

N° 358

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

Annexe au procès verbal de la séance du 6 juin 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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE, relatif à l'office français de protection des réfugiés et apatrides et à la commission des recours,

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapouille, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darraa, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bougoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus Schmidt, Mme Jacqueline Prayssac-Cazalis, MM. Jean Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoffel, Charles Julibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Marc Lauriol, Paul Masson, Daniel Millaud, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

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

Commission mixte paritaire : 338 (1989-1990).

Nouvelle lecture : 348 (1989-1990).

Assemblée nationale (9^e lég.) : Première lecture : 1295, 1356 et T.A. 290.

Commission mixte paritaires : 1406.

Nouvelle lecture : 1409, 1410 et T.A. 304.

Etrangers.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
I. LES TRAVAUX DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE	4
II. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	5
III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	7
TABLEAU COMPARATIF	9

Mesdames, Messieurs,

Notre Haute Assemblée est saisie en nouvelle lecture des 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 (AN 1989-1990 n° 1409 rectifié).

Après une première lecture dans chacune des deux assemblées, le Gouvernement a demandé la réunion d'une commission mixte paritaire (l'urgence était déclarée sur ce projet de loi) qui, à l'issue de ses travaux le 31 mai, n'a pu parvenir à un accord sur le texte qui lui était soumis.

Appelée le 5 juin 1990 à procéder à une nouvelle lecture de ce projet de loi, l'Assemblée nationale a confirmé sa position initiale : elle a maintenu la suppression de l'ensemble des amendements adoptés par le Sénat lors de sa séance du 25 avril 1990, pour ne retenir que l'article premier, c'est-à-dire l'article unique qui figurait dans le texte initial du Gouvernement.

I. LES TRAVAUX DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE

Le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat avait pour objet d'étendre le recrutement des magistrats de l'ordre administratif susceptibles de présider les sections de jugement de la Commission des recours des réfugiés, juridiction chargée notamment de statuer sur les recours des demandeurs d'asile auxquels l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (O.F.P.R.A.) a refusé de reconnaître le statut de réfugié politique.

L'objectif de ce projet, qui ne comportait qu'un article unique, était de permettre à la Commission des recours de multiplier le nombre de ses séances, de façon à accélérer l'instruction des affaires en suspens (dossiers en instance et demandes nouvelles), afin de réduire la durée totale de la procédure de reconnaissance (ou de non-reconnaissance) du statut de réfugié politique.

Sur proposition de sa commission des lois, la Haute Assemblée a adopté cet article. Elle a néanmoins estimé que cette mesure, en elle-même souhaitable, n'apportait qu'une réponse tout à fait partielle au détournement abusif et quasi-systématique du droit d'asile auquel on assiste depuis plusieurs années.

Le rapport présenté par votre rapporteur, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi initial rend compte de façon circonstanciée des innombrables fraudes au droit d'asile, grâce auxquelles des étrangers uniquement motivés par des considérations économiques parviennent à s'établir durablement, -voire définitivement- sur le territoire de la République et à y bénéficier d'un statut social privilégié (prestations spécifiques, autorisation d'occuper un emploi ou d'être inscrits comme demandeurs d'emploi, etc...). Les débats parlementaires et les interventions en séance du Gouvernement, aussi bien au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, n'ont fait que confirmer cette situation inadmissible.

Il ressort par ailleurs qu'il est extrêmement difficile, lorsqu'une décision de rejet d'une demande d'asile est prononcée à titre définitif, de procéder à l'éloignement effectif de l'étranger débouté (par reconduite à la frontière), soit qu'il s'y soustraie intentionnellement, en changeant de lieu de résidence ou par différents artifices illégitimes (destruction de ses papiers d'identité, dépôt d'une nouvelle demande d'asile sous une autre identité, etc.),

soit que sa situation personnelle y fasse obstacle (s'il est marié avec un conjoint de nationalité française, ou plus généralement s'il s'est inséré solidement dans le tissu économique et social de notre pays).

Soucieuse de ne pas s'engager dans une réforme de fond du droit d'asile, qui en l'espèce aurait été prématurée, mais consciente néanmoins de la nette insuffisance du projet soumis à son examen, la Haute Assemblée a jugé indispensable d'en compléter le dispositif en adoptant quatre articles additionnels :

- l'article premier A, qui ramenait d'un mois à quinze jours le délai de saisine de la Commission des recours, de façon à dissuader les recours dilatoires ;
- l'article 2, fixant une procédure obligatoire de domiciliation (par déclaration du domicile réel des étrangers demandeurs d'asile) opposable jusqu'à l'aboutissement de l'instance ;
- l'article 3, qui déterminait le régime de reconquête à la frontière des étrangers dont la demande d'asile est rejetée à titre définitif ;
- l'article 4, qui faisait obligation au Gouvernement de déposer chaque année un rapport au Parlement sur la mise en oeuvre du régime asilaire et sur son incidence réelle sur l'immigration en France.

II. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Appelée à discuter le projet ainsi modifié au cours de sa séance du 21 mai 1990, l'Assemblée nationale en a adopté sans modification l'article premier, tel qu'il résultait du projet initial, auquel le Sénat avait également souscrit. En revanche, elle a repoussé les quatre articles additionnels du Sénat et a adopté un amendement sur le titre du projet de loi :

- sur l'article premier A (réduction du 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 et a adopté un amendement de suppression ;

- l'article 2 (déclaration du domicile réel) a fait l'objet d'une discussion difficile, dans la mesure où la commission des lois de l'Assemblée nationale avait admis qu'il importe de pouvoir localiser précisément les étrangers durant toute la procédure devant la Commission des recours, de façon à éviter les innombrables difficultés auxquelles donne lieu l'impossibilité de procéder aux convocations et notifications légales.

La commission des lois de l'Assemblée nationale avait du reste proposé l'adoption d'un amendement qui, sans être conforme au dispositif adopté par le Sénat, instituait néanmoins une procédure d'élection de domicile (amendement n° 4).

La commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, saisie pour avis, avait exprimé la même préoccupation, en déposant elle-même un amendement identique (amendement n° 2).

Le Gouvernement reconnu en séance publique que le problème soulevé par l'article additionnel du Sénat était réel. Il considéra toutefois que le dispositif proposé par la Haute Assemblée soulevait des difficultés juridiques auxquelles il conviendrait le cas échéant, d'apporter réponse en Commission mixte paritaire.

• Faute d'être parvenu pour l'instant à une solution concertée. (Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale, 21 mai 1990, p. 1569), Mme Edwige Avice, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères, estima préférable d'en *«revenir au texte initial»*, c'est-à-dire de supprimer purement et simplement tout mécanisme de domiciliation. L'article 2 du Sénat a donc été supprimé par amendement n° 8.

- l'article 3 (dispositif de reconduite à la frontière des demandeurs d'asile débouté) a également été supprimé par l'Assemblée nationale, qui a considéré, d'une part, qu'il excédait le cadre initial du projet de loi, d'autre part, qu'il pénalisait par son automaticité les demandeurs d'asile déboutés par rapport aux autres étrangers en situation irrégulière ;

- l'article 4 (rapport d'information) a enfin été rejeté par l'Assemblée nationale, qui a estimé qu'il n'améliorerait pas réellement l'information parlementaire.

Après l'échec de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale a confirmé son vote en première lecture : le texte qui nous est soumis pour nouvelle lecture est donc intégralement amputé des articles additionnels qu'y avait introduits le Sénat.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Votre rapporteur tient à souligner le caractère à la fois paradoxal et spécieux de l'attitude de l'Assemblée nationale et du Gouvernement dans cette affaire.

Caractère paradoxal, tout d'abord, dans la mesure où la suppression des articles additionnels introduits par le Sénat dans ce projet de loi revient à priver l'administration d'instruments juridiques qui concourraient efficacement à limiter et à prévenir les détournements inadmissibles constatés chaque jour en matière de droit d'asile.

Les propositions du Sénat résultaient d'une approche pragmatique : en matière d'immigration clandestine fondée sur l'abus du droit d'asile, il serait illusoire d'attendre des résultats sensibles d'une amélioration -au demeurant souhaitable- du fonctionnement de la Commission des recours, si dans le même temps aucune mesure n'est prise pour dissuader les demandes abusives (réduction du délai de recours, par exemple, ou domiciliation effective des demandeurs) ou pour faciliter la reconduite à la frontière des étrangers déboutés.

Le dispositif proposé par le Gouvernement risque en fait de n'avoir qu'un effet concret : en accélérant les délais d'instruction des recours, le nombre des faux réfugiés politiques grossira plus vite le nombre des vrais immigrés clandestins.

Caractère spécieux également, dans la mesure où les solutions retenues par le Sénat restaient toutes strictement conformes au droit des gens, et ne remettaient aucunement en cause les droits des authentiques réfugiés politiques, auxquels la France s'honore d'accorder sa protection dans leur combat pour les libertés.

S'inscrivant sans dérogation spéciale dans un droit aussi spécifique que le droit d'asile, les dispositions adoptées par votre Haute Assemblée ne revêtaient un caractère réellement dissuasif

qu'envers les seuls réfugiés économiques, qui tentent par tout moyen, fût-il illégitime, de se fixer sur le territoire de la République.

Pour toutes ces raisons, votre commission des lois vous propose de confirmer le vote en première lecture de la Haute Assemblée, en rétablissant dans leur texte initial l'article premier A et l'article 4 du projet de loi soumis à notre examen.

Elle vous propose par ailleurs de rétablir dans une rédaction très proche de leur rédaction initiale les articles 2 et 3 du projet, la seule modification portant sur la notion d'« adresse », substituée à celle de « domicile réel » qui pouvait susciter quelques difficultés juridiques d'interprétation.

Elle vous propose enfin d'adopter sans modification le nouvel intitulé du projet de loi.

Sous réserve de ces amendements, votre commission des lois propose d'adopter l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture	Propositions de la Commission
<p>Article premier A (nouveau)</p>	<p>Article premier A</p>	<p>Article premier A</p>
<p>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 ».</p>	<p>Supprimé</p>	<p>Rétablissement du texte adopté par le Sénat en première lecture</p>
<p>Art 2 (nouveau)</p>	<p>Art 2</p>	<p>Art 2</p>
<p>Après l'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée, il est inséré un article 5 bis ainsi rédigé :</p>	<p>Supprimé</p>	<p>Après l'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952, il est inséré un article 5 bis ainsi rédigé :</p>
<p>« 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 ».</p>		<p>« Art 5 bis — Lors du dépôt du recours visé à l'article 5 de la présente loi le demandeur doit indiquer son adresse. A peine de déchéance, il doit faire connaître à la commission tous changements d'adresse qui interviendraient durant l'instruction du recours ».</p>
<p>Les convocations et tous actes de procédure sont valablement notifiés au domicile indiqué dans les conditions visées au précédent alinéa.</p>		<p>Les convocations et tous actes de procédure sont valablement notifiés à l'adresse indiquée dans les conditions visées au précédent alinéa.</p>
<p>Art 3 (nouveau)</p>	<p>Art 3</p>	<p>Art 3</p>
<p>Après l'article 6 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée, il est inséré un article 6 bis ainsi rédigé :</p>	<p>Supprimé</p>	<p>Après l'article 6 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952, il est inséré un article 6 bis ainsi rédigé :</p>

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

• 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° 82-893 du 25 juillet 1952 précitée. Ce rapport comporte notamment toutes indications sur l'évolution des conditions réelles de vie en ce qui concerne le statut de la reconnaissance du statut de réfugié, sur l'exécution des mesures prises en vue de la reconnaissance de ce statut, ainsi que sur l'incidence effective du droit d'asile sur l'immigration en France.

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

Propositions de la Commission

• 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 à la dernière adresse déclarée par l'intéressé auprès de l'office ou de la commission des recours.

Art 4

Supprime

Art 4

**Rétablissement du texte
adopté par le Sénat en première lecture**

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

—

Intitulé du projet de loi

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 nouvelle lecture**

—

Intitulé du projet de loi

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

Propositions de la Commission

—

Intitulé du projet de loi

Sans modification