	15.000
1987	27.000
1989	61.000

Le nombre des demandes atteint actuellement une moyenne mensuelle d'environ 5.000 (taux 1989), soit près du triple du nombre total annuel des demandes formulées il y a 15 ans.

• **Diminution corrélative du taux d'acceptation**, en raison du caractère manifestement non fondé de la plupart des demandes.

Dans le même délai, le taux d'acceptation des demandes a évolué de la façon suivante :

1975 environ	96 %
1983 environ	65 %
1987 environ	32 %
1989 environ	10 % ⁽¹⁾



(1) Avec d'importantes variations suivant la nationalité d'origine des demandeurs

Votre rapporteur croit utile de souligner que c'est bien le caractère non fondé des demandes d'asile, et non une sévérité accrue de l'O.F.P.R.A. qui justifie ce taux considérable de rejet.

Des faits alarmants le démontrent. C'est ainsi que la plupart des demandeurs d'asile d'une même origine ethnique ou nationale font état d'informations stéréotypées et invérifiables, que de toute vraisemblance, ils ont apprises par cœur lors de leur passage par les filières clandestines d'immigration, semble-t-il très structurées.

D'autres filières, comme par exemple les officines de faux papiers étrangers, apportent leur concours illégitime à cette immigration clandestine. Elles vendent ainsi aux demandeurs de faux documents officiels des Etats d'origine, à l'aide desquels les immigrés pourront tenter de faire valoir leur droit d'asile : fausses convocations à des tribunaux d'exception, fausses pièces d'inculpation pour des motifs politiques ou religieux, fausses ordonnances de mise en détention arbitraire, etc.

Votre rapporteur a même recueilli le cas d'un étranger qui produisait à l'appui de sa demande un faux jugement d'exécution capitale, qui pour être anecdotique n'en révèle pas moins les mécanismes fondamentalement viciés par lesquels la plupart de ces faux réfugiés tentent d'obtenir indûment le bénéfice du droit d'asile.

• Appel systématique à la commission des recours

Le taux de recours contre les décisions de rejet de la demande d'asile prononcées par l'O.F.P.R.A. s'élève à pratiquement 90 %, tandis que, pour les mêmes motifs, le taux de succès des recours reste inférieur à 8 %.

On conçoit les difficultés considérables que rencontre la commission des recours pour gérer ce flux de dossiers, auxquels sa composition et son mode de fonctionnement ne permettent matériellement et juridiquement pas de faire face.

• Le coup de fouet gouvernemental

Devant la dégradation accélérée de la situation et l'accumulation des retards (3 ans pour instruire certains dossiers et un stock incompressible d'environ 50 000 demandes), le Gouvernement a dû réagir brutalement dans le dernier trimestre 1989. Des crédits supplémentaires ont été dégagés au collectif de 1989. De nouveaux crédits ont été ouverts sur le budget 1990 du ministère des Affaires étrangères. Un recrutement massif de

personnel est en cours. Une informatisation poussée et sophistiquée (saisie des empreintes digitales) se met en place. Des locaux fonctionnels sont ouverts à Fontenay sous-Bois. Les premiers résultats sont notables à l'O.F.P.R.A. : environ 6 000 dossiers traités par mois depuis le début de l'année 1990, contre environ 2 600 dossiers examinés en moyenne par mois en 1989 et 2 100 en 1988. Les premiers résultats de 1990 confirment cette accélération. La commission des recours s'efforce de suivre la cadence.

En 1985, la capacité maximum annuelle d'examen des recours s'élevait à environ 9 000 dossiers, alors que la commission était saisie de 13 000 recours. En 1989, grâce à une réorganisation significative de ses services (augmentation des formations de jugement, informatisation, etc.), la commission a accru sa capacité annuelle d'examen à 20 000 dossiers, alors qu'elle était saisie dans le même temps de 25 000 affaires (affaires anciennes et nouvelles demandes). Elle devra faire face, selon toute vraisemblance, à 70.000 dossiers en 1990...

La commission des recours est donc actuellement à la limite de ses capacités. Elle tient depuis le début de l'année 21 séances par semaine, et traite environ 35 affaires par séance. Chaque affaire est instruite et délibérée de façon circonstanciée, conformément à la procédure ordinaire des juridictions administratives, comportant notamment l'examen des conclusions d'un rapporteur.

La situation risque très vite d'empirer dans des proportions tout à fait alarmantes, puisqu'en traitant plus vite les nouvelles demandes, et en épuisant le stock des dossiers anciens en instance, l'O.F.P.R.A. va très rapidement être amené à multiplier le nombre de ses décisions. La menace d'engorgement de la commission des recours est donc inéluctable.

On mesure ainsi l'alternative devant laquelle la commission des recours se trouve placée aujourd'hui : soit ne plus consacrer qu'un examen sommaire aux dossiers –solution qu'à juste titre elle proscrit absolument– soit disposer de formations de jugement plus nombreuses, qui lui permettraient d'augmenter le nombre de ses séances au même rythme que le nombre des dossiers dont elle est saisie.

Tel est l'objet du présent projet de loi. En permettant à des magistrats non membres du Conseil d'État, en activité ou honoraires, de présider les formations contentieuses –et donc en pratique de multiplier le nombre des séances de la commission des recours–, le Gouvernement tente de résoudre un dilemme auquel notre Haute Assemblée ne peut qu'être particulièrement attentive.

III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Dans l'optique où votre commission s'est placée dès le début de son propos, il lui a paru nécessaire de donner à la commission des recours des moyens supplémentaires pour l'accomplissement de sa mission ; elle ne croit pourtant pas venu le moment de repenser au fond le régime juridique complet de la reconnaissance du droit d'asile.

La réforme proposée lui paraît néanmoins insuffisante, parce qu'elle se borne à traiter en aval un problème qui mérite également des solutions en amont.

Une première constatation s'impose : le délai dans lequel la commission des recours peut actuellement être saisie –un mois– est trop long.

Il est difficilement concevable qu'un authentique réfugié diffère la procédure de saisine de la commission des recours durant un mois, lorsque l'O.F.P.R.A. a refusé de lui reconnaître le droit d'asile, et qu'il se trouve dès lors virtuellement sous le coup d'une mesure de reconduite à la frontière.

S'il est réellement persécuté, un individu fait diligence pour sauvegarder ses droits, voire sa vie. La procrastination, dans ce domaine, est une présomption très forte de mauvaise foi.

Tout incite à penser qu'en ramenant le délai de saisine de la commission des recours à quinze jours, le nombre des saisines indues s'en trouvera nettement réduit, sans porter pour autant préjudice aux vrais réfugiés (auxquels en fait l'O.F.P.R.A. reconnaît sans difficulté le droit d'asile, et qui dans l'hypothèse contraire saisissent immédiatement la commission des recours). Tel est l'objet du premier amendement présenté par votre commission.

La commission des Lois vous propose également un amendement (développé dans l'examen des articles) tendant à améliorer, moyennant déclaration de domicile, la procédure de convocation et de notification des décisions de la commission des recours.

Votre commission a enfin jugé utile de vous proposer l'adoption d'un amendement tendant à faciliter dès à présent le contrôle parlementaire sur la mise en oeuvre du régime du droit d'asile. S'il est adopté, cet amendement contribuera, au même titre que les travaux de la mission sénatoriale d'information, à donner aux

assemblées parlementaires une vue beaucoup plus précise et quantifiée des problèmes immenses que soulève actuellement l'application de la Convention de Genève.

*

* * *

La France doit préserver le droit d'asile. Elle s'y est engagée solennellement en ratifiant la Convention de Genève de 1951 et le protocole de New-York de 1967, et en conférant à ce droit une valeur constitutionnelle.

Préserver le droit d'asile, c'est bien sûr accorder généreusement le statut de réfugié à tout individu réellement persécuté pour sa lutte en faveur de la liberté, mais c'est aussi le refuser à des étrangers qui tentent d'en faire un usage abusif.

Les mesures proposées - même amendées - sont d'ampleur limitée. Elles ne préjugent en rien la remise en question des textes issus de la loi du 25 juillet 1952, dont la substance devrait être modifiée si les dispositions gouvernementales prises depuis quelques mois (renforcement des effectifs de l'O.F.P.R.A., informatisation, changements de locaux, etc.) ne donnent pas les résultats attendus.

Telles quelles, ces mesures permettent de donner à la commission des recours les moyens de faire face à l'accroissement de ses charges tout en préservant l'usage légitime du droit d'asile.

EXAMEN DES ARTICLES

Article additionnel avant l'article unique

Raccourcissement du délai de saisine de la commission des recours

Ainsi que son rapporteur l'a indiqué dans l'exposé général, votre commission des Lois estime que le raccourcissement du délai de saisine de la commission des recours aurait deux effets positifs :

- prévenir en réduisant leur délai de recevabilité, un certain nombre de recours dilatoires, dont le seul objet est de gagner du temps de façon à se stabiliser le plus longtemps possible en France ;
- alléger à due concurrence la charge de jugement des formations contentieuses de la commission des recours.

L'effet d'une réduction sensible du délai de saisine sur le nombre des recours injustifiés peut d'ailleurs être mesuré incidemment, grâce à l'examen des statistiques des ordonnances d'irrecevabilité des demandes, opposées aux recours présentant un vice de forme (ces recours sont rejetés d'office par ordonnance du Président de la commission des recours).

Sur 15.000 recours nouveaux en 1989, 3.000 ont en effet été rejetés d'office, dont 75 % pour tardiveté.

Cette tardiveté traduit une indéniable négligence, dont le législateur ne peut que renforcer la sanction, en raison du nombre croissant des détournements manifestes du droit d'asile.

La commission vous propose donc d'adopter un article additionnel dont l'objet est de ramener de un mois à quinze jours le délai de saisine de la commission des recours.

*Article unique***Composition des sections de la commission des recours**

La commission des Lois, conformément aux observations formulées dans l'exposé général du présent rapport, **vous propose d'adopter sans modification le présent article.**

*Article additionnel après l'article unique***Déclaration du domicile réel des demandeurs**

D'après les renseignements qu'il a pu réunir lors de ses auditions, votre rapporteur a constaté que la difficulté de localiser avec exactitude les recourants soulève de nombreux problèmes de procédure.

Lors du dépôt du recours, beaucoup de demandeurs font état de domiciles précaires pratiquement incontrôlables et souvent inexacts. Certains –très vraisemblablement ceux dont le recours est seulement dilatoire– mettent cette situation à profit pour bénéficier de délais supplémentaires : soit en obtenant le renvoi de l'instance, soit même en introduisant sur ce grief un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat (qui bien sûr retarde considérablement, parfois même de plusieurs années, la décision finale).

Votre commission des Lois estime qu'au stade juridictionnel de l'examen de la demande d'asile, la saine administration de la justice exige que le justiciable soit toujours parfaitement localisable, et fasse diligence pour ne pas entraver par son instabilité de domicile le prononcé ou la notification de la décision définitive.

Le présent article additionnel répond à cette préoccupation, en instituant à peine de déchéance une procédure de déclaration obligatoire du domicile réel du demandeur auprès de la commission des recours, au moment du dépôt initial du recours, et en cas de changement ultérieur de domicile durant l'instruction de celui-ci.

Tel est l'objet de cet article additionnel, **dont votre commission vous propose l'adoption.**

Article additionnel après l'article unique

Amélioration de l'information du Parlement en matière de droit d'asile et de reconnaissance du statut de réfugié

Votre commission observe qu'à l'heure actuelle, le Parlement ne dispose d'aucun moyen spécifique de contrôle sur la mise en oeuvre de la législation afférente au droit d'asile. Cette carence est d'autant plus préoccupante que du fait de détournements incontestables, la procédure de reconnaissance du statut de réfugié constitue une des voies privilégiées de l'immigration clandestine.

Sans préjuger aucunement des conclusions auxquelles parviendra la mission sénatoriale d'information sur les problèmes d'immigration et d'intégration, votre commission estime qu'il convient, dès maintenant, de doter les assemblées d'un instrument informatif leur permettant d'évaluer avec précision les conditions de fonctionnement du régime asilaire, tel qu'il résulte de la Convention de Genève, du Protocole de New York et de la loi de 1952.

A cette fin, elle vous propose d'adopter le présent article additionnel invitant le Gouvernement à déposer chaque année sur le bureau des assemblées un rapport relatif à la mise en oeuvre de la législation afférente au droit d'asile et à la reconnaissance du statut de réfugié, ainsi qu'aux effets de cette législation sur l'immigration en France.

*

* * *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, et sous réserve des modifications qu'elle vous a proposées, la commission des Lois vous propose d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides</p>		
<p>Art. 5. Il est institué une commission des recours composée d'un membre du Conseil d'Etat, président, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, d'un représentant du haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et d'un représentant du conseil de l'office</p>		
<p>Cette commission est chargée</p>		
<p>a) De statuer sur les recours formulés par les étrangers et les apatrides auxquels l'office aurait refusé de reconnaître la qualité de réfugié.</p>		
<p>b) D'examiner les requêtes qui lui sont adressées par les réfugiés tombant sous le coup d'une des mesures prévues par les articles 31, 32 et 33 de la convention du 28 juillet 1951 et de formuler un avis quant au maintien ou à l'annulation de ces mesures. En cette matière, le recours est suspensif d'exécution</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Le droit de recours doit être exercé dans le délai d'un mois dans les cas visés au paragraphe a et dans le délai d'une semaine dans les cas visés au paragraphe b</p>	<p>Article unique</p>	<p>Article additionnel avant l'article unique.</p>
<p>Les intéressés pourront présenter leurs explications à la commission des recours et s'y faire assister d'un conseil.</p>	<p>L'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 est complété par un alinéa rédigé comme suit :</p>	<p>Article unique.</p>
	<p>"Art. 5.- La commission des recours siège en sections dans la composition prévue au premier alinéa du présent article. Toutefois la présidence des sections peut également être assurée par des magistrats de la Cour des comptes, en activité ou honoraires, désignés par le Premier président de cette Cour et par des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, en activité ou honoraires, ayant au moins le grade de conseiller hors classe désignés par le Vice-Président du Conseil d'Etat."</p>	<p>Sans modification</p>
		<p>Article additionnel après l'article unique.</p>
		<p>Après l'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :</p>
		<p>"Art. .- Lors du dépôt du recours visé à l'article 5 de la présente loi le demandeur doit indiquer son domicile réel. A peine de déchéance, il doit faire connaître à la commission tous changements de domicile qui interviendraient durant l'instruction du recours.</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

"Les convocations et tous actes de procédure sont valablement notifiés au domicile indiqué dans les conditions visées au précédent alinéa."

Article additionnel après l'article unique

Le Gouvernement déposera chaque année sur le bureau des assemblées au cours du premier mois de la première session ordinaire un rapport sur l'application de la loi n° 52-897 du 25 juillet 1952. Ce rapport comportera notamment toutes indications sur l'évolution des conditions réelles de mise en oeuvre du droit d'asile et de la reconnaissance du statut de réfugié, sur l'exécution des mesures consécutives aux refus de reconnaissance de ce statut, ainsi que sur l'incidence effective du droit d'asile sur l'immigration en France.