

N° 339

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au proces-verbal de la séance du 31 mai 1990.

RAPPORT ⁽¹⁾

FAIT

au nom de la commission mixte paritaire (2) chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du 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,

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

(1) Le même rapport est déposé à l'Assemblée nationale par M. Jean-Claude BLIN, *député*, sous le numéro 1406.

(2) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *sénateur, président* ; Michel Sapin, *député, vice-président* ; Paul Masson, *sénateur* et Jean-Claude Blin, *député, rapporteurs*.

Membres titulaires : MM. Louis Virapouille, Lucien Lanier, Jacques Thyraud, Guy Allouche, Robert Pagès, *sénateurs* ; MM. Michel Béregovoy, Jean-Yves Autexier, Bertrand Gallet, Robert Pandraud, Francis Delattre, *députés*.

Membres suppléants : MM. Charles Jolibois, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, Bernard Laurent, Marc Lauriol, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, *sénateurs* ; MM. François Colcombet, Marc Dolez, Jean-Pierre Michel, Pierre Mazeaud, Pascal Clément, Jean-Jacques Hyest, François Asensi, *députés*.

Voir les numéros :

Sénat :

Première lecture : 220, 244 et T.A. 90 (1989-1990)

Deuxième lecture : 316 (1989-1990).

Assemblée nationale (9^e législ.) :

Première lecture : 1295, 1356 et T.A. 290.

Etrangers.

Mesdames, Messieurs,

La Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'office français de protection des réfugiés et apatrides et à la commission des recours s'est réunie le jeudi 31 mai 1990 au Palais du Luxembourg.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, ainsi constitué :

M. Jacques Larché, sénateur, président,

M. Michel Sapin, député, vice-président.

La commission a ensuite désigné M. Paul Masson, sénateur, comme rapporteur pour le Sénat et M. Jean-Claude Blin, député, comme rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Jean-Claude Blin a rappelé que l'Assemblée nationale avait adopté conforme l'article premier du projet de loi et que restaient ainsi en discussion les quatre articles additionnels adoptés par le Sénat, et rejetés par l'Assemblée nationale pour les motifs suivants :

- l'article premier A (nouveau) ramène de un mois à quinze jours le délai de saisine de la commission des recours ; l'Assemblée nationale a estimé que ce délai risque d'être trop bref pour permettre aux réfugiés d'exercer leur droit de recours, notamment s'ils doivent s'entourer des services d'un interprète ;

- l'article 2 (nouveau), en instituant l'obligation de déclaration d'un domicile réel lors du dépôt des recours, peut porter préjudice à des demandeurs d'asile de bonne foi, qui n'ont pu trouver

de résidence stable durant l'instruction de leur demande auprès de l'O.F.P.R.A. ;

- l'article 3 (nouveau) fixe les modalités de reconduite à la frontière des demandeurs d'asile déboutés ; il pénaliserait, par son automaticité, cette catégorie d'étrangers par rapport aux immigrés clandestins proprement dits, sur la situation desquels les préfets conservent un pouvoir d'appréciation ;

- l'article 4 (nouveau) prévoit le dépôt annuel d'un rapport au Parlement dont les données ne seraient guères significatives et peuvent du reste déjà être obtenues par d'autres voies (questions écrites notamment) ; l'Assemblée nationale a estimé que ce rapport n'améliorerait pas réellement l'information parlementaire.

M. Paul Masson a rappelé l'état d'esprit qui avait animé la commission des lois du Sénat, puis la Haute-Assemblée. Le projet de loi présentait un caractère essentiellement technique, comme l'a d'ailleurs souligné, devant l'Assemblée nationale, Mme Edwige Avice, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. Le Sénat a donc entendu, par des mesures également techniques, accroître l'efficacité du dispositif, notamment pour endiguer la dérive intolérable auquel le droit d'asile donne actuellement lieu.

Le Gouvernement a oeuvré dans ce sens, par un renforcement budgétaire des moyens de l'O.F.P.R.A. et par le dispositif juridique du projet de loi en discussion.

Les amendements du Sénat se sont inscrits dans le même souci d'efficacité et de rapidité de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié :

- l'article premier A (nouveau) ne peut porter préjudice aux authentiques réfugiés politiques et maintient un délai respectueux du droit des gens, identique à celui d'autres Etats comme la République fédérale d'Allemagne ;

- l'article 2 (nouveau) fixe les modalités de domiciliation des étrangers lors du dépôt de leurs recours contre la décision de l'O.F.P.R.A. Ce dispositif, dont le principe avait d'ailleurs été retenu par la commission des lois de l'Assemblée nationale, remédie aux difficultés graves de notification des décisions de la commission des recours, qui fondent actuellement de nombreux pourvois en cassation devant le Conseil d'Etat ;

- l'article 3 (nouveau) précise les effets d'un rejet du recours, et comble un vide législatif manifeste, puisqu'à l'heure

actuelle cette situation est exclusivement régie par deux circulaires ministérielles de 1985 et 1987.

M. Paul Masson a estimé que les efforts entrepris par le Gouvernement en vue de ramener à quatre mois le délai total d'examen des demandes d'asile politique n'auraient aucune portée si des moyens juridiques nouveaux ne sont pas adoptés pour tirer les conséquences d'un rejet de la demande.

Dans le cas du dispositif de l'article 3, en particulier, le mécanisme adopté par le Sénat n'est pas exorbitant du droit commun, puisqu'il préserve les droits des étrangers déboutés dans leur demande d'asile, mais titulaires par ailleurs d'un autre titre de séjour. Il n'interdit par ailleurs pas aux préfets de délivrer un titre de séjour aux étrangers déboutés dont la situation personnelle ou familiale le justifierait.

M. Jacques Thyraud a rappelé que la mission commune d'information du Sénat sur les problèmes d'immigration et d'intégration avait constaté, lors de ses travaux, la fréquence élevée des abus dont la procédure d'asile politique fait l'objet.

La mission du Sénat n'a pas voulu anticiper les conclusions de son rapport, actuellement en cours d'élaboration. M. Jacques Thyraud a toutefois estimé que les amendements du Sénat auraient en toute logique dû rencontrer un large consensus à l'Assemblée nationale, puisqu'ils ne remettent aucunement en cause le droit d'asile, mais se bornent à en prévenir les détournements abusifs.

Déplorant l'insuffisance des moyens d'hébergement des demandeurs d'asile, M. Jacques Thyraud a estimé que l'article premier A (nouveau) adopté par le Sénat constitue une garantie supplémentaire aux réfugiés politiques de bonne foi, mais est de nature à dissuader la fraude. Quant à l'article 3 (nouveau), il ne comporte aucun dispositif de contrainte, et revêt un caractère essentiellement préventif.

M. Jacques Larché, président, s'est très vivement alarmé de l'usage abusif du droit d'asile, qui permet chaque année à plusieurs dizaines de milliers de faux réfugiés politiques de se fixer en France en profitant d'une législation trop libérale.

Il a souligné que le dispositif adopté par le Sénat formait un ensemble cohérent et efficace dont il lui a paru impossible de modifier l'économie, sauf à renoncer purement et simplement à faire cesser ces détournements inadmissibles.

M. Michel Sapin a estimé que les abus de droit d'asile sont principalement liés aux délais très longs qui s'écoulaient jusqu'à présent entre le dépôt d'une demande de reconnaissance du statut de réfugié et le prononcé de la décision définitive. Si ces délais sont effectivement ramenés à quatre mois, la procédure O.F.P.R.A. n'offrira plus d'intérêt pour les candidats à l'immigration économique et l'asile ne sera sollicité désormais que par d'authentiques réfugiés politiques.

M. Michel Sapin a considéré que le renforcement des moyens de l'O.F.P.R.A. et la multiplication des sections de jugement de la commission des recours restent les deux mécanismes essentiels du raccourcissement de cette procédure et que, dans cette optique, la réduction du délai de saisine de la commission des recours ne se justifiait pas.

Malgré les difficultés juridiques auxquelles le texte de l'article 2 (nouveau) du Sénat risquait de conduire, il a par ailleurs estimé que le problème de la domiciliation des demandeurs pourrait, le cas échéant, être reconsidéré.

M. Michel Sapin a, en revanche, jugé que l'article 3 (nouveau) introduit par le Sénat n'apportait rien de réellement nouveau au dispositif de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, et créait une distorsion grave entre les demandeurs d'asile déboutés et les autres étrangers en situation irrégulière.

M. Jacques Larché, président, ainsi que M. Paul Masson ont réaffirmé l'attachement du Sénat aux dispositions relatives à la domiciliation des demandeurs d'asile et aux mesures de reconduites à la frontière susceptibles d'être arrêtées contre les étrangers auxquels la commission des recours n'a pas reconnu le statut de réfugié politique.

Moyennant l'acceptation par l'Assemblée nationale des amendements du Sénat sur la domiciliation et la reconduite à la frontière, ils ont indiqué qu'ils renonceraient à la réduction du délai de saisine de la commission des recours.

Après une brève suspension de séance, M. Michel Sapin a indiqué que les représentants de l'Assemblée nationale ne pouvaient accepter un compromis sur de telles bases.

En conséquence, il a été constaté que la commission mixte paritaire ne pouvait aboutir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions du projet de loi restant en discussion.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Article premier A (nouveau).

Dans l'avant-dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides, les mots : « dans le délai d'un mois dans les cas visés au paragraphe a » sont remplacés par les mots : « dans le délai de quinze jours dans les cas visés au paragraphe a ».

Article premier.

.....Conforme.....

Art. 2 (nouveau).

Après l'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée, il est inséré un article 5 bis ainsi rédigé :

« Art. 5 bis. - 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.

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

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article premier A.

Supprimé.

Article premier.

.....Conforme.....

Art. 2.

Supprimé.

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

—
Art. 3 (nouveau).

Après l'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée, il est inséré un article 5 ter ainsi rédigé :

« Art. 5 ter. — Lorsque l'office, ou la commission des recours si celle-ci a été saisie dans les conditions prévues à l'article 5 de la présente loi, rejette la demande de reconnaissance du statut de réfugié, l'étranger perd, dès notification de la décision définitive le concernant, le bénéfice de toute autorisation provisoire de séjour délivrée en vue de l'instruction de sa demande d'asile.

« S'il n'est pas titulaire d'un autre titre régulier de séjour en cours de validité, l'étranger fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière dans les conditions prévues aux articles 22 et 22 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

« L'arrêté de reconduite à la frontière est valablement notifié au dernier domicile réel déclaré par l'intéressé auprès de l'office ou de la commission des recours. »

Art. 4 (nouveau).

Le Gouvernement dépose 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° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée. Ce rapport comporte 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.

Intitulé.

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.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

—
Art. 3.

Supprimé.

Art. 4.

Supprimé.

Intitulé.

Projet de loi relatif à l'office français de protection des réfugiés et apatrides et à la commission des recours.