

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 novembre 1993.

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 constitutionnelle, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile,

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradielle, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 645, 646 et T.A. 64.

Sénat : 73 (1993-1994).

Étrangers.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE DANS LE CADRE DE LA CONVENTION DE SCHENGEN	10
1. Le régime juridique national du droit d'asile	10
2. Les apports de la Convention de Schengen	12
II. EN L'ABSENCE D'UNE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE, LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL ÔTERAIT À LA CONVENTION DE SCHENGEN L'ESSENTIEL DE SA PORTÉE	17
1. Le découplage artificiel du préambule de 1946 et de la Convention de Genève	18
2. Les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993	19
3. La question posée par le Premier ministre au Conseil d'Etat sur les moyens juridiques de faire face aux conséquences de la décision du Conseil constitutionnel	20
4. L'avis du Conseil d'Etat : le caractère insuffisant de la voie législative et la nécessité d'une révision constitutionnelle	20
III. LE PROJET DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE PERMET LA PLEINE APPLICATION DE LA CONVENTION DE SCHENGEN ET CONSACRE LE DROIT D'ASILE	22
1. Le premier alinéa du projet de révision : l'autorisation constitutionnelle de conclure des engagements internationaux du type Schengen	23
2. Le second alinéa du projet de révision : la consécration constitutionnelle du droit d'asile	25
IV. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : ADOPTER CONFORME LE PROJET DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE	26
TABLEAU COMPARATIF	29

	<u>Pages</u>
ANNEXES	31
I. Compte rendu de la réunion de la commission consacrée à l'examen du rapport	I
II. Convention relative au statut des réfugiés adoptée le 28 juillet 1951 à Genève et protocole relatif au statut des réfugiés signé à New-York le 31 janvier 1967 (extraits)	II
III. Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 signée le 19 juin 1990 (extraits)	III
IV. Décision n° 91-294 DC du 25 ^e juillet 1991 ⁹ du Conseil constitutionnel – loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 – (extraits) ..	IV
V. Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France (extraits)	V
VI. Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 du Conseil constitutionnel – loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France – (extraits)	VI
VII. Avis du Conseil d'Etat du 23 septembre 1993	VII

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à délibérer du projet de loi constitutionnelle relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile (Sénat, 1993-1994 n° 73).

Une observation s'impose d'emblée : la révision qui nous est proposée n'a pas pour objet d'ouvrir à nouveau le débat sur la Convention de Schengen signée par la France le 19 juin 1990, approuvée par le Parlement le 27 juin 1991, déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel le 25 juillet 1991, dûment ratifiée depuis lors et qui lie déjà notre pays - même si quelques préalables juridiques ou techniques doivent encore être levés pour qu'elle entre effectivement en vigueur.

Cette révision constitutionnelle tend à remédier à une situation juridique nouvelle et d'ordre purement national : compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, et comme l'a confirmé le Conseil d'Etat dans son avis du 23 septembre 1993, il est devenu indispensable de compléter la Constitution pour permettre en France la pleine application de cette convention.

• **Devoir réviser la Constitution pour permettre l'entrée en vigueur d'un accord international conforme à la Constitution et déjà ratifié est une situation singulière, voire insolite.**

La décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991 était fondée, notamment, sur le fait que nonobstant les nouvelles règles d'examen des demandes d'asile par un seul Etat de l'Espace

Schengen, la France conservait aux termes de l'article 29 § 4 de la Convention la possibilité de traiter elle-même «une» -et non pas toute- demande d'asile dont la responsabilité ne lui incombait pas.

Pour le Conseil constitutionnel, l'existence de cette faculté suffisait en elle-même à rendre compatible la Convention de Schengen avec la Constitution, et plus précisément, avec le quatrième alinéa du Préambule de 1946.

Il peut donc sembler aujourd'hui paradoxal que sur le même fondement, deux ans plus tard, le Conseil constitutionnel ait neutralisé par le jeu d'une «*stricte réserve d'interprétation*» une disposition législative qui se bornait strictement à transposer dans le droit national ce dispositif de la Convention de Schengen. Les plus éminents juristes ne manqueront pas, sans doute, de s'interroger encore longtemps sur ce revirement ou, tout au moins, sur ce qu'on peut considérer comme un infléchissement de jurisprudence dont la justification n'apparaît pas clairement.

Mais au delà d'un problème juridique quelque peu abstrait, notre pays se trouve confronté aujourd'hui à une réelle difficulté, imprévisible il y a quelques mois encore, et à laquelle le Parlement doit aujourd'hui apporter une solution urgente : la France n'a plus d'autre moyen qu'une révision constitutionnelle pour sortir de cette impasse et permettre la pleine application de la Convention de Schengen.

Une fois cette révision accomplie, il sera encore nécessaire de réintroduire dans notre droit interne des dispositions législatives équivalentes à celles qui figuraient dans la «Loi Pasqua», annulées ou privées d'effet par la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993.

Cette révision doit donc être regardée comme l'avant-dernière étape d'un cycle complet, tour à tour constitutionnel et législatif, au terme duquel, finalement, la France se retrouvera dans la situation juridique où elle pensait se trouver lorsqu'elle a ratifié la Convention de Schengen.

• La révision qui nous est proposée n'est pas seulement respectueuse de la conception du droit d'asile telle qu'elle prévaut dans la Tradition juridique française : surtout, elle la renforce.

Il n'est, à cet égard, pas nécessaire d'insister longuement sur le fait que la France est certainement un des Etats où ce droit est le mieux ancré dans la tradition constitutionnelle.

Il y a deux siècles déjà, l'article 120 de la Constitution de 1793 disposait que *«le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour cause de la liberté»*. Au sortir de la IIe Guerre Mondiale, cette tradition constitutionnelle a été réaffirmée avec force dans le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, par lequel le Peuple français a proclamé comme *«particulièrement nécessaire à notre temps»* le *«principe politique»* selon lequel *«tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République»*.

Dans cette perspective, le projet de révision constitutionnelle qui nous est soumis renforce le droit d'asile.

Ses deux alinéas répondent chacun à une finalité bien distincte.

Le premier alinéa précise les modalités d'examen des demandes d'asile dans le cadre de la coopération européenne formalisée par la Convention de Schengen.

Quant au second alinéa, il constitutionnalise véritablement le droit régalién de l'Etat à donner asile aux étrangers auxquels la France souhaiterait accorder sa protection. Il s'agit d'un alinéa de souveraineté, qui va donc au-delà du simple «droit d'évocation» d'une demande d'asile, tel que l'institue l'article 29 § 4 de la Convention de Schengen.

En dépit de ce qui a été soutenu par certains opposants à la réforme constitutionnelle, **ce dispositif ne représente donc pas un recul mais, tout au contraire, une sensible avancée du droit d'asile en France.**

Il offre de surcroît une solide garantie pour le futur, en rendant d'avance contraire à la Constitution tout traité dont les clauses seraient, d'une façon ou d'une autre, susceptibles d'interdire ou de restreindre le droit de la France à accorder l'asile à un étranger en dehors des règles de compétences fixées par ce traité.

• La révision constitutionnelle est une démarche indispensable pour permettre la coopération européenne dans la lutte contre l'immigration irrégulière et contre les détournements du droit d'asile.

Chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître que les Etats européens ne sont plus en mesure de faire face, seuls, à la pression

migratoire. La coopération européenne représente la seule voie crédible pour affronter ce problème.

S'agissant de la Convention de Schengen, il serait bien entendu illusoire d'attendre qu'elle règle à elle seule tous les problèmes de l'immigration. A cet égard, cette convention constitue un cadre juridique appréciable, certes, mais dont les effets bénéfiques ne se vérifieront que si chaque Etat signataire s'engage réellement dans cette voie de la coopération européenne.

Au-delà de la révision constitutionnelle, c'est donc cette coopération qui conférera à la Convention de Schengen sa pleine efficacité, et non l'inverse.

Dans cette perspective, s'il n'appartient pas à votre commission des Lois d'émettre une critique de fond sur la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, force lui est toutefois de constater que, dans les faits, cette décision aboutirait malencontreusement à un blocage de la coopération européenne en matière d'asile, dont elle paralyserait la pièce maîtresse.

Ceux qui –dans toutes les formations politiques, d'ailleurs– ont approuvé la décision du Conseil constitutionnel ou qui, à tout le moins, espéraient trouver un palliatif suffisant dans une loi simple n'ont, à cet égard, pas mesuré l'ampleur de l'obstacle.

On mesure tout d'abord l'«effet d'appel» que la mise en oeuvre de cette décision provoquerait, puisque tous les déboutés du droit d'asile en Europe seraient incités à venir en France pour y tenter une nouvelle chance.

D'autre part, si la France se mettait à examiner –fût-ce de façon sommaire, comme certains ont pu le concevoir– toutes les demandes d'asile formulées par les déboutés dans un autre Etat de l'Espace Schengen, elle deviendrait la «Partie responsable» au sens de la Convention. Notre pays endosserait, du même coup, toutes les obligations incombant aux autres Etats, normalement responsables de ces étrangers.

Cela implique qu'en cas de refus de l'asile, c'est à la France qu'il appartiendrait de procéder à l'éloignement des déboutés en dehors de l'Espace Schengen, avec les immenses difficultés que cela suppose. En cas d'impossibilité, la France serait tenue de conserver tous ces étrangers sur son propre territoire.

• C'est la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 qui, par elle-même, interdit d'envisager un mécanisme législatif de substitution.

En dehors des dispositions relatives à l'asile proprement dit, le Conseil constitutionnel a annulé un certain nombre d'autres articles de la «Loi Pasqua» et, notamment, son article 27-III permettant de prolonger de trois jours le délai commun de rétention -soit sept jours- des étrangers refusant de présenter les documents administratifs nécessaires à l'exécution d'une mesure d'éloignement.

Le Conseil constitutionnel a admis que ce délai soit porté à dix jours seulement en cas d'urgence absolue et de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public : à l'évidence, ces deux critères cumulatifs ne concernent pas les étrangers qui tentent simplement de s'établir en France sous couvert d'une demande irrégulière d'asile.

Dans leur cas, le Législateur resterait donc lié par le délai de sept jours. Ce délai est beaucoup trop bref pour permettre aux différents services compétents d'identifier avec certitude un demandeur d'asile dépourvu des documents requis, d'opérer les vérifications nécessaires auprès des autorités consulaires de son Etat d'origine et des Etats par lesquels il a pu transiter, puis de procéder à un examen sérieux de sa demande.

L'institution d'une «*procédure d'urgence*» dans ce délai de sept jours, évoquée par le Conseil d'Etat dans sa décision du 23 septembre 1993, serait à la rigueur concevable pour quelques demandeurs. Elle deviendrait en revanche totalement irréaliste si elle devait s'appliquer à des dizaines -voire des centaines- de milliers de demandes.

Organisé à grande échelle, un examen selon la «*procédure d'urgence*» serait inévitablement un examen précipité, contraire à l'intérêt et à la dignité des demandeurs : loin de renforcer le droit d'asile, cette procédure serait même, dans certains cas, de nature à le menacer.

En définitive, la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 ne laisse aucune marge de manoeuvre au Législateur, dans l'hypothèse où celui-ci tenterait d'en surmonter les conséquences par une loi simple : non content d'avoir vidé la «Loi Pasqua» de sa substance en matière d'asile, le Conseil a par avance fermé la voie législative qui aurait pu permettre de faire face à cette situation.

I. L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE DANS LE CADRE DE LA CONVENTION DE SCHENGEN

La Convention de Schengen fixe entre les Parties des règles de compétences pour l'examen des demandes d'asile présentées par des ressortissants non-communautaires auprès des Etats signataires, c'est-à-dire, outre la France, la République Fédérale d'Allemagne, les trois pays du Bénélux, l'Italie, l'Espagne et le Portugal.

Cette convention ne modifie pas le droit interne de chaque Etat, et y renvoie même directement puisqu'aux termes de son article 32, «*la Partie contractante responsable du traitement de la demande d'asile assure celui-ci conformément à son droit national*».

1. Le régime juridique national du droit d'asile

S'agissant de la France, le régime juridique du droit d'asile –le seul droit d'ordre constitutionnel à n'être ouvert qu'à des étrangers– repose sur trois textes de base :

- le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ; celui-ci définit le droit d'asile comme un «*principe politique*», en détermine le contenu –le droit à être admis sur le territoire de la République– mais n'en organise par précisément les modalités d'exercice ;

- la Convention de Genève du 28 juillet 1951, qui a défini la notion de «*réfugié*» et les obligations des Etats signataires en matière de traitement des demandes d'asile. Initialement limité aux personnes susceptibles d'être persécutées au titre d'événements «*survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe*», le champ d'application de la Convention de Genève a connu une extension considérable avec la signature du Protocole de New-York du 31 janvier 1967, lequel supprime toute limitation de date ou de territoire pour l'admissibilité au statut de réfugié ;

- la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Cet office, placé sous la tutelle du ministre des Affaires étrangères, reçoit et examine les demandes d'octroi du statut de réfugié et rend des

décisions susceptibles d'appel devant la Commission des recours, juridiction administrative spécialisée dont les jugements peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

- En droit, le fondement du droit d'asile, au sens du Préambule de 1946, ne recoupe pas exactement celui de la Convention de Genève de 1951.

Cette dernière qualifie en effet de « réfugié » *« toute personne qui craint 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 »* et qui, de ce fait, se trouve hors de son pays d'origine et ne peut ou ne veut y retourner. La Convention de Genève entend donc le réfugié dans un sens beaucoup plus général que le Préambule de 1946, puisque celui-ci réserve le droit d'asile à un étranger *« persécuté en raison de son action en faveur de la liberté »*.

On note par ailleurs que le fait générateur de l'asile diffère dans ces deux textes, dans la mesure où le Préambule concerne les cas de *persécution* effective, alors que la Convention de Genève vise simplement la *crainte de persécution*.

- En pratique, pourtant, c'est-à-dire lorsqu'on examine les faits et les situations individuelles allégués par les demandeurs d'asile, on s'aperçoit que ces nuances juridiques sont généralement très difficiles à mettre en évidence.

Dans cette perspective, la complémentarité du Préambule de la Constitution de 1946, de la Convention de Genève de 1951 et de la loi sur l'OFPRA de 1952 ont étroitement imbriqué les deux notions de « demandeur d'asile » et de « réfugié politique », au point de les confondre : peut bénéficier de l'asile territorial sur le territoire de la République tout étranger auquel l'OFPRA reconnaît la qualité de réfugié politique au sens de la Convention de Genève de 1951.

Avant la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, on pouvait ainsi considérer que le droit d'asile, tel qu'il est visé par la Constitution, n'était pas d'invocation directe. Il s'agissait d'un principe constitutionnel, certes, mais dont la mise en oeuvre effective passait normalement par ce que le droit administratif désigne des « textes écrans » – en l'occurrence des conventions internationales et la loi nationale subséquente.

Ce régime juridique à trois niveaux fut conçu à une époque où les problèmes de l'immigration ne revêtaient pas la même acuité qu'actuellement. Son champ d'application demeurait d'autre part limité, dans la mesure où, mis à part le cas des apatrides, la protection de la Convention de Genève n'était applicable qu'à des catégories restreintes et parfaitement délimitées d'étrangers. La

Convention de Genève correspondait en cela tout à fait aux vues du Constituant de 1946, dont l'objectif avait été de répondre à des situations politiques bien précises.

- Les perspectives d'ouverture des frontières intra-communautaires et la progression alarmante de l'immigration irrégulière en Europe ont toutefois montré les limites des dispositifs nationaux –comme celui qui vient d'être décrit pour la France– qui, faute d'une coordination suffisante entre les Etats, favorisent les tentatives de détournement du droit d'asile.

Il s'avère en particulier que beaucoup d'étrangers auxquels le statut de réfugié politique a été refusé dans un premier Etat formulent une nouvelle demande dans un autre, et mettent ainsi à profit les délais d'instruction de leurs demandes successives pour s'établir durablement sur le territoire européen, notamment celui des Etats où ces délais sont les plus longs ou bien dont la législation nationale est la plus souple.

Dans la perspective de l'ouverture de l'Espace Schengen, la Convention de Schengen fixe des règles communes de compétences et des procédures de nature à éviter de telles manoeuvres.

2. Les apports de la Convention de Schengen

Il n'est pas inutile de rappeler que cette Convention détermine les conditions d'application d'un accord antérieur, l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes. Comme telle, la Convention recouvre différents secteurs de la coopération douanière, policière et judiciaire entre les Etats, de façon à ce que cette suppression des contrôles aux frontières intérieures ne provoque aucun déficit de sécurité.

Le corollaire de la suppression des contrôles aux frontières intérieures est l'ouverture d'un espace de libre circulation, dit Espace Schengen, où peut librement circuler toute personne, nationale ou étrangère, régulièrement établie sur le territoire d'une des Parties.

Sans entrer dans le détail des dispositions assez complexes de la Convention de Schengen, on peut indiquer qu'en ce qui concerne les étrangers, le droit à la libre circulation est le droit de pouvoir circuler librement dans tout état de l'Espace Schengen pour une durée n'excédant en principe pas trois mois, étant bien entendu qu'en lui-

même, ce court séjour ne donne pas vocation à un établissement définitif ni à exercer un emploi.

On doit donc soigneusement distinguer ce droit à la libre circulation du droit au séjour qui, lui, demeure régi dans chaque pays par ses règles nationales propres.

• S'agissant de l'accueil des réfugiés, la Convention de Schengen repose sur l'idée finalement fort simple qu'en dépit de différences de forme entre leurs législations nationales respectives, les Parties adhèrent toutes aux mêmes conceptions de fond en matière d'asile.

Dans ces conditions, la décision d'accorder ou de refuser l'asile, prise par un Etat conformément à son droit national, vaudra logiquement pour l'ensemble des Etats signataires et fera ainsi obstacle aux demandes successives à fin purement dilatoire. La décision d'un Etat vaudra donc *erga omnes* sans que les droits des demandeurs s'en trouvent compromis ou restreints.

Dans l'hypothèse où un Etat aura accordé l'asile, le réfugié se verra autorisé à y séjourner régulièrement et, par voie de conséquence, à circuler librement pour une durée n'exédant pas trois mois dans l'ensemble des autres Etats signataires. Au contraire, dans le cas où sa demande d'asile aura été rejetée, l'étranger ne sera pas admis au séjour et se verra, du même coup, privé du droit de circuler sur le territoire des autres Parties.

Dans le même temps, l'unification des règles de franchissement des frontières extra-communautaires et la responsabilité propre qui incombe à chaque Etat en ce qui concerne les mouvements migratoires sur les portions de frontières dont il est en charge permettra de rendre chacun des Etats seul responsable du traitement des demandes d'asile formulées par les étrangers qui y séjournent ou y pénètrent.

Le principe du traitement de la demande d'asile par un seul Etat responsable est, en matière de droit d'asile, la pièce maîtresse de la Convention de Schengen. Par ses implications, il est aussi le «nœud du problème» de la présente révision constitutionnelle.

La Convention de Schengen détermine les différents critères de la responsabilité de l'Etat (*cf. l'encart sur les principes directeurs de la détermination de l'Etat responsable*).

Détermination de l' «État responsable» d'une demande d'asile au sens de la Convention de Schengen

La notion d'«Etat responsable» est, en matière d'asile, l'apport fondamental de la Convention de Schengen. Sauf exception, l'Etat responsable de la demande d'asile présentée par un étranger auprès d'un des Pays de l'Espace Schengen est déterminé par référence aux modalités selon lesquelles l'étranger a pénétré dans cet Espace.

I. Cas des étrangers entrés en situation régulière dans un des Etats de l'Espace Schengen

L'entrée en situation régulière dans un des Etats de l'Espace Schengen est caractérisée par la possession de l'ensemble des titres et documents de voyage requis. Sauf dispense, l'étranger devra en particulier être muni d'un visa, conformément aux principes de la politique commune des visas instituée par la Convention de Schengen.

• **Dans le cas d'un demandeur d'asile entré régulièrement, soit muni d'un visa, soit en dispense régulière de visa, c'est l'Etat qui a délivré le visa (art. 30 § 1 - a) ou l'Etat où l'étranger est entré régulièrement en dispense de visa (art. 30 § 1 - d) qui sera responsable de sa demande d'asile.**

• **Si l'étranger dépose une demande d'asile auprès d'un autre pays que l'Etat responsable, ce pays dispose d'un délai de six mois pour demander à l'Etat responsable de reprendre en charge le demandeur en vue d'assurer le traitement de sa demande (art. 31 § 2 et § 3). Passé ce délai, le pays où a été déposée la demande perd le droit de demander à son partenaire d'exercer sa responsabilité : ce pays devient à son tour l'Etat responsable.**

• **En cas de seconde demande d'asile, c'est-à-dire si l'étranger a déjà formulé une première demande dans un autre Etat, l'Etat qui a examiné cette première demande demeure seul responsable de l'étranger vis-à-vis des autres Etats Schengen – que l'instruction de sa première demande soit encore en cours (art. 30 § 1 - f) ou qu'elle ait déjà donné lieu à une décision définitive (art. 30 § 1 - g).**

• **Néanmoins, la Convention autorise dans tous les cas un Etat non responsable à assurer lui-même le traitement d'une demande d'asile (art. 29 § 4). Mais s'il exerce cette faculté, il devient Etat responsable au sens de la Convention (art. 30 § 2). L'Etat qui aurait normalement été responsable est, de ce fait, libéré de ses obligations.**

Soit, par exemple, le cas d'un étranger entré régulièrement en Belgique. Si cet étranger vient à demander l'asile en France, notre pays pourra demander dans les six mois à la Belgique de reprendre en charge le demandeur d'asile et d'assurer le traitement de sa demande. Toutefois, passé ce délai de six mois, la France deviendrait responsable. Il en serait de même si la France acceptait spontanément d'examiner la demande, en application de l'article 29 § 4 de la Convention.

II. Cas des étrangers entrés en situation irrégulière dans un des Etats de l'Espace Schengen

L'entrée en situation irrégulière dans un des Etats de l'Espace Schengen est caractérisée par la non possession des titres et documents de voyage requis. Ce cas de figure conduit à appliquer un principe simple :

• L'Etat responsable de la demande d'asile formulée par un étranger entré irrégulièrement dans l'Espace Schengen est l'Etat par les frontières extérieures duquel le demandeur a pénétré pour la première fois dans cet Espace (art. 30 § 1).

• Cette responsabilité s'efface toutefois dans les mêmes conditions que pour les étrangers entrés régulièrement :

- soit parce que l'autre pays n'a pas demandé dans les six mois à l'Etat responsable de reprendre en charge l'étranger ;
- soit parce que l'autre pays a décidé spontanément d'examiner la demande d'asile en application de l'article 29 § 4 de la Convention.

Soit, par exemple, le cas d'un étranger entré clandestinement en RFA. Si cet étranger vient à demander l'asile en France, notre pays pourra demander dans les six mois à la RFA de reprendre en charge le demandeur d'asile et d'assurer le traitement de sa demande. Passé ce délai de six mois, ou si elle examine spontanément la demande, la France deviendrait responsable.

###

En définitive, le principe d'unicité de l'Etat responsable institué par la Convention de Schengen :

• rend responsable du traitement des demandes d'asile l'Etat qui a accordé le visa d'entrée ou, en cas d'entrée irrégulière, l'Etat par les frontières extérieures duquel l'étranger a pénétré pour la première fois dans l'Espace Schengen ;

• astreint l'Etat responsable à reprendre sur son territoire l'étranger qui s'est irrégulièrement rendu dans un autre Etat de l'Espace Schengen - pour y présenter une seconde demande d'asile, par exemple ;

• transfère de plein droit la responsabilité à l'Etat qui, pour des raisons qui lui sont propres, décide d'examiner une demande d'asile dont la responsabilité ne lui incombe normalement pas.

C'est ainsi, par exemple, qu'une demande d'asile formulée par un ressortissant non-communautaire se présentant en Belgique ou en R.F.A. sera du ressort de cet État, qui rendra une décision opposable à tous les autres États-membres. En cas de refus, cet État assumera par ailleurs la complète responsabilité de l'étranger, de façon à ce qu'il ne puisse gagner le territoire d'un autre pays signataire pour y réitérer sa demande et se maintenir ainsi indûment dans l'Espace Européen.

Dans l'hypothèse où il n'aurait pas pris les mesures adéquates d'éloignement du demandeur d'asile débouté vers son État d'origine ou un autre État susceptible de l'accueillir, l'État responsable serait tenu de réadmettre cet étranger sur son territoire si, à la faveur de l'ouverture des frontières intracommunautaires, celui-ci a pénétré sur le territoire d'un autre État-membre.

• Les États signataires ont cependant entendu préserver intégralement leurs compétences de souveraineté, en se réservant la possibilité d'examiner des demandes d'asile dont la responsabilité ne leur incomberait pas au sens de la Convention de Schengen. C'est ainsi que son article 29-4 dispose expressément que «... toute partie contractante conserve le droit, pour des raisons particulières tenant notamment au droit national, d'assurer le traitement d'une demande d'asile même si la responsabilité au sens de la présente Convention incombe à une autre partie contractante».

Si un État exerce cette faculté, les conséquences juridiques qui en résultent sont identiques à celles de l'examen des demandes d'asile par l'État responsable au sens de la Convention. C'est ainsi, en particulier, qu'un débouté auquel la France accorderait l'asile territorial sur la base de l'article 29 § 4 bénéficiera *ipso jure* du droit à la libre circulation dans l'ensemble de l'Espace Schengen.

En contrepartie, si une Partie contractante s'est ainsi volontairement chargée du traitement de la demande d'asile, la Partie responsable au sens de la Convention se trouve bien sûr libérée des obligations qui lui auraient normalement incombé, conformément à l'article 30-2 de la Convention de Schengen.

Ainsi qu'il a été dit dans l'introduction du présent rapport, ce mécanisme implique qu'en cas de refus de l'asile après examen volontaire de cette demande par un État, c'est à cet État qu'il appartiendra de procéder à l'éloignement de l'étranger en dehors de l'Espace Schengen. En cas d'impossibilité, l'État devra conserver l'étranger sur son propre territoire, faute de pouvoir le faire réadmettre par le pays responsable au sens de la Convention.

• Ce rappel des dispositions de la Convention de Schengen montre qu'en tout état de cause, la substance même du droit d'asile n'est pas en cause et demeure régie, quelles que soient les législations nationales, par la même Convention de Genève de 1951.

L'apport de la Convention de Schengen apparaît exclusivement procédural, en vue de la gestion concertée des demandes d'asile formulées auprès des différents Etats signataires.

II. EN L'ABSENCE D'UNE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE, LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL ÔTERAIT À LA CONVENTION DE SCHENGEN L'ESSENTIEL DE SA PORTÉE

Le chapitre VII («*Des demandeurs d'asile*») de la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France n'a fait que transcrire en droit interne les prescriptions de la Convention de Schengen.

Tirant à la fois les conséquences du principe d'unicité de la demande d'asile auprès de l'Etat signataire responsable et de la réserve de souveraineté de l'article 29 § 4 de la Convention, le législateur avait ainsi prévu :

- que l'admission en France d'un demandeur d'asile pourrait être refusée si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre Etat en application de la Convention de Schengen (droit commun) ;

- que les autorités françaises conservaient la possibilité d'accorder l'asile à toute personne relevant normalement de la responsabilité d'un autre Etat signataire (dernier alinéa de l'article 31 introduit à cet effet en juillet 1993 dans l'ordonnance du 2 novembre 1945).

Cette seconde disposition, tant dans l'esprit du Gouvernement que du Parlement, ne constituait bien entendu qu'une faculté fondée sur l'article 29-4 de la Convention de Schengen, et non une obligation.

Or le Conseil constitutionnel a estimé que le droit d'asile du Préambule de la Constitution de 1946 devait pouvoir être revendiqué par tous les demandeurs d'asile - y compris par ceux dont

la France souhaiterait laisser la demande à la charge de l'Etat responsable au sens de la Convention de Schengen.

1. Le découplage artificiel du préambule de 1946 et de la Convention de Genève

Les juriste argueront du fait que le Conseil constitutionnel s'est uniquement référé au droit d'asile tel qu'entendu par ledit Préambule, c'est-à-dire celui qui s'applique aux personnes effectivement persécutées en raison de leur action en faveur de la liberté. S'en tenant à la stricte lettre de sa décision, les mêmes juristes feront remarquer qu'elle ne concerne donc pas nécessairement tous les déboutés du statut de réfugié politique, dès lors que ceux-ci allégueraient une simple «*crainte de persécution*», voire des persécutions effectives mais pour un motif autre que leur action en faveur de la liberté (persécutions liées à l'appartenance à un groupe ethnique, à une religion, etc...).

Cette opposition entre la Convention de Genève et le Préambule de 1946 demeure toutefois très abstraite et peu efficiente. Elle est empreinte d'un juridisme peu en prise avec les situations individuelles -complexes, souvent déroutantes- auxquelles sont confrontés chaque jour les personnels de la Police de l'Air et des Frontières ou des Douanes, les officiers-protecteurs de l'OFPRA, les juges de la Commission des recours, etc....

C'est ainsi, par exemple, qu'une persécution pour un motif confessionnel peut aussi être considérée comme mettant en cause la liberté religieuse, sauf à adopter une conception exagérément restrictive de la notion même de l'*action en faveur de la liberté* ; elle entre ainsi, selon toute vraisemblance, dans le champ d'application du Préambule de 1946.

Mais surtout, un débouté du statut de réfugié politique au sens de la Convention de Genève n'hésitera jamais à requalifier de lui-même les motifs qui justifient sa demande, s'il pense qu'une présentation un peu différente des faits est de nature à lui faire attribuer en France l'asile qui lui aura été refusé dans un autre Etat signataire.

Le découplage artificiel du Préambule de 1946 et de la Convention de Genève compliquerait encore la mission techniquement et humainement très délicate de l'OFPRA et contraindrait cet office à établir une sorte de distinction entre les types de persécutions, avec tous les aléas que cela suppose.

Globalement, et faute de critère efficace de sélection, le Préambule de 1946 et la décision du Conseil constitutionnel pourront fort bien être invoqués par tout demandeur d'asile débouté dans un autre Etat signataire.

2. Les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993

Cette décision transforme ainsi en véritable obligation de portée générale ce que la France entendait comme une simple faculté, avec toutes les conséquences juridiques et pratiques qui en résultent :

- d'une part, la France serait désormais tenue d'examiner toutes les demandes d'asile, même lorsqu'elles relèvent d'un autre Etat - y compris les demandes présentées par des étrangers déjà déboutés dans un pays signataire de la Convention de Schengen ; le Conseil constitutionnel a en effet clairement indiqué que *« le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution fait obligation aux autorités administratives et judiciaires françaises de procéder à l'examen de la situation des demandeurs d'asile »* ;

- d'autre part, la France serait tenue d'admettre sur son territoire - ne fût-ce que temporairement - toute personne demandant l'asile ; le Conseil constitutionnel a bien précisé à ce propos que le respect de l'exigence constitutionnelle *« suppose que les intéressés fassent l'objet d'une admission provisoire au séjour jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur cas »* ;

- enfin mais surtout, à l'instant même où elle commencerait d'examiner leur demande, la France deviendrait définitivement *« responsable »* vis-à-vis de ses partenaires de l'Espace Schengen de tous les étrangers concernés. Elle ne serait donc plus fondée à demander à ses partenaires la réadmission des étrangers dont elle aura finalement rejeté la demande.

On mesure les conséquences irréversibles de ce transfert de responsabilité, lorsqu'on sait l'extrême difficulté à laquelle notre pays est confronté quand il s'agit de procéder concrètement à une mesure d'éloignement. En pratique, un étranger dont la France aura ainsi assumé spontanément la responsabilité ne pourra pratiquement jamais être éloigné du territoire national si, comme c'est le cas le plus probable, sa seconde demande d'asile est finalement rejetée comme l'aura été la première.

3. La question posée par le Premier ministre au Conseil d'Etat sur les moyens juridiques de faire face aux conséquences de la décision du Conseil constitutionnel

Sauf à admettre que la Convention de Schengen, quoique ratifiée par la France, demeure lettre morte –avec tous les préjudices qui pourraient en résulter, compte tenu de la pression migratoire considérable qui s'exerce sur les Etats de l'Espace Schengen– il est dès lors inévitable de s'interroger sur les moyens juridiques aptes à permettre, non pas tant son entrée en vigueur, que surtout son application effective.

En l'espèce, la question juridique majeure qui se pose est très précisément celle que le Premier ministre a jugé opportun de poser au Conseil d'Etat :

« Les règles fixées par la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 autorisent-elles le Gouvernement à faire adopter par le Parlement une disposition législative permettant à la France de ne pas être contrainte d'examiner, ainsi que la convention de Schengen l'en dispense, une demande d'asile formulée par une personne – se disant persécutée pour son action en faveur de la liberté – dont le cas relève, en vertu de ladite convention, d'un autre Etat et, par voie de conséquence, d'être obligée de l'accueillir, fût-ce à titre provisoire, sur le territoire national ? »

4. L'avis du Conseil d'Etat : le caractère insuffisant de la voie législative et la nécessité d'une révision constitutionnelle

• Le caractère insuffisant de la voie législative

Dans son avis du 23 septembre 1993, le Conseil d'Etat s'est tout d'abord interrogé sur la réponse législative susceptible d'être apportée à la question dont il était saisi, pour conclure qu'en tout état de cause, une simple loi ne suffirait pas à faire pleinement face aux conséquences de la décision du Conseil constitutionnel.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat a tout d'abord constaté que *« le législateur pourrait instituer une procédure d'urgence permettant le rejet, par l'OFPRA, ou par toute autorité présentant des garanties suffisantes au regard des exigences constitutionnelles –notamment le respect des droits de la défense– des demandes d'asile*

fondées sur le 4^e alinéa du Préambule, qui seraient manifestement infondées, en particulier parce que leurs auteurs prétendraient avoir été persécutés pour leur action en faveur des libertés dans des pays où de telles persécutions n'existent pas».

Le Conseil d'Etat a, dans le même temps, esquissé une solution législative apte à faire face à l'accueil des demandeurs sur le territoire national, *«fût-ce à titre provisoire»*, ainsi que l'exige la décision du Conseil constitutionnel.

A cette fin, il a indiqué que *«la loi pourrait, dans ce cas, autoriser le maintien dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire des demandeurs d'asile concernés pendant la période nécessaire à l'examen de leur demande selon la procédure d'urgence, et pour une durée qui ne devrait pas normalement excéder sept jours, et, au delà de ce délai, permettre leur assignation à résidence»*.

Mais comme il l'a fort bien perçu, un tel dispositif exposerait la France *«dès lors qu'elle aurait examiné, même selon une procédure d'urgence, le bien-fondé d'une demande d'asile relevant d'un autre Etat, à ce que cet autre Etat se considère délié de ses obligations»*.

Il s'agit là de l'application mécanique du *«principe de l'Etat responsable»*, tel que défini par la Convention de Schengen : dès l'instant où il s'engage –même sommairement– dans l'examen d'une demande d'asile en invoquant, pour des raisons qui lui sont propres, l'article 29 § 4 de la Convention, un Etat devient *ipso jure* l'Etat responsable de l'étranger. La Partie cocontractante qui aurait normalement été responsable se trouve quant à elle libérée de toutes ses obligations, en application de l'article 30 § 2 de la Convention.

Le Conseil d'Etat a dès lors estimé qu'*«en tout état de cause»* la mise en place par une simple loi d'un mécanisme d'examen accéléré des demandes fondées sur le Préambule de 1946, assorti de la création de zones de rétention spécifiques, ne permettrait pas à la France *«de s'en tenir à la stricte application de l'article 29 § 4 de la convention de Schengen»*.

D'une logique juridique parfaite, cette analyse coupe court aux spéculations sur une éventuelle réforme législative qui, de toute façon, se serait révélée impraticable.

• La nécessité incontournable d'une révision constitutionnelle

En définitive, comme l'a indiqué le Conseil d'Etat avec une parfaite clarté, la révision constitutionnelle demeure la seule voie possible pour permettre la pleine application de la Convention de Schengen :

« Cette obligation découlant, selon la décision du Conseil constitutionnel, du principe proclamé par le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, seule une loi constitutionnelle pourrait en dispenser la France ».

Cette solution est logique : puisque le problème auquel est confrontée la France résulte d'une obligation que le Conseil constitutionnel range dans l'ordre constitutionnel, et puisque cette obligation est incompatible avec une bonne application de la Convention de Schengen, le problème n'est pas d'aménager ladite obligation par voie législative mais, tout au contraire, de la faire disparaître.

La levée de cette obligation, du fait même de sa nature constitutionnelle, passe inévitablement par une révision constitutionnelle.

Cette révision permettrait de constitutionnaliser les mécanismes de la Convention de Schengen et, notamment, le principe de responsabilité de l'Etat de premier accueil. Cette voie est la seule qui restitue à la France l'avantage attendu de la notion d'« Etat responsable », vidée de sa substance par la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993.

III. LE PROJET DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE PERMET LA PLEINE APPLICATION DE LA CONVENTION DE SCHENGEN ET CONSACRE LE DROIT D'ASILE

Le texte qui vous est soumis propose l'insertion d'un article nouveau 53-1 dans le Titre VI de la Constitution (« Des traités et accords internationaux »).

Le choix du Titre VI plutôt que du Titre XIV (« Des communautés européennes et de l'Union européenne ») est logique puisque, d'une part, les Accords de Schengen ne relèvent pas du droit communautaire et, d'autre part, parce que la France pourrait fort

bien conclure avec des Etats européens non membres de l'Union européenne de nouvelles conventions bilatérales ou multilatérales analogues à celles de Schengen.

**1. Le premier alinéa du projet de révision :
l'autorisation constitutionnelle de conclure des engagements
internationaux du type Schengen**

Le premier paragraphe de cet article 53-1 dispose :

«La République peut conclure avec les Etats européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées».

• Dans une première approche, votre rapporteur a jugé nécessaire de procéder à une minutieuse analyse des termes de cet alinéa.

S'agissant de la notion d'«Etat européen», il ressort qu'elle doit être entendue dans une acception à la fois géographique et juridique. Lors du débat devant l'Assemblée nationale, le Garde des Sceaux a en effet précisé que le meilleur critère de définition des Etats européens concernés était l'appartenance au Conseil de l'Europe, impliquant à la fois une «communauté de valeurs» et une «relative proximité géographique». Cette interprétation est logique, dans la mesure où des mécanismes poussés de coopération transfrontalière, de libre circulation ou de réadmission des étrangers ne sont guère concevables qu'entre Etats assez «proches», dans les deux sens de cet adjectif.

Si toutefois la France était un jour conduite à envisager la conclusion d'un accord du type Schengen avec certains Etats dont la qualité «européenne» apparaîtrait douteuse au regard de ce double critère –Etats d'Europe orientale, notamment– il incomberait au Parlement d'apprécier souverainement ce point lors du débat de ratification, sous le contrôle éventuel du Conseil constitutionnel si celui-ci était saisi.

La notion d'«Etats liés par des engagements identiques» à ceux de la France recouvre, quant à elle, des Etats qui ont signé et ratifié des engagements non pas équivalents ou similaires, mais *strictement identiques* à ceux de la France. En d'autres termes, les Etats en question devront être Parties aux mêmes conventions que

notre pays (Convention de Genève et Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales), assorties, le cas échéant, des mêmes «réserves» ou «déclarations unilatérales» lorsque lesdites conventions les autorisent.

Quoi qu'il en soit, ce double problème d'interprétation littérale –appartenance à l'Europe géographique et identité des engagements– ne se pose pas dans le cas de la Convention de Schengen, dont les Parties sont toutes membres de l'Union européenne et toutes signataires de la Convention de Genève de 1951, du Protocole de New-York de 1967 et de la Convention européenne des Droits de l'homme de 1950.

• Sur le fond, et conformément à ce qu'a préconisé le Conseil d'Etat, cette disposition constitutionnelle aurait pour effet de *«rendre possible une coopération en matière de traitement des demandes d'asile avec des Etats liés à la France par des conventions, et respectant des engagements identiques aux siens»*.

Elle confère en fait une base constitutionnelle incontestable à la Convention de Schengen ou à toute autre convention équivalente, en ce qu'elle reconnaît expressément à la France le droit de faire exercer par un Etat cocontractant une compétence ressortissant jusqu'à présent à sa seule souveraineté.

De cette sorte, la France ne serait plus contrainte d'examiner elle-même toutes les demandes d'asile qui lui seraient présentées, si ces demandes relèvent de la responsabilité d'un autre Etat. *A fortiori* ne serait-elle plus tenue d'admettre tout demandeur sur son territoire, fût-ce provisoirement.

Ce mécanisme constitutionnel consacre la répartition des responsabilités entre chaque Etat signataire de la Convention de Schengen et restaure ainsi, en France, la notion d'«Etat responsable». Il lève de ce seul fait toutes les difficultés procédant de la décisions du Conseil constitutionnel du 13 août 1993.

En d'autres termes, le premier alinéa du texte qui nous est proposé permettrait la pleine application de la Convention de Schengen.

2. Le second alinéa du projet de révision : la consécration constitutionnelle du droit d'asile

Le second paragraphe du projet de révision dispose :

«Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif».

Cette rédaction est beaucoup plus extensive que celle du quatrième alinéa du Préambule de 1946, puisqu'en dehors des cas de persécution pour une action en faveur de la liberté, elle fonde les autorités de la République à accorder l'asile *«pour un autre motif»*, c'est-à-dire pour *tout autre motif*, quel qu'il soit.

• L'analyse textuelle de cette disposition ne soulève pas de difficulté particulière : les termes *«ont toujours le droit de donner asile»* et *«pour un autre motif»* montrent d'eux-mêmes qu'il s'agit de permettre à la France de donner asile à tout étranger auquel elle souhaiterait l'accorder, nonobstant toute disposition internationale de nature à restreindre ou à supprimer ce droit souverain.

• Ce paragraphe du projet de révision a une double portée, à la fois relative et absolue.

En premier lieu, il est la consécration constitutionnelle du mécanisme de l'article 29 § 4 de la Convention de Schengen : il constitutionnalise le «droit d'évocation» par la France de toute demande d'asile relevant normalement de la compétence d'un autre Etat signataire.

Cet alinéa ne fait nullement disparaître le droit d'asile institué par le Préambule de la Constitution de 1946 en faveur des personnes persécutées pour leur action en faveur de la liberté. Mais là où le Conseil constitutionnel voyait une obligation, l'alinéa rétablit une simple faculté. Cette faculté ne trouvera à s'appliquer que si la France renonce à laisser jouer les mécanismes de la Convention de Schengen, c'est-à-dire à laisser à l'Etat normalement responsable le soin d'examiner la demande.

On peut donc considérer qu'apprécié au regard de la Convention de Schengen ou de tout autre accord international équivalent, ce dispositif est de portée relative.

En second lieu, il constitutionnalise de façon absolue le droit d'asile, désormais susceptible d'être accordé en dehors de toute référence au Préambule de 1946, à la Convention de Genève ou à la Convention de Schengen. Ce mécanisme permettra à la France de donner asile à un étranger, nonobstant toute clause contraire de quelque engagement international que ce soit, si notre pays estime qu'il y va de son devoir – voire de son intérêt.

Ainsi qu'il a été dit, ce second alinéa est une disposition de souveraineté : la faculté qu'il institue devient un droit de l'Etat, et non une obligation.

Il faut toutefois souhaiter qu'en pratique, la mise en oeuvre de ce droit demeure réservée à des situations exceptionnelles ; c'est à cette condition qu'il sera conforme non seulement à la lettre, mais surtout à l'esprit de la Convention de Schengen.

IV. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : ADOPTER CONFORME LE PROJET DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

On ne doit modifier la loi fondamentale que pour des problèmes fondamentaux. Le droit d'asile en fait sans aucun doute partie, dès lors que, par les détournements systématiques dont il est l'objet, l'asile est devenu un des vecteurs privilégiés de l'immigration irrégulière.

La révision constitutionnelle qui nous est proposée pose le problème des rapports entre le droit d'asile, le droit constitutionnel interne et des conventions internationales. Il s'agit d'une question ancienne, qui ne saurait être traitée dans l'abstrait, mais exige au contraire une prise en compte lucide des réalités internationales et des implications concrètes que les textes peuvent avoir.

Le Constituant de 1946, quant à lui, s'était efforcé de respecter cette exigence. Brièvement évoqué lors des travaux préparatoires de la Constitution de 1946, le droit d'asile fut en effet introduit dans le Préambule lors de son examen par la commission de la Constitution le 9 août 1946, sur un amendement présenté à l'époque par Pierre COT et adopté à la quasi-unanimité.

Or le 13 février 1946, lors de la préparation du premier projet de Constitution, René CAPITANT, qui approuvait totalement le principe de l'asile politique, avait pris soin d'attirer l'attention des membres de la commission dans des termes dont, quarante sept ans

plus tard, on mesure toute la clairvoyance. Demandant que «*les autres pays partagent avec la France ce droit d'asile*», il indiquait en effet : «*Il ne faut pas que notre pays prenne, seul, des engagements qui puissent un jour le mettre dans l'obligation d'accueillir, non pas un nombre restreint d'individus, mais des populations entières, des millions d'individus. Le texte devrait limiter ces engagements, en disant par exemple qu'ils seront exécutoires dans le cadre du droit international*».

En comparaison, la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, fondée sur des considérations juridiques abstraites, ne semble pas avoir exactement pris en compte les données réelles de l'immigration irrégulière en Europe.

Elle conduit néanmoins à devoir réviser la Constitution. Le Parlement n'avait pas demandé à ce que soit rouvert le débat constitutionnel du droit d'asile, puisque depuis la décision du Conseil constitutionnel de 1991, il était légitimement persuadé que la Convention de Schengen était conforme à la Constitution.

Puisque ce débat doit néanmoins avoir lieu, il convient d'en tirer toutes les conséquences.

• **La révision constitutionnelle offre, en premier lieu, l'occasion de clarifier les interrogations qui pouvaient persister sur le droit d'asile.** La révision proposée met un terme à un régime dualiste fondé, selon le cas, sur le Préambule de la Constitution de 1946 ou sur la Convention de Genève de 1951. Ce régime, s'il fallait mettre en oeuvre les considérants développés par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 1993, aboutirait en fait à instaurer une «*procédure à deux vitesses*», incompatible avec la conception traditionnelle du droit d'asile en France.

Dans cette optique, la révision proposée consolide dans son essence même et dans sa portée générale le concept de l'asile.

• **La révision permet, par ailleurs, d'inscrire dans la Constitution le droit régalien de l'Etat à accorder l'asile nonobstant toute entrave doctrinale, jurisprudentielle ou incluse dans un engagement international.**

Là encore, il s'agit d'en revenir à la conception la plus traditionnelle du droit d'asile dont, avec le recul, le Préambule de la Constitution de 1946 n'envisageait qu'une application partielle.

• Cette révision instaure, enfin, une garantie substantielle contre toute clause de droit international qui, à l'avenir, serait de nature à restreindre la capacité de la France à accorder l'asile si elle le juge souhaitable. De fait, la France ne serait pas fondée à ratifier une telle clause, contraire au second alinéa du texte de l'article 53-1.

Au-delà de ces considérations d'ordre juridique, il faut souligner que la France – pas plus que ses partenaires de l'Espace Schengen – n'est en mesure de faire face seule au problème de l'immigration irrégulière en Europe. Les flux actuels, déjà considérables, ne sont d'ailleurs rien par rapport aux flux à venir.

Dans ces conditions, il n'est pas question de créer une «Ligne Maginot» de l'immigration, mais de substituer à des solutions hexagonales nécessairement inefficaces, un dispositif concerté, associant des Etats confrontés aux mêmes problèmes mais acceptant de les résoudre en respectant les mêmes valeurs. La Convention de Schengen répond à cet objet.

Il se trouve que la décision du Conseil constitutionnel de 1993, par son juridisme d'inspiration exclusivement nationale, neutralise la Convention de Schengen et, partant, la possibilité de trouver la solution commune à un problème d'envergure internationale.

En contraignant la France à s'ériger en instance d'appel contre tous les refus d'asile opposés par nos partenaires de l'Espace Schengen, cette décision a ouvert une fissure par laquelle, très rapidement, des dizaines ou des centaines de milliers de demandeurs d'asile tenteront de s'infiltrer.

Cette fissure deviendrait une véritable brèche, s'il fallait accepter que la France, par le jeu combiné des articles 29 § 4 et 30 § 2 de la Convention de Schengen, devienne l'Etat responsable de tous ces étrangers, c'est à dire qu'elle soit désormais contrainte de les accepter sur son territoire et, à l'issue de l'examen de leur demande d'asile, d'être dans l'impossibilité à la fois juridique et matérielle de procéder à leur éloignement.

La révision constitutionnelle qui vous est proposée n'a pas d'autre objet que de refermer cette brèche dans le plein respect du droit d'asile.

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter sans modification le présent projet de loi constitutionnelle.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi constitutionnelle (adopté sans modification par l'Assemblée nationale)

Article unique.

Il est ajouté dans le titre VI de la Constitution :
Des traités et accords internationaux, un article 53-1
ainsi rédigé :

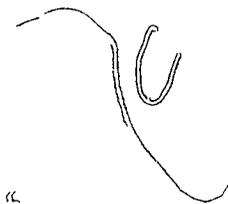
«*Art. 53-1.* – La République peut conclure avec
les Etats européens qui sont liés par des engage-
ments identiques aux siens en matière d'asile et de
protection des Droits de l'Homme et des libertés fon-
damentales, des accords déterminant leurs compé-
tences respectives pour l'examen des demandes
d'asile qui leur sont présentées.

«*Toutefois, même si la demande n'entre pas dans
leur compétence en vertu de ces accords, les autorités
de la République ont toujours le droit de donner asile
à tout étranger persécuté en raison de son action en
faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la
France pour un autre motif.*»

Propositions de la Commission

Article unique.

Sans modification



ANNEXES

- I. Compte rendu de la réunion de la commission consacrée à l'examen du rapport**
- II. Convention relative au statut des réfugiés adoptée le 28 juillet 1951 à Genève et protocole relatif au statut des réfugiés signé à New-York le 31 janvier 1967 (extraits)**
- III. Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 signée le 19 juin 1990 (extraits)**
- IV. Décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991 du Conseil constitutionnel - loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 - (extraits)**
- V. Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France (extraits)**
- VI. Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 du Conseil constitutionnel - loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France - (extraits)**
- VII. Avis du Conseil d'Etat du 23 septembre 1993**

ANNEXE I

**COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE LA COMMISSION
CONSACRÉE À L'EXAMEN DU RAPPORT**

Au cours de sa réunion du mercredi 3 novembre 1993, la commission a procédé, sur le rapport de M. Paul Masson, à l'examen du projet de loi constitutionnelle n° 73 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile.

M. Paul Masson, rapporteur, a tout d'abord souligné que le projet de révision, quoique bref et d'ordre essentiellement technique, touchait au droit d'asile, donc à un sujet en rapport direct avec les problèmes de l'immigration et, comme tel, fort sensible dans l'opinion publique. Aussi a-t-il souhaité que les débats du Sénat contribuent à clarifier une présentation qu'il a jugée trop souvent confuse de la réforme, au point d'en occulter les véritables enjeux.

Il a par ailleurs noté que c'était la première fois que le constituant intervenait pour surmonter les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel.

Le rapporteur a ensuite rappelé que la Convention de Schengen avait pour objectif la suppression des contrôles aux frontières et l'instauration d'un droit de libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen, en soulignant que ces deux mesures ne consistaient ni à supprimer les frontières elles-mêmes, ni à instaurer un droit au séjour. Il a indiqué qu'à cette fin, la Convention de Schengen organisait des procédures communes dans un grand nombre de domaines — visas, armes, stupéfiants, contrôles phytosanitaires, etc... — et, en particulier, pour l'examen des demandes d'asile formulées par les ressortissants des États tiers auprès des États signataires.

Il a noté à cet égard que, jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, les dispositions de la Convention de Schengen sur le droit d'asile, en raison même de leur clarté, n'avaient pas suscité en France de débat particulier et qu'elles avaient été jugées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 1991.

Le rapporteur a indiqué qu'en matière d'asile, la Convention de Schengen posait un principe nouveau et fondamental,

selon lequel l'Etat de premier accueil d'un étranger ressortissant d'un pays n'appartenant pas à l'espace Schengen serait désormais considéré comme seul responsable de l'instruction de sa demande d'asile, à charge pour lui de l'expulser vers son Etat d'origine ou vers tout autre Etat tiers susceptible de l'accueillir si cette demande était rejetée.

Il a toutefois indiqué qu'à la demande de la France, une véritable «réserve de souveraineté» avait été instituée par l'article 29-4 de la Convention, autorisant chaque partie à assurer elle-même le traitement d'une demande d'asile, en dérogation au principe de responsabilité de l'Etat de premier accueil. Le rapporteur a dans le même temps souligné que ce droit d'évocation avait pour contrepartie un transfert de responsabilité, prévu par l'article 30-2, de l'Etat de premier accueil vers l'Etat exerçant le droit prévu par cet article 29-4.

Aussi a-t-il indiqué que si elle était obligée d'examiner toutes les demandes d'asile qui viendraient à lui être présentées, la France se trouverait dans une situation critique puisque, même en cas de rejet, il lui deviendrait impossible de renvoyer l'intéressé dans un Etat appartenant à l'espace Schengen. En pratique, et compte tenu de la difficulté d'exécuter les mesures d'éloignement, un étranger parvenu à faire examiner sa demande en France aurait toutes les chances d'y demeurer durablement.

De ce fait, le rapporteur a vu dans l'articulation de l'article 29-4 et de l'article 30-2 de la Convention de Schengen le noeud du problème de la révision constitutionnelle.

Il a ensuite récapitulé les grandes lignes du régime national du droit d'asile, fondé d'une part sur le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, accordant le droit d'asile à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté, d'autre part, sur la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative aux réfugiés modifiée par son protocole de New-York de 1967, et sur la loi du 25 juillet 1952 créant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Il a toutefois observé que ce régime présentait des lacunes, que beaucoup de points de procédure étaient en fait réglés par voie de circulaire et que le droit d'asile, tel que visé par le Préambule de la Constitution de 1946, demeurerait un principe et, comme tel, n'était jusqu'à présent pas d'invocation directe. En pratique, le rapporteur a indiqué que le droit d'asile du Préambule de 1946 et le statut de réfugié politique de la Convention de Genève étaient devenus des concepts étroitement imbriqués, l'octroi du droit d'asile étant subordonné à la reconnaissance de la qualité de réfugié.

M. Paul Masson, rapporteur, a ensuite mentionné que les dispositions de la «loi Pasqua», censurées ou neutralisées par le Conseil constitutionnel, se bornaient à transcrire en droit interne les dispositions de la Convention de Schengen. Il n'a rien décelé, dans la décision du Conseil constitutionnel de 1991, qui fût de nature à alerter utilement le législateur sur l'obligation constitutionnelle faite à la France d'invoquer systématiquement l'article 29-4 de la Convention de Schengen et, par voie de conséquence, d'en assumer toutes les contraintes. Il a jugé qu'en obligeant les autorités françaises à procéder à l'examen de la situation de tous les demandeurs d'asile, le Conseil constitutionnel avait érigé l'exception en principe, transformant en obligation de portée générale ce que la France avait elle-même fait inscrire comme une simple faculté.

Le rapporteur a vu dans la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 une double brèche dans le dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière puisque d'une part, elle obligeait les autorités françaises à autoriser le demandeur d'asile à demeurer sur le territoire national durant l'examen de sa requête et, d'autre part, placerait la France devant l'obligation de devoir procéder à l'éloignement des étrangers déboutés par les autres Etats de l'espace Schengen, faute de pouvoir les faire réadmettre dans l'Etat responsable au sens de la Convention de Schengen, c'est-à-dire dans le pays de premier accueil.

Excluant d'emblée la perspective d'en rester à cette situation aux conséquences incalculables, **M. Paul Masson, rapporteur**, a envisagé les deux voies susceptibles de résoudre cette difficulté : l'adoption d'une loi simple ou une révision constitutionnelle.

Il a noté que le Conseil d'Etat, dans son avis du 23 septembre 1993, avait évoqué le recours à une loi simple qui, moyennant une procédure d'urgence, aurait permis à l'OFPRA, ou à toute autre autorité présentant des garanties suffisantes au regard des exigences constitutionnelles, de rejeter les demandes d'asile invoquant le quatrième alinéa du Préambule de 1946 mais manifestement infondées, dans le cas notamment où les demandeurs allégueraient des persécutions pour leur action en faveur de la liberté dans des pays où de telles persécutions n'existent pas. Il a signalé qu'en arrêtant une liste d'Etats réputés «sûrs», d'autres pays signataires, comme par exemple la R.F.A., s'étaient orientés vers un système de ce type.

Il a toutefois estimé que cette voie offrait une fausse réponse, parce que, comme l'avait relevé le Conseil d'Etat, ce mécanisme n'éviterait pas que la France, du seul fait de l'examen de la demande, endosse les obligations de l'Etat originellement

responsable, conformément à l'article 30-2 de la Convention de Schengen.

En conséquence, il a partagé l'analyse du Conseil d'Etat, selon laquelle la révision constitutionnelle représentait la seule voie praticable pour remédier à la situation résultant de la décision du Conseil constitutionnel.

Le rapporteur a ensuite procédé à l'analyse du projet de loi, en indiquant que celui-ci insérait dans le titre VI de la Constitution, consacré aux engagements internationaux, un article 53-1 comportant deux alinéas. Le choix de ce titre lui a paru plus judicieux que le titre XIV, consacré à l'Union européenne, dans la mesure où des accords analogues à ceux de la Convention de Schengen pourraient fort bien à l'avenir être souscrits avec des Etats non membres de l'Union.

Il a considéré que le premier alinéa conférerait une base constitutionnelle incontestable à la Convention de Schengen ou à toute autre convention équivalente, en ce qu'il reconnaissait à la France le droit de faire exercer par un Etat cocontractant une compétence ressortissant jusqu'à présent à sa seule souveraineté. Il a précisé que la France échapperait dès lors à la contrainte déduite par le Conseil constitutionnel du Préambule de la Constitution de 1946, consistant à devoir examiner elle-même toutes les demandes d'asile qui lui seraient présentées, même si celles-ci relevaient de la responsabilité d'un autre Etat ; a fortiori, la France ne serait plus tenue d'admettre tout demandeur sur son territoire, fût-ce provisoirement.

Le rapporteur a indiqué que le second alinéa donnait aux autorités de la République le droit d'accorder l'asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif.

Il a estimé que par son caractère général, cette disposition consacrait, nonobstant toute stipulation internationale contraire ou toute interprétation doctrinale ou jurisprudentielle, le droit régalién de la République française d'octroyer l'asile à toute personne à qui elle souhaiterait l'accorder, en dehors même de l'hypothèse du Préambule de 1946, somme toute plus limitative, d'une persécution en raison d'une action en faveur de la liberté. Il a noté de surcroît que cet alinéa prémunissait le droit d'asile contre d'éventuels empiètements du droit international, puisque sauf nouvelle modification constitutionnelle, il interdirait à la France de ratifier un engagement international susceptible de restreindre sa faculté souveraine d'accorder l'asile lorsqu'elle le jugerait souhaitable. Le rapporteur a jugé cette précaution utile, notamment dans la

perspective d'une éventuelle «communautarisation» de la politique d'asile que les Etats membres de l'Union européenne pourraient décider en application du Traité de Maastricht.

M. Paul Masson, rapporteur, a conclu son exposé en indiquant qu'il lui paraissait totalement illusoire de vouloir entourer l'Europe ou la France d'une «ligne Maginot» pour endiguer les flux migratoires. Après avoir relevé que la France enregistrait actuellement un nombre relativement limité de demandeurs d'asile, comparé aux 500 000 demandes annuelles présentées en Allemagne, il a estimé que cette situation plus favorable résultait d'une législation efficace, fondée sur un examen assez rapide des demandes. En conséquence, il a jugé indispensable que la France demeure souveraine dans ce domaine.

A cette fin, et sans remettre en cause le droit d'asile, il lui a paru urgent de colmater la brèche ouverte par la décision du Conseil constitutionnel, en adoptant avant le 1er février 1994 –date d'entrée en vigueur effective de la Convention de Schengen– le projet de loi constitutionnelle dans le texte voté par l'Assemblée nationale.

A l'issue de cet exposé, **M. Jacques Larché, président**, a exprimé, au nom de la commission unanime, ses plus vives félicitations au rapporteur pour l'exhaustivité, la clarté et la précision de son rapport.

M. Charles Jolibois a interrogé le rapporteur sur l'articulation exacte entre les deux alinéas du texte proposé. Il a jugé peu logique que le premier fasse référence au droit d'asile et aux Droits de l'Homme, tandis que le second alinéa, par une apparente exception au premier, ne vise que le seul droit d'asile. **M. Paul Masson, rapporteur**, lui a précisé que ce second alinéa avait en fait une portée beaucoup plus générale puisqu'il restaurait un droit régalien en permettant à la France d'accorder l'asile à tout étranger qui le solliciterait, au-delà du cas de ceux qui sont persécutés en raison de leur action en faveur de la liberté.

En réponse à une question de **M. Jacques Bérard**, le rapporteur a expliqué que la détermination de l'Etat responsable s'opèrerait par référence aux critères définis par la Convention de Schengen ; en cas de doute, les autorités françaises seraient conduites à procéder à une enquête prenant en compte tout élément de fait probant comme, par exemple, le lieu d'émission d'un titre de transport, l'existence d'indices prouvant que l'étranger a d'abord séjourné dans un autre Etat signataire, etc...

Après avoir rappelé que le Conseil constitutionnel s'était, dès 1971, référé au Préambule de la Constitution de 1946, **M. Michel**

Dreyfus-Schmidt a fait part de son scepticisme sur l'efficacité de la réforme proposée. Du fait qu'aucune modification du quatrième alinéa du Préambule n'était envisagée, et que subsistait donc l'obligation déduite par le Conseil constitutionnel de procéder à l'examen de toutes les demandes d'asile, il a estimé que l'insertion dans le corps même de la Constitution des règles issues de la Convention de Schengen n'empêcherait pas, le cas échéant, une nouvelle censure de dispositions telles que celles qui étaient contenues dans la «loi Pasqua». Il s'est également interrogé sur l'opportunité de faire référence aux accords conclus avec des «Etats européens», notion qui lui a paru équivoque, aboutissant à exclure certains Etats non européens qui, à l'instar du Canada, respectent pourtant scrupuleusement les Droits de l'Homme sur leur territoire.

M. Pierre Fauchon s'est déclaré surpris par la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993. Constatant que l'article 55 de la Constitution conférait aux traités régulièrement ratifiés une autorité supérieure à celle des lois, il a estimé que les dispositions de la «loi Pasqua», dans la mesure où elles transposaient en droit interne plusieurs articles de la Convention de Schengen, n'auraient logiquement pas dû soulever de difficultés constitutionnelles. Il a, d'autre part, partagé le scepticisme de **M. Michel Dreyfus-Schmidt** sur l'absence de modification du Préambule de 1946 et sur la référence aux seuls Etats européens. A titre personnel, **M. Pierre Fauchon** s'est déclaré particulièrement attaché au respect du droit d'asile, dont il avait lui-même bénéficié en son temps au Maroc. Il a noté que la Convention de Schengen mettait en place un mécanisme interétatique auquel, pour sa part, il aurait préféré un mécanisme communautaire.

M. Paul Masson, rapporteur, leur a répondu que la référence aux seuls Etats européens se justifiait par l'existence d'une concertation quasi permanente entre les polices européennes, par le rapprochement des procédures, par la proximité territoriale des Etats concernés et par la mise en place d'un dispositif informatique, le Système Informatique Schengen (S.I.S.), permettant d'échanger des données au sein de l'espace Schengen.

Quant à la contradiction évoquée par **M. Michel Dreyfus-Schmidt** et **M. Pierre Fauchon** entre le Préambule de 1946 et le second alinéa de l'article 53-1 de la Constitution, le rapporteur a estimé qu'en inscrivant dans le corps même de la Constitution le principe selon lequel la République s'autorisait à déléguer sa responsabilité en matière d'asile, le constituant mettait le législateur à l'abri de toute nouvelle censure du Conseil constitutionnel.

Le rapporteur a rappelé que le problème d'une contradiction apparente entre deux dispositions constitutionnelles d'égale valeur s'était déjà présenté, avec le Traité de Maastricht, à propos du droit de vote des étrangers aux élections municipales. Il a souligné qu'à ce propos, le Conseil constitutionnel avait établi en termes parfaitement clairs que le pouvoir constituant, par définition souverain, était libre d'exprimer sa volonté dans la formulation qui lui paraissait expédiente. En l'occurrence, le rapporteur a estimé que la révision constitutionnelle traduisait sans la moindre ambiguïté possible la volonté du constituant de transformer en simple faculté ce que le Conseil constitutionnel avait considéré comme une obligation dans sa décision du 13 août 1993.

M. Guy Allouche a tout d'abord souhaité connaître le sentiment du rapporteur sur la valeur respective des traités internationaux et de la Constitution dans la hiérarchie des normes. Il a, par ailleurs, jugé infondées les inquiétudes du rapporteur liées à l'obligation pour la France d'autoriser un demandeur d'asile à demeurer sur son territoire durant l'instruction de sa demande.

M. Paul Masson, rapporteur, a objecté, sur ce dernier point, que la difficulté résidait dans le fait qu'en vertu de la décision du Conseil constitutionnel, la rétention d'un étranger ne saurait excéder sept jours. Passé ce délai, et dès lors qu'il n'aurait pas été statué définitivement sur sa demande, il a rappelé que les autorités françaises seraient placées devant l'option entre l'assignation à résidence — dont l'expérience démontrait l'efficacité limitée — ou le refoulement, dont l'exécution est extrêmement difficile.

Quant à la hiérarchie des normes, **M. Paul Masson, rapporteur**, a indiqué que le Traité, s'il était supérieur à la loi ordinaire, sous réserve de réciprocité, demeurerait subordonné à la Constitution.

Après s'être pleinement associé aux compliments adressés au rapporteur, **M. Etienne Dailly** a considéré que le projet de loi constitutionnelle appelait sans doute quelques aménagements d'ordre rédactionnel comme, par exemple, la suppression de la référence équivoque aux « États européens ». Sur le fond, il s'est cependant déclaré prêt à approuver ce projet de loi, en observant toutefois qu'il n'apportait qu'une réponse circonstancielle à un problème lui-même circonstanciel.

Pour **M. Etienne Dailly**, la véritable difficulté résultait d'une dérive constante de la jurisprudence du Conseil constitutionnel depuis 1971, date à laquelle il s'était, pour la première fois, référé non plus seulement à la Constitution elle-même, mais à une norme incluse dans ce qui deviendrait, au fil de ses décisions successives, le

«bloc de constitutionnalité». Il a cité, à titre d'exemples, les principes à valeur constitutionnelle, les objectifs constitutionnels, les principes reconnus par les lois de la République, qui sont autant de normes constitutionnelles dans lesquelles il a vu une atteinte illégitime aux droits du Parlement. M. Etienne Dailly a par ailleurs constaté que le Conseil constitutionnel avait développé de nouvelles techniques de contrôle de constitutionnalité dont, notamment, les «strictes réserves d'interprétation» comme celle qui venait aujourd'hui neutraliser l'application de la Convention de Schengen.

Pour faire cesser cette dérive, M. Etienne Dailly a préconisé que la Constitution elle-même, à l'instar de celle de 1946, limite la source du contrôle de constitutionnalité aux seuls articles de la Constitution et à ceux de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Il a rappelé qu'il avait récemment déposé dans ce sens une proposition de loi constitutionnelle n° 450 rectifié, dont il a souhaité l'inscription prochaine à l'ordre du jour des travaux de la commission.

M. Jacques Larché, président, a objecté que la dérive du contrôle de constitutionnalité tenait plus au nombre excessif des saisines du Conseil constitutionnel qu'à l'exercice, par celui-ci, des compétences que lui reconnaît la Constitution. Il a tenu également à faire observer que l'exclusion du Préambule de 1946 du «bloc de constitutionnalité» aboutirait, par exemple, à supprimer les garanties constitutionnelles attachées au droit syndical, au droit de grève ou à la liberté de l'enseignement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a tenu à rappeler que M. Etienne Dailly s'était lui-même référé dans plusieurs saisines du Conseil constitutionnel à d'autres sources que celles auxquelles il proposait aujourd'hui de limiter le contrôle de constitutionnalité.

M. Paul Masson, rapporteur, sans contester que l'évolution actuelle du contrôle de constitutionnalité pouvait susciter des interrogations, ainsi que venait de le démontrer la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993, a estimé qu'en l'état, l'urgence était de remédier aux conséquences de cette décision avant l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen, prévue pour le 1er février prochain. En conséquence, il s'est, quant à lui, prononcé en faveur d'une adoption sans modification du projet de loi constitutionnelle, seule à même de permettre au Parlement d'adopter avant la fin de l'actuelle session des dispositions équivalentes à celles de la «loi Pasqua».

M. Robert Pagès a rappelé l'opposition de principe du groupe communiste à la fois au contrôle de constitutionnalité instauré par la Constitution de la Vème République et aux accords de

Schengen. Au bénéfice de cette observation, il s'est déclaré sceptique sur la nécessité d'une réforme constitutionnelle pour prendre en compte la décision du Conseil constitutionnel et a exprimé sa préoccupation sur la transformation en simple faculté d'un droit qui constituait jusqu'à présent une obligation. Il a souligné que les membres du groupe communiste voteraient contre le projet de révision.

M. Christian Bonnet a totalement partagé le point de vue du rapporteur, en estimant que la décision du Conseil constitutionnel avait effectivement ouvert une brèche redoutable dans un domaine particulièrement sensible. Il s'est prononcé pour l'adoption du projet de loi, d'autant que ce texte résultait d'un accord entre le Président de la République et le Premier ministre.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a **adopté sans modification le projet de loi constitutionnelle.**

ANNEXE II

Convention relative au statut des réfugiés

Adoptée le 28 juillet 1951 à Genève

(Extraits)

PRÉAMBULE

Les Hautes Parties contractantes,

Considérant que la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme approuvée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale ont affirmé ce principe que les êtres humains, sans distinction, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

Considérant que l'Organisation des Nations Unies a, à plusieurs reprises, manifesté la profonde sollicitude qu'elle éprouve pour les réfugiés et qu'elle s'est préoccupée d'assurer à ceux-ci l'exercice le plus large possible des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

Considérant qu'il est désirable de réviser et de codifier les accords internationaux antérieurs relatifs au statut des réfugiés et d'étendre l'application de ces instruments et la protection qu'ils constituent pour les réfugiés au moyen d'un nouvel accord,

Considérant qu'il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et que la solution satisfaisante des problèmes dont l'Organisation des Nations Unies reconnaît la portée et le caractère internationaux, ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale,

Exprimant le vœu que tous les Etats, reconnaissant le caractère social et humanitaire du problème des réfugiés, fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que ce problème ne devienne une cause de tension entre Etats,

Prenant acte de ce que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a pour tâche de veiller à l'application des conventions internationales qui assurent la protection des réfugiés, et reconnaissant que la coordination effective des mesures prises pour résoudre ce problème dépendra de la coopération des Etats avec le Haut Commissaire,

Sont convenues des dispositions ci-après :

CHAPITRE PREMIER
DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier. — Définition du terme « réfugié »

A. Aux fins de la présente Convention, le terme « réfugié » s'appliquera à toute personne :

1) Qui a été considérée comme réfugiée en application des Arrangements du 12 mai 1926 et du 30 juin 1928, ou en application des Conventions du 28 octobre 1933 et du 10 février 1938 et du Protocole du 14 septembre 1939 ou encore en application de la Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés.

Les décisions de non-éligibilité prise par l'Organisation internationale pour les réfugiés pendant la durée de son mandat ne font pas obstacle à ce que la qualité de réfugié soit accordée à des personnes qui remplissent les conditions prévues au paragraphe 2 de la présente section.

2) Qui, par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951 et 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.

Dans le cas d'une personne qui a plus d'une nationalité, l'expression « du pays dont elle a la nationalité » vise chacun des pays dont cette personne a la nationalité. Ne sera pas considérée comme privée de la protection du pays dont elle a la nationalité toute personne qui, sans raison valable fondée sur une crainte justifiée, ne s'est pas réclamée de la protection de l'un des pays dont elle a la nationalité.

B. 1) Aux fins de la présente Convention, les mots « événements survenus avant le premier janvier 1951 » figurant à l'article 1, section A, pourront être compris dans le sens de soit a) « événements survenus avant le premier janvier 1951 en Europe », soit b) « événements survenus avant le premier janvier 1951 en Europe ou ailleurs »; et chaque Etat contractant fera, au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, une déclaration précisant la portée qu'il entend donner à cette expression au point de vue des obligations assumées par lui en vertu de la présente Convention. (1)

(1) Protocole relatif au statut des réfugiés
signé à New-York le 31 janvier 1967

Article premier. - Disposition générale

2. Aux fins du présent Protocole, le terme « réfugié », sauf en ce qui concerne l'application du paragraphe 3 du présent article, s'entend de toute personne répondant à la définition donnée à l'article premier de la Convention comme si les mots « par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 et... » et les mots « ... à la suite de tels événements » ne figuraient pas au paragraphe 2 de la section A de l'article premier.

3. Le présent Protocole sera appliqué par les Etats qui y sont parties sans aucune limitation géographique; toutefois, les déclarations déjà faites en vertu de l'alinéa a du paragraphe 1 de la section B de l'article premier de la Convention par des Etats déjà parties à celle-ci s'appliqueront aussi sous le régime du présent Protocole, à moins que les obligations de l'Etat déclarant n'aient été étendues conformément au paragraphe 2 de la section B de l'article premier de la Convention.

2) Tout Etat contractant qui a adopté la formule a pourra à tout moment étendre ses obligations en adoptant la formule b par notification adressée au Secrétaire général des Nations Unies.

C. Cette Convention cessera, dans les cas ci-après, d'être applicable à toute personne visée par les dispositions de la section A ci-dessus :

1) Si elle s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité; ou

2) Si, ayant perdu sa nationalité, elle l'a volontairement recouvrée; ou

3) Si elle a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont elle a acquis la nationalité; ou

4) Si elle est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée; ou

5) Si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité;

Etant entendu, toutefois, que les dispositions du présent paragraphe ne s'appliqueront pas à tout réfugié visé au paragraphe 1 de la section A du présent article qui peut invoquer, pour refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures;

6) S'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle est en mesure de retourner dans le pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle;

Etant entendu, toutefois, que les dispositions du présent paragraphe ne s'appliqueront pas à tout réfugié visé au paragraphe 1 de la section A du présent article qui peut invoquer, pour refuser de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures.

D. Cette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Lorsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, sans que l'un sort de ces personnes ait été définitivement réglé, conformément aux résolutions y relatives adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention.

E. Cette Convention ne sera pas applicable à une personne considérée par les autorités compétentes du pays dans lequel cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays.

F. Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser :

a) Qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;

b) Qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés;

c) Qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Article 2. — Obligations générales

Tout réfugié a, à l'égard du pays où il se trouve, des devoirs qui comportent notamment l'obligation de se conformer aux lois et règlements ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public.

Article 3. — Non-discrimination

Les Etats contractants appliqueront les dispositions de cette Convention aux réfugiés sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine.

Article 4. — Religion

Les Etats contractants accorderont aux réfugiés sur leur territoire un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux nationaux en ce qui concerne la liberté de pratiquer leur religion et en ce qui concerne la liberté d'instruction religieuse de leurs enfants.

Article 5. — Droits accordés indépendamment de cette Convention

Aucune disposition de cette Convention ne porte atteinte aux autres droits et avantages accordés, indépendamment de cette Convention, aux réfugiés.

Article 6. — L'expression « dans les mêmes circonstances »

Aux fins de cette Convention, les termes « dans les mêmes circonstances » impliquent que toutes les conditions (et notamment celles qui ont trait à la durée et aux conditions de séjour ou de résidence) que l'intéressé devrait remplir, pour pouvoir exercer le droit en question, s'il n'était pas un réfugié, doivent être remplies par lui à l'exception des conditions qui, en raison de leur nature, ne peuvent être remplies par un réfugié.

Article 7. — Dispense de réciprocité

1. Sous réserve des dispositions plus favorables prévues par cette Convention, tout Etat contractant accordera aux réfugiés le régime qu'il accorde aux étrangers en général.

2. Après un délai de résidence de trois ans, tous les réfugiés bénéficieront, sur le territoire des Etats contractants, de la dispense de réciprocité législative.

3. Tout Etat contractant continuera à accorder aux réfugiés les droits et avantages auxquels ils pouvaient déjà prétendre, en l'absence de réciprocité, à la date d'entrée en vigueur de cette Convention pour ledit Etat.

4. Les Etats contractants envisageront, avec bienveillance la possibilité d'accorder aux réfugiés, en l'absence de réciprocité, des droits et des avantages outre ceux auxquels ils peuvent prétendre en vertu des paragraphes 2 et 3 ainsi que la possibilité de faire bénéficier de la dispense de réciprocité des réfugiés qui ne remplissent pas les conditions visées aux paragraphes 2 et 3.

5. Les dispositions des paragraphes 2 et 3 ci-dessus s'appliquent aussi bien aux droits et avantages visés aux articles 13, 18, 19, 21 et 22 de cette Convention qu'aux droits et avantages qui ne sont pas prévus par elle.

Article 8. — Dispense de mesures exceptionnelles

En ce qui concerne les mesures exceptionnelles qui peuvent être prises contre la personne, les biens ou les intérêts des ressortissants d'un Etat déterminé, les Etats contractants n'appliqueront pas ces mesures à un réfugié ressortissant formellement dudit Etat uniquement en raison de sa nationalité. Les Etats contractants qui, de par leur législation, ne peuvent appliquer le principe général consacré dans cet article accorderont dans des cas appropriés des dispenses en faveur de tels réfugiés.

Article 9. — Mesures provisoires

Aucune des dispositions de la présente Convention n'a pour effet d'empêcher un Etat contractant, en temps de guerre ou dans d'autres circonstances graves et exceptionnelles, de prendre provisoirement, à l'égard d'une personne déterminée, les mesures que cet Etat estime indispensables à la sécurité nationale, en attendant qu'il soit établi par ledit Etat contractant que cette personne est effectivement un réfugié et que le maintien desdites mesures est nécessaire à son égard dans l'intérêt de sa sécurité nationale.

Article 10. — Continuité de résidence

1. Lorsqu'un réfugié a été déporté au cours de la deuxième guerre mondiale et transporté sur le territoire de l'un des Etats contractants et y réside, la durée de ce séjour forcé comptera comme résidence régulière sur ce territoire.

2. Lorsqu'un réfugié a été déporté du territoire d'un Etat contractant au cours de la deuxième guerre mondiale et y est retourné avant l'entrée en vigueur de cette Convention pour y établir sa résidence, la période qui précède et celle qui suit cette déportation seront considérées, à toutes les fins pour lesquelles une résidence ininterrompue est nécessaire, comme ne constituant qu'une seule période ininterrompue.

Article 11. — Gens de mer réfugiés

Dans le cas de réfugiés régulièrement employés comme membres de l'équipage à bord d'un navire battant pavillon d'un Etat contractant, cet Etat examinera avec bienveillance la possibilité d'autoriser lesdits réfugiés à s'établir sur son territoire et de leur délivrer des titres de voyage ou de les admettre à titre temporaire sur son territoire, afin, notamment, de faciliter leur établissement dans un autre pays.

CHAPITRE II CONDITION JURIDIQUE

Article 12. — Statut personnel

1. Le statut personnel de tout réfugié sera régi par la loi du pays de son domicile ou, à défaut de domicile, par la loi du pays de sa résidence.

2. Les droits précédemment acquis par le réfugié et découlant du statut personnel, et notamment ceux qui résultent du mariage, seront respectés par tout Etat contractant, sous réserve, le cas échéant, de l'accomplissement des formalités prévues par la législation dudit Etat, étant entendu, toutefois, que le droit en cause doit être de ceux qui auraient été reconnus par la législation dudit Etat si l'intéressé n'était devenu un réfugié.

Article 13. — Propriété mobilière et immobilière

Les Etats contractants accorderont à tout réfugié un traitement aussi favorable que possible et de toute façon un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général en ce qui concerne l'acquisition de la propriété mobilière et immobilière et autres droits s'y rapportant, le louage et les autres contrats relatifs à la propriété mobilière et immobilière.

Article 14. — Propriété intellectuelle et industrielle

En matière de protection de la propriété industrielle, notamment d'inventions, dessins, modèles, marques de fabrique, nom commercial, et en matière de protection de la propriété littéraire, artistique et scientifique, tout réfugié bénéficiera dans le pays où il a sa résidence habituelle de la protection qui est accordée aux nationaux dudit pays. Dans le territoire de l'un quelconque des autres Etats contractants, il bénéficiera de la protection qui est accordée dans ledit territoire aux nationaux du pays dans lequel il a sa résidence habituelle.

Article 15. — Droit d'association

Les Etats contractants accorderont aux réfugiés qui résident régulièrement sur leur territoire, en ce qui concerne les associations à but non politique et non lucratif et les syndicats professionnels, le traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger dans les mêmes circonstances.

Article 16. — Droit d'ester en justice

1. Tout réfugié aura, sur le territoire des Etats contractants, libre et facile accès devant les tribunaux.

2. Dans l'Etat contractant où il a sa résidence habituelle, tout réfugié jouira du même traitement qu'un ressortissant en ce qui concerne l'accès aux tribunaux, y compris l'assistance judiciaire et l'exemption de la caution *judicatum solvi*.

3. Dans les Etats contractants autres que celui où il a sa résidence habituelle, et en ce qui concerne les questions visées au paragraphe 2, tout réfugié jouira du même traitement qu'un national du pays dans lequel il a sa résidence habituelle.

CHAPITRE III EMPLOIS LUCRATIFS

Article 17. — Professions salariées

1. Les Etats contractants accorderont à tout réfugié résidant régulièrement sur leur territoire le traitement le plus favorable accordé, dans les mêmes circonstances, aux ressortissants d'un pays étranger en ce qui concerne l'exercice d'une activité professionnelle salariée.

2. En tout cas, les mesures restrictives imposées aux étrangers ou à l'emploi d'étrangers pour la protection du marché national du travail ne seront pas applicables aux réfugiés qui en étaient déjà dispensés à la date de l'entrée en vigueur de cette Convention par l'Etat contractant intéressé, ou qui remplissent l'une des conditions suivantes :

- a) Compter trois ans de résidence dans le pays;
- b) Avoir pour conjoint une personne possédant la nationalité du pays de résidence. Un réfugié ne pourrait invoquer le bénéfice de cette disposition au cas où il aurait abandonné son conjoint;
- c) Avoir un ou plusieurs enfants possédant la nationalité du pays de résidence.

3. Les Etats contractants envisageront avec bienveillance l'adoption de mesures tendant à assimiler les droits de tous les réfugiés en ce qui concerne l'exercice des professions salariées à ceux de leurs nationaux et ce, notamment pour les réfugiés qui sont entrés sur leur territoire en application d'un programme de recrutement de la main-d'œuvre ou d'un plan d'immigration.

Article 18. — Professions non salariées

Les Etats contractants accorderont aux réfugiés se trouvant régulièrement sur leur territoire un traitement aussi favorable que possible et en tout cas un traitement non moins favorable que celui accordé dans les mêmes circonstances aux étrangers en général, en ce qui concerne l'exercice d'une profession non salariée dans l'agriculture, l'industrie, l'artisanat et le commerce, ainsi que la création de sociétés commerciales et industrielles.

Article 19. — Professions libérales

1. Tout Etat contractant accordera aux réfugiés résidant régulièrement sur son territoire, qui sont titulaires de diplômes reconnus par les autorités compétentes dudit Etat et qui sont désireux d'exercer une profession libérale, un traitement aussi favorable que possible et en tout cas un traitement non moins favorable que celui accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général.

2. Les Etats contractants feront tout ce qui est en leur pouvoir, conformément à leurs lois et constitutions, pour assurer l'installation de tels réfugiés dans les territoires, autres que le territoire métropolitain, dont ils assurent la responsabilité des relations internationales.

CHAPITRE IV BIEN-ÊTRE

Article 20. — Rationnement

Dans le cas où il existe un système de rationnement auquel est soumise la population dans son ensemble et qui régit la répartition générale de produits dont il y a pénurie, les réfugiés seront traités comme les nationaux.

Article 21. — Logement

En ce qui concerne le logement, les Etats contractants accorderont, dans la mesure où cette question tombe sous le coup des lois et règlements ou est soumise au contrôle des autorités publiques, aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire un traitement aussi favorable que possible; ce traitement ne saurait être, en tout cas, moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général.

Article 22. — Education publique

1. Les Etats contractants accorderont aux réfugiés le même traitement qu'aux nationaux en ce qui concerne l'enseignement primaire.

2. Les Etats contractants accorderont aux réfugiés un traitement aussi favorable que possible, et en tout cas non moins favorable que celui qui est accordé aux étrangers en général dans les mêmes circonstances quant aux catégories d'enseignement autre que l'enseignement primaire et notamment en ce qui concerne l'accès aux études, la reconnaissance de certificats d'études, de diplômes et de titres universitaires délivrés à l'étranger, la remise des droits et taxes et l'attribution de bourses d'études.

Article 23. — Assistance publique

Les Etats contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours publics qu'à leurs nationaux.

Article 24. — Législation du travail et sécurité sociale

1. Les Etats contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement qu'aux nationaux en ce qui concerne les matières suivantes :

a) Dans la mesure où ces questions sont réglementées par la législation ou dépendent des autorités administratives : la rémunération, y compris les allocations familiales lorsque ces allocations font partie de la rémunération, la durée du travail, les heures supplémentaires, les congés payés, les restrictions au travail à domicile, l'âge d'admission à l'emploi, l'apprentissage et la formation professionnelle, le travail des femmes et des adolescents et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives;

b) La sécurité sociale (les dispositions légales relatives aux accidents du travail, aux maladies professionnelles, à la maternité, à la maladie, à l'invalidité, à la vieillesse et au décès, au chômage, aux charges de famille, ainsi qu'à tout autre risque qui, conformément à la législation nationale, est couvert par un système de sécurité sociale), sous réserve :

- i) Des arrangements appropriés visant le maintien des droits acquis et des droits en cours d'acquisition;
- ii) Des dispositions particulières prescrites par la législation nationale du pays de résidence et visant les prestations ou fractions de prestations payables exclusivement sur les fonds publics, ainsi que les allocations versées aux personnes qui ne réunissent pas les conditions de cotisation exigées pour l'attribution d'une pension normale.

2. Les droits à prestation ouverts par le décès d'un réfugié survenu du fait d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ne seront pas affectés par le fait que l'ayant droit réside en dehors du territoire de l'Etat contractant.

3. Les Etats contractants étendront aux réfugiés le bénéfice des accords qu'ils ont conclus ou viendront à conclure entre eux, concernant le maintien des droits acquis ou en cours d'acquisition en matière de sécurité sociale, pour autant que les réfugiés réunissent les conditions prévues pour les nationaux des pays signataires des accords en question.

4. Les Etats contractants examineront avec bienveillance la possibilité d'étendre, dans toute la mesure du possible, aux réfugiés le bénéfice d'accords similaires qui sont ou seront en vigueur entre ces Etats contractants et des Etats non contractants.

CHAPITRE V

MESURES ADMINISTRATIVES

Article 25. — Aide administrative

1. Lorsque l'exercice d'un droit par un réfugié nécessiterait normalement le concours d'autorités étrangères auxquelles il ne peut recourir, les Etats contractants sur le territoire desquels il réside veilleront à ce que ce concours lui soit fourni soit par leurs propres autorités, soit par une autorité internationale.

2. La ou les autorités visées au paragraphe 1 délivreront ou feront délivrer, sous leur contrôle, aux réfugiés les documents ou certificats qui normalement seraient délivrés à un étranger par ses autorités nationales ou par leur intermédiaire.

3. Les documents ou certificats ainsi délivrés remplaceront les actes officiels délivrés à des étrangers par leurs autorités nationales ou par leur intermédiaire, et feront foi jusqu'à preuve du contraire.

4. Sous réserve des exceptions qui pourraient être admises en faveur des indigents, les services mentionnés dans le présent article pourront être rétribués; mais ces rétributions seront modérées et en rapport avec les perceptions opérées sur les nationaux à l'occasion de services analogues.

5. Les dispositions de cet article n'affectent en rien les articles 27 et 28.

Article 26. — Liberté de circulation

Tout Etat contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances.

Article 27. — Pièces d'identité

Les Etats contractants délivreront des pièces d'identité à tout réfugié se trouvant sur leur territoire et qui ne possède pas un titre de voyage valable.

Article 28. — Titres de voyage

1. Les Etats contractants délivreront aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire des titres de voyage destinés à leur permettre de voyager hors de ce territoire à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent; les dispositions de l'annexe à cette Convention s'appliqueront à ces documents. Les Etats contractants pourront délivrer un titre de voyage à tout autre réfugié se trouvant sur leur territoire; ils accorderont une attention particulière aux cas de réfugiés se trouvant sur leur territoire et qui ne sont pas en mesure d'obtenir un titre de voyage du pays de leur résidence régulière.

2. Les documents de voyage délivrés aux termes d'accords internationaux antérieurs par les parties à ces accords seront reconnus par les Etats contractants et traités comme s'ils avaient été délivrés aux réfugiés en vertu du présent article.

Article 29. — Charges fiscales

1. Les Etats contractants n'assujettiront pas les réfugiés à des droits, taxes, impôts, sous quelque dénomination que ce soit, autres ou plus élevés que ceux qui sont ou qui seront perçus sur leurs nationaux dans des situations analogues.

2. Les dispositions du paragraphe précédent ne s'opposent pas à l'application aux réfugiés des dispositions des lois et règlements concernant les taxes afférentes à la délivrance aux étrangers de documents administratifs, pièces d'identité y comprises.

Article 30. — Transfert des avoirs

1. Tout Etat contractant permettra aux réfugiés, conformément aux lois et règlements de leur pays, de transférer les avoirs qu'ils ont fait entrer sur son territoire dans le territoire d'un autre pays où ils ont été admis afin de s'y réinstaller.

2. Tout Etat contractant accordera sa bienveillante attention aux demandes présentées par des réfugiés qui désirent obtenir l'autorisation de transférer tous autres avoirs nécessaires à leur réinstallation dans un autre pays où ils ont été admis afin de s'y réinstaller.

Article 31. — Réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil

1. Les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières.

2. Les Etats contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission, les Etats contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires.

Article 32. — Expulsion

1. Les Etats contractants n'expulseront un réfugié se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

2. L'expulsion de ce réfugié n'aura lieu qu'en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure par la loi. Le réfugié devra, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent, être admis à fournir des preuves tendant à le disculper, à présenter un recours et à se faire représenter à cet effet devant une autorité compétente ou devant une ou plusieurs personnes spécialement désignées par l'autorité compétente.

3. Les Etats contractants accorderont à un tel réfugié un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays. Les Etats contractants peuvent appliquer, pendant ce délai, telle mesure d'ordre interne qu'ils jugeront opportune.

Article 33. — Défense d'expulsion et de refoulement

1. Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.

Article 34. — Naturalisation

Les Etats contractants faciliteront, dans toute la mesure possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure possible, les taxes et les frais de cette procédure.

CHAPITRE VI

DISPOSITIONS EXECUTOIRES ET TRANSITOIRES

Article 37. — Relations avec les conventions antérieures

Sans préjudice des dispositions du paragraphe 2 de l'article 28, cette Convention remplace, entre les parties à la Convention, les accords des 5 juillet 1922, 31 mai 1924, 12 mai 1926, 30 juin 1928 et 30 juillet 1935, ainsi que les Conventions des 28 octobre 1933, 10 février 1938, le Protocole du 14 septembre 1939 et l'Accord du 15 octobre 1946.

CHAPITRE VII
CLAUSES FINALES

.....

Article 44. — Dénonciation

1. Tout Etat contractant pourra dénoncer la Convention à tout moment par notification adressée au Secrétaire général des Nations Unies.
2. La dénonciation prendra effet pour l'Etat intéressé un an après la date à laquelle elle aura été reçue par le Secrétaire général des Nations Unies.
3. Tout Etat qui a fait une déclaration ou une notification conformément à l'article 40 pourra notifier ultérieurement au Secrétaire général des Nations Unies que la Convention cessera de s'appliquer à tout territoire désigné dans la notification. La Convention cessera alors de s'appliquer au territoire en question un an après la date à laquelle le Secrétaire général aura reçu cette notification.

Article 45. — Révision.

1. Tout Etat contractant pourra en tout temps, par voie de notification adressée au Secrétaire général des Nations Unies, demander la révision de cette Convention.
2. L'Assemblée générale des Nations Unies recommandera les mesures à prendre, le cas échéant, au sujet de cette demande.

ANNEXE III

CONVENTION

d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985

Signée le 19 juin 1990

(Extraits)

Le Royaume de Belgique, le République fédérale d'Allemagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, ci-après dénommés les Parties contractantes,

Se fondant sur l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes ;

Ayant décidé d'accomplir la volonté exprimée dans cet accord de parvenir à la suppression des contrôles aux frontières communes dans la circulation des personnes et d'y faciliter le transport et la circulation des marchandises ;

Considérant que le Traité instituant les Communautés européennes, complété par l'Acte unique européen, prévoit que le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures ;

Considérant que le but poursuivi par les Parties contractantes coïncide avec cet objectif, sans préjudger des mesures qui seront prises en application des dispositions du Traité ;

Considérant que l'accomplissement de cette volonté appelle une série de mesures appropriées et une étroite coopération entre les Parties contractantes, sont convenus de ce qui suit :

TITRE I^{er}
 DÉFINITIONS

Article 1^{er}

Au sens de la présente Convention, on entend par :

Frontières intérieures : les frontières communes terrestres des Parties contractantes ainsi que leurs aéroports pour les vols intérieurs et leurs ports maritimes pour les liaisons régulières de transbordeurs qui sont en provenance ou à destination exclusives d'autres ports sur les territoires des Parties contractantes, sans faire escale dans des ports en dehors de ces territoires ;

Frontières extérieures : les frontières terrestres et maritimes ainsi que les aéroports et ports maritimes des Parties contractantes, pour autant qu'ils ne sont pas frontières intérieures ;

Vol intérieur : tout vol qui est en provenance ou à destination exclusives des territoires des Parties contractantes sans atterrissage sur le territoire d'un Etat tiers ;

Etat tiers : tout Etat autre que les Parties contractantes ;

Etranger : toute personne autre que les ressortissants des Etats membres des communautés européennes ;

Etranger signalé aux fins de non-admission : tout étranger signalé aux fins de non-admission dans le Système d'Information Schengen conformément aux dispositions de l'article 96 ;

Point de passage frontalier : tout point de passage autorisé par les autorités compétentes pour le franchissement des frontières extérieures ;

Contrôle frontalier : le contrôle aux frontières qui, indépendamment de tout autre motif, se fonde sur la seule intention de franchir la frontière ;

Transporteur : toute personne physique ou morale qui assure, à titre professionnel, le transport de personnes par voie aérienne, maritime ou terrestre ;

Titre de séjour : toute autorisation de quelque nature que ce soit délivrée par une Partie contractante donnant droit au séjour sur son territoire. N'est pas dans cette définition l'ad-

mission temporaire au séjour sur le territoire d'une Partie contractante en vue du traitement d'une demande d'asile ou d'une demande de titre de séjour ;

Demande d'asile : toute demande présentée par écrit, oralement ou autrement par un étranger à la frontière extérieure ou sur le territoire d'une Partie contractante en vue d'obtenir sa reconnaissance en qualité de réfugié conformément à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 et de bénéficier en cette qualité d'un droit de séjour ;

Demandeur d'asile : tout étranger qui a présenté une demande d'asile au sens de la présente Convention sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement ;

Traitement d'une demande d'asile : l'ensemble des procédures d'examen, de décision et des mesures prises en application de décisions définitives relatives à une demande d'asile, à l'exclusion de la détermination de la Partie contractante responsable du traitement de la demande d'asile en vertu des dispositions de la présente Convention.

CHAPITRE VII

Responsabilité pour le traitement de demandes d'asile

Article 28

Les Parties contractantes réaffirment leurs obligations aux termes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés telle qu'amendée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, sans aucune restriction géographique du champ d'application de ces textes, et leur engagement de coopérer avec les services du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour l'application de ces instruments.

Article 29

1. Les Parties contractantes s'engagent à assurer le traitement de toute demande d'asile déposée par un étranger sur le territoire de l'une d'elles.

2. Cette obligation n'entraîne pas pour une Partie Contractante celle d'autoriser dans tous les cas le demandeur d'asile à pénétrer ou à séjourner sur son territoire.

Toute Partie contractante conserve le droit de refouler ou d'éloigner, sur la base de ses dispositions nationales et en conformité avec ses engagements internationaux, un demandeur d'asile vers un Etat tiers.

3. Quelle que soit la Partie contractante à laquelle l'étranger adresse sa demande d'asile, une seule Partie contractante est responsable du traitement de la demande. Elle est déterminée selon les critères définis à l'article 30.

4. Nonobstant le paragraphe 3, toute Partie contractante conserve le droit, pour des raisons particulières tenant notamment au droit national, d'assurer le traitement d'une demande d'asile même si la responsabilité au sens de la présente Convention incombe à une autre Partie contractante.

Article 30

1. La Partie contractante responsable du traitement d'une demande d'asile est déterminée comme suit :

a) Si une Partie contractante a délivré au demandeur d'asile un visa de quelque nature qu'il soit ou un titre de séjour, elle est responsable du traitement de la demande. Si le visa a été délivré sur autorisation d'une autre Partie contractante, la Partie contractante qui a donné l'autorisation est responsable ;

b) Si plusieurs Parties contractantes ont délivré au demandeur d'asile un visa de quelque nature qu'il soit ou un titre de séjour, la Partie contractante responsable est celle qui a délivré le visa ou le titre de séjour dont l'échéance est la plus lointaine ;

c) Aussi longtemps que le demandeur d'asile n'a pas quitté les territoires des Parties contractantes, la responsabilité définie selon les points a et b subsiste même si la durée de validité du visa de quelque nature que ce soit ou du titre de séjour est périmée. Si le demandeur d'asile a quitté les territoires des Parties contractantes après la délivrance du visa ou du titre de séjour, ces documents fondent la responsabilité selon les points a et b, sauf si entre temps ils sont périmés en vertu des dispositions nationales ;

d) Si le demandeur d'asile est dispensé de l'obligation du visa par les Parties contractantes, la Partie contractante par les frontières extérieures de laquelle le demandeur d'asile a pénétré sur les territoires des Parties contractantes est responsable.

Tant que l'harmonisation des politiques de visa n'est pas encore complètement réalisée et si le demandeur d'asile est dispensé de l'obligation du visa par certaines Parties contractantes seulement, la Partie contractante par la frontière extérieure de laquelle le demandeur d'asile a pénétré sur les territoires des Parties contractantes au bénéfice d'une dispense de visa est responsable sous réserve des dispositions des points a, b et c.

Si la demande d'asile est présentée à une Partie contractante qui a délivré au demandeur un visa de transit - que le demandeur ait franchi ou non le contrôle des passeports - et si le visa de transit a été délivré après que le pays de transit s'est assuré auprès des autorités consulaires ou diplomatiques de la Partie contractante de destination que le demandeur d'asile répond aux conditions d'entrée dans la Partie contractante de destination, la Partie contractante de destination est responsable pour le traitement de la demande ;

e) Si le demandeur d'asile est entré sur les territoires des Parties contractantes sans être en possession d'un ou de plusieurs documents permettant le franchissement de la frontière, déterminés par le Comité exécutif, la Partie contractante par les frontières extérieures de laquelle le demandeur d'asile a pénétré sur les territoires des Parties contractantes est responsable ;

f) Si un étranger dont une demande d'asile est déjà en cours de traitement par une des Parties contractantes introduit une nouvelle demande, la Partie contractante responsable est celle auprès de laquelle la demande est en cours de traitement ;

g) Si un étranger, dont une demande d'asile antérieure a fait l'objet d'une décision définitive par une des Parties contractantes, introduit une nouvelle demande, la Partie contractante responsable est celle qui a traité la demande antérieure, si le demandeur n'a pas quitté les territoires des Parties contractantes.

2. Si une Partie contractante s'est chargée du traitement d'une demande d'asile en application de l'article 29, paragraphe 4, la Partie contractante responsable en vertu du présent article, paragraphe 1, est libérée de ses obligations.

3. Si la Partie contractante responsable ne peut être désignée sur la base des critères définis aux paragraphes 1 et 2, la Partie contractante auprès de laquelle la demande d'asile a été présentée est responsable.

Article 31

1. Les Parties contractantes s'efforceront de déterminer au plus vite laquelle d'entre elles est responsable du traitement d'une demande d'asile.

2. Si une demande d'asile est adressée à une Partie contractante non responsable en vertu de l'article 30 par un étranger qui séjourne sur son territoire, cette Partie contractante peut demander à la Partie contractante responsable de prendre en charge le demandeur d'asile, en vue d'assurer le traitement de sa demande d'asile.

3. La Partie contractante responsable est tenue de prendre en charge le demandeur d'asile visé au paragraphe 2, si la requête est effectuée dans un délai de six mois à compter du dépôt de la demande d'asile. Si la requête n'a pas été effectuée dans ce délai, la Partie contractante auprès de laquelle la demande d'asile a été introduite est responsable du traitement de la demande.

Article 32

La Partie contractante responsable du traitement de la demande d'asile assure celui-ci conformément à son droit national.

Article 33

1. Lorsque le demandeur d'asile se trouve irrégulièrement sur le territoire d'une autre Partie contractante pendant la durée de la procédure d'asile, la Partie contractante responsable est tenue de le reprendre.

2. Le paragraphe 1 n'est pas applicable lorsque l'autre Partie contractante a délivré au demandeur d'asile un titre de séjour ayant une validité supérieure ou égale à un an. Dans ce cas, la responsabilité du traitement de la demande est transférée à l'autre Partie contractante.

Article 34

1. La Partie contractante responsable est tenue de reprendre l'étranger dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui s'est rendu sur le territoire d'une autre Partie contractante sans être autorisé à y séjourner.

2. Toutefois, le paragraphe 1 n'est pas applicable lorsque la Partie contractante responsable avait assuré l'éloignement de l'étranger hors des territoires des Parties contractantes.

Article 35

1. La Partie contractante qui a reconnu à un étranger le statut de réfugié et lui a accordé le droit de séjour est tenue d'assumer, à condition que les intéressés en soient d'accord, la responsabilité du traitement de la demande d'asile d'un membre de sa famille.

2. Le membre de la famille mentionné au paragraphe 1 est le conjoint ou l'enfant célibataire de moins de dix-huit ans du réfugié ou, si le réfugié est un enfant célibataire de moins de dix-huit ans, son père ou sa mère.

Article 36

Toute Partie contractante responsable du traitement de la demande d'asile peut, pour des raisons humanitaires, fondées notamment sur des motifs familiaux ou culturels, demander à une autre Partie contractante de reprendre cette responsabilité pour autant que l'intéressé le souhaite. La Partie contractante sollicitée apprécie si elle peut accéder à cette requête.

Article 37

1. Les autorités compétentes des Parties contractantes se communiquent mutuellement aussitôt que possible les informations au sujet :

a) Des réglementations ou mesures nouvelles prises dans le domaine du droit d'asile ou du traitement des demandeurs d'asile au plus tard lors de leur entrée en vigueur ;

b) Des données statistiques concernant les arrivées mensuelles de demandeurs d'asile en indiquant les principaux pays de provenance, et les décisions consécutives à des demandes d'asile, dans la mesure où elles sont disponibles ;

c) De l'émergence ou l'accroissement significatif de certains groupes de demandeurs d'asile et les renseignements détenus à ce sujet ;

d) Des décisions fondamentales dans le domaine du droit d'asile.

2. Les Parties contractantes garantissent en outre une coopération étroite dans le recueil d'informations sur la situation dans les pays de provenance des demandeurs d'asile aux fins de parvenir à une évaluation commune.

3. Toute indication donnée par une Partie contractante concernant le traitement confidentiel des informations qu'elle communique doit être respectée par les autres Parties contractantes.

Article 38

1. Chaque Partie contractante transmet à toute autre Partie contractante qui en fait la demande les données qu'elle détient au sujet d'un demandeur d'asile qui sont nécessaires pour :

- déterminer la Partie contractante responsable du traitement de la demande d'asile ;
- le traitement de la demande d'asile ;
- la mise en œuvre des obligations découlant du présent chapitre.

2. Ces données peuvent porter exclusivement sur :

a) L'identité (nom et prénom, le cas échéant nom antérieur, surnoms ou pseudonymes, date et lieu de naissance, nationalités actuelle et antérieure du demandeur d'asile et, le cas échéant, des membres de sa famille) ;

b) Les documents d'identité et de voyage (référence, durée de validité, dates de délivrance, autorité ayant effectué la délivrance, lieu de délivrance, etc.) ;

c) Les autres éléments nécessaires pour établir l'identité du demandeur ;

d) Les lieux de séjour et les itinéraires de voyages ;

e) Les titres de séjour ou les visas délivrés par une Partie contractante ;

f) Le lieu où la demande d'asile a été déposée ;

g) Le cas échéant, la date de présentation d'une demande d'asile antérieure, la date de présentation de la demande actuelle, l'état d'avancement de la procédure, la teneur de la décision prise.

3. En outre, une Partie contractante peut demander à une autre Partie contractante de lui communiquer les motifs invoqués par le demandeur d'asile, à l'appui de sa demande, et, le cas échéant, les motifs de la décision prise le concernant. La Partie contractante sollicitée apprécie si elle peut donner suite à la requête qui lui est présentée. En tout état de cause la communication de ces renseignements est subordonnée au consentement du demandeur d'asile.

4. L'échange de données se fait sur demande d'une Partie contractante et ne peut avoir lieu qu'entre les autorités dont la désignation est communiquée par chaque Partie contractante au Comité exécutif.

5. Les données échangées ne peuvent être utilisées qu'aux fins prévues au paragraphe 1. Ces données ne peuvent être communiquées qu'aux autorités et juridictions chargées :

- de déterminer la Partie contractante responsable du traitement de la demande d'asile ;
- du traitement de la demande d'asile ;
- de la mise en œuvre des obligations découlant du présent chapitre.

6. La Partie contractante qui transmet les données veille à leur exactitude et à leur actualité.

S'il apparaît que cette partie contractante a fourni des données inexacts ou qui n'auraient pas dû être transmises, les Parties contractantes destinataires en sont informées sans délai. Elles sont tenues de rectifier ces informations ou de les faire disparaître.

7. Un demandeur d'asile a le droit de se faire communiquer, sur demande, les informations échangées le concernant, aussi longtemps qu'elles sont disponibles.

S'il constate que ces informations sont inexacts ou n'auraient pas dû être transmises il a le droit d'en exiger la rectification ou la disparition. Les corrections sont effectuées dans les conditions prévues au paragraphe 6.

8. Dans chaque Partie contractante concernée, la transmission et la réception des informations échangées sont confidentielles.

9. Les données transmises sont conservées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux fins pour lesquelles elles ont été échangées. La nécessité de leur conservation doit être examinée au moment approprié par la Partie contractante concernée.

10. En tout état de cause les données transmises bénéficient au moins de la même protection que celle prévue par le droit de la Partie contractante destinataire pour des informations de nature similaire.

11. Si les données ne sont pas traitées automatiquement, mais d'une autre façon, chaque Partie contractante devra prendre des mesures appropriées pour assurer le respect du présent article par des moyens de contrôle effectifs. Si une Partie contractante dispose d'un service du type de celui mentionné au paragraphe 12, elle peut charger ce service d'assurer ces tâches de contrôle.

12. Si une ou plusieurs Parties contractantes souhaitent informer le traitement de tout ou partie des données mentionnées aux paragraphes 2 et 3, l'information n'est autorisée que si les Parties contractantes concernées ont adopté une législation applicable à ce traitement mettant en œuvre les principes de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et si elles ont confié à une instance nationale appropriée le contrôle indépendant du traitement et de l'exploitation des données transmises conformément à la présente Convention.

ANNEXE IV

Décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991

NOR : CSCX91102045

LOI AUTORISANT L'APPROBATION DE LA CONVENTION D'APPLI-
CATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN DU 14 JUIN 1985 ENTRE
LES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS DE L'UNION ÉCONOMIQUE
BENELUX, DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE ET
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE RELATIF À LA SUPPRESSION
GRADUELLE DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES COMMUNES

(Extraits)

En ce qui concerne le respect du droit d'asile :

Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa du préam-
bule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « Tout homme
persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit
d'asile sur les territoires de la République » ;

Considérant que la détermination de l'Etat responsable du
traitement d'une demande d'asile résulte des règles objectives
stipulées à l'article 30 de la convention ; qu'en vertu de l'ar-
ticle 32, la partie contractante responsable du traitement de la
demande d'asile assure celui-ci conformément à son droit
national ; que, toutefois, le paragraphe 4 de l'article 29 réserve
le droit de toute partie contractante « pour des raisons particu-
lières tenant notamment au droit national » d'assurer le traite-
ment d'une demande d'asile même si la responsabilité incombe
à une autre partie ; que ces dernières stipulations sont appelées
à recevoir application au profit des personnes susceptibles de
bénéficier du droit d'asile en vertu du quatrième alinéa du
préambule de la Constitution de 1946 ;

Décide :

Art. 1^{er}. - N'est pas contraire à la Constitution la loi autori-
sant l'approbation de la convention d'application de l'accord
de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats
de l'union économique Benelux, de la République fédérale
d'Allemagne et de la République française relatif à la suppres-
sion graduelle des contrôles aux frontières communes.

ANNEXE V

**ARTICLES 24, 45 et 46 DE LA LOI RELATIVE
À LA MAÎTRISE DE L'IMMIGRATION ET AUX CONDITIONS
D'ENTRÉE, D'ACCUEIL ET DE SÉJOUR DES ÉTRANGERS EN FRANCE**

*(Les dispositions déclarées contraires
à la Constitution figurent en italique)*

Art. 24.

Il est inséré, dans l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée, un chapitre VII ainsi rédigé :

«Chapitre VII.

«Des demandeurs d'asile.»

.....
«Art. 31 bis. – L'examen de la demande d'admission au titre de l'asile présentée à l'intérieur du territoire français relève du représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, du préfet de police.

«L'admission ne peut être refusée au seul motif que l'étranger est démuné des documents et des visas mentionnés à l'article 5.

«Sous réserve du respect des dispositions de l'article 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 précitée, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, l'admission en France d'un demandeur d'asile ne peut être refusée que si :

«1° l'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat, en application des stipulations de la Convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée auprès d'un Etat membre des Communautés européennes, ou du chapitre VII du titre II de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, ou d'engagements identiques à ceux prévus par la Convention de Dublin souscrits avec d'autres Etats conformément à la déclaration annexée au procès-verbal de la conférence de signature de la convention du 15 juin 1990, à compter de leur entrée en vigueur ;

«2° il est établi que le demandeur d'asile est effectivement admissible dans un Etat autre que celui où il redoute d'être persécuté, dans

lequel il peut bénéficier d'une protection effective, notamment contre le refoulement ;

«3° la présence en France de l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public ;

«4° la demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente.

«Les dispositions du présent article ne font pas obstacle au droit souverain de l'Etat d'accorder l'asile à toute personne qui se trouverait néanmoins dans l'un des cas mentionnés aux 1° à 4° du présent article (*).

«Dans le cas où l'admission au séjour lui a été refusée pour l'un des motifs visés aux 2° à 4° du présent article, le demandeur d'asile peut saisir l'Office français de protection des réfugiés et apatrides d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

Art. 45.

L'article 2 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée est ainsi modifié :

I. — Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :

«L'Office (français de protection des réfugiés et apatrides) reconnaît la qualité de réfugié à toute personne sur laquelle le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés exerce son mandat aux termes des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1950, ou qui répond aux définitions de l'article premier de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. »

II. — Il est ajouté les alinéas suivants :

«L'Office ne peut être saisi d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié qu'après que le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police, a enregistré la demande d'admission au séjour du demandeur d'asile.

«Lorsqu'en application de l'article 31 bis ou de l'article 32 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France l'autorisation provisoire de séjour est refusée, retirée ou son renouvellement refusé pour l'un des motifs mentionnés du 2° au 4° de l'article 31 bis de la même ordonnance, l'Office

(*) cette disposition n'a été déclarée conforme à la Constitution que sous une «stricte réserve d'interprétation» - cf. annexe VI.

français de protection des réfugiés et apatrides statue par priorité sur la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

«L'Office n'est pas compétent pour connaître de la demande présentée par un demandeur d'asile à l'égard duquel le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police fait application du 1° de l'article 31 bis de cette ordonnance. ».

Art. 46.

L'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

«La Commission des recours n'est pas compétente pour connaître des demandes présentées par un demandeur d'asile à l'égard duquel le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police fait application du 1° de l'article 31 bis de cette ordonnance. ».

ANNEXE VI

Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993

NOR: CSCX9301245

(Extraits)

LOI RELATIVE À LA MAÎTRISE DE L'IMMIGRATION ET AUX
CONDITIONS D'ENTRÉE, D'ACCUEIL ET DE SÉJOUR DES
ÉTRANGERS EN FRANCE.

Sur le droit d'asile :

Considérant que le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel renvoie le Préambule de la Constitution de 1958 dispose par son quatrième alinéa : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République » ; que si certaines garanties attachées à ce droit ont été prévues par des conventions internationales introduites en droit interne, il incombe au législateur d'assurer en toutes circonstances l'ensemble des garanties légales que comporte cette exigence constitutionnelle ; que s'agissant d'un droit fondamental dont la reconnaissance détermine l'exercice par les personnes concernées des libertés et droits reconnus de façon générale aux étrangers résidant sur le territoire par la Constitution, la loi ne peut en réglementer les conditions qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle :

En ce qui concerne l'article 24 :

Considérant que l'article 24 insère dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 un chapitre VII intitulé « Des demandeurs d'asile » qui comporte cinq articles, 31, 31 bis, 32, 32 bis et 32 ter ; qu'il fixe les conditions dans lesquelles l'admission en France d'un demandeur d'asile peut être refusée et les modalités selon lesquelles, lorsqu'un tel refus n'est pas opposé, un titre de séjour est délivré à l'intéressé et peut, le cas échéant, lui être retiré ou ne pas être renouvelé ; qu'il détermine les garanties relatives au maintien sur le territoire français de l'intéressé tant que la qualité de réfugié ne lui a pas été reconnue :

Considérant que les députés, auteurs de la seconde saisine, font valoir que cet article porte atteinte aux garanties légales du droit d'asile, principe de caractère constitutionnel, en ce qu'il permet le refus de l'asile en vertu des stipulations des Conventions de Schengen et de Dublin ou d'autres conventions à venir de même contenu alors que le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 n'autorise nullement cette importante restriction ; que cet article conduit les préfets à empiéter sur les compétences de l'office français de protection des réfugiés et apatrides et de la Commission des recours ; qu'il refuse au demandeur d'asile non admis au séjour qui s'est heurté à un refus de l'office le droit de se maintenir sur le territoire national jusqu'à ce que la Commission des recours ait statué sur son cas ; que ces dispositions constituent en outre des violations des principes des droits de la défense et du droit au recours :

Considérant que le respect du droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle, implique d'une manière générale que l'étranger qui se réclame de ce droit soit autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande ; que sous réserve de la conciliation de cette exigence avec la sauvegarde de l'ordre public, l'admission au séjour qui lui est ainsi nécessairement consentie doit lui permettre d'exercer effectivement ses droits de la défense qui constituent pour toutes les personnes, qu'elles soient de nationalité française, de nationalité étrangère ou apatrides, un droit fondamental à caractère constitutionnel :

Considérant en premier lieu que l'article 31 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 permet de refuser l'admission en France d'un demandeur d'asile dans différents cas « sous réserve du respect des dispositions de l'article 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951... modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 » ; que cette réserve doit s'entendre comme concernant l'ensemble des stipulations de cette convention susceptibles d'être appliquées ; qu'à défaut, la loi méconnaîtrait les dispositions de l'article 55 de la Constitution ; que sous cette réserve d'interprétation ladite disposition n'est pas contraire à la Constitution :

Considérant en deuxième lieu que l'article 31 bis de l'ordonnance précitée énumère quatre cas dans lesquels l'admission au séjour d'un demandeur d'asile peut être refusée ; que le premier cas, visé au 1° de cet article, concerne l'examen d'une demande d'asile qui « relève de la compétence d'un autre Etat, en application des stipulations de la Convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée auprès d'un Etat membre des Communautés européennes, ou du chapitre VII du titre II de la Convention signée à Schengen le 19 juin 1990, ou d'engagements identiques à ceux prévus par la Convention de Dublin souscrits avec d'autres Etats conformément à la déclaration annexée au procès-verbal de la conférence de signature de la Convention du 15 juin 1990, à compter de leur entrée en vigueur » ; que cet article dispose par ailleurs que lorsque l'admission au séjour a été refusée dans ce cas, le demandeur d'asile ne peut saisir l'office français de protection des réfugiés et apatrides d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié ; qu'en privant ainsi les étrangers concernés de faire valoir leur droit, le législateur a méconnu les principes de valeur constitutionnelle ci-dessus rappelés ; qu'ainsi, dès lors qu'ils comportent cette restriction, les mots « pour l'un des motifs visés aux 2° à 4° du présent article » qui figurent au dernier alinéa de l'article 31 bis de l'ordonnance sont contraires à la Constitution :

Considérant en troisième lieu que dans les trois cas prévus par les 2° à 4° de l'article 31 bis, si l'autorité administrative peut s'opposer à l'admission au séjour des intéressés, ces derniers ont le droit, en vertu des dispositions de l'article 32 bis, de se maintenir sur le territoire français jusqu'à ce que l'office français de protection des réfugiés et apatrides leur notifie sa décision lorsque cette décision est une décision de rejet ; qu'au regard des exigences de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, le législateur pouvait, dès lors qu'il garantissait la possibilité d'un recours, prévoir que l'intéressé n'aurait pas droit à être maintenu pendant l'examen de ce recours sur le territoire français ; qu'ainsi les dispositions concernées ne méconnaissent pas le droit d'asile, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle :

Considérant en quatrième lieu que le huitième alinéa du même article dispose que : « Les dispositions du présent article ne font pas obstacle au droit souverain de l'Etat d'accorder l'asile à toute personne qui se trouverait néanmoins dans l'un des cas mentionnés aux 1° à 4° du présent article », c'est-à-dire aux quatre cas de refus d'admission au séjour prévus par cet article ; que comme le Conseil constitutionnel l'a relevé par sa décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991, la détermination d'un autre Etat responsable du traitement d'une demande d'asile en vertu d'une convention internationale n'est admissible que si cette convention réserve le droit de la France d'assurer, même dans ce cas, le traitement d'une demande d'asile en application des dispositions propres à son droit national ; que le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 fait obligation aux autorités administratives et judiciaires françaises, de procéder à l'examen de la situation des demandeurs d'asile qui relèvent de cet alinéa, c'est-à-dire de ceux qui seraient persécutés pour leur action en faveur de la liberté ; que le respect de cette exigence suppose que les intéressés fassent l'objet d'une admission provisoire au séjour jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur cas ; que le droit souverain de l'Etat à l'égard d'autres parties contractantes à des conventions doit être entendu comme ayant été réservé par le législateur pour assurer le respect intégral de cette obligation ; que ce n'est que sous cette stricte réserve d'interprétation que la disposition susmentionnée peut être regardée comme conforme à la Constitution ;

En ce qui concerne l'article 25 :

Considérant que l'article 25, qui insère dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 un article 33, prévoit les cas dans lesquels un étranger non ressortissant d'un Etat de la Communauté économique européenne peut être, lorsque son séjour en France est irrégulier, remis aux autorités compétentes de l'Etat membre de la Communauté économique européenne qui l'a admis à entrer ou à séjourner sur son territoire ; qu'il dispose, au second alinéa de cet article 33, que la décision prise peut être exécutée d'office par l'administration après que l'étranger a été mis en mesure de présenter ses observations et de faire avertir son consulat, un conseil ou toute personne de son choix ;

Considérant que les sénateurs, auteurs de la première saisine, soutiennent que cet article est contraire à la Constitution en ce qu'il prive de garanties essentielles les droits de la défense des étrangers non ressortissants communautaires entrés en France à partir d'un autre Etat de la Communauté économique européenne ; que les députés, auteurs de la seconde saisine, estiment que cet article porte à la liberté individuelle des atteintes excessives eu égard aux nécessités de la protection de l'ordre public et font valoir qu'il méconnaît les droits de la défense et le droit au recours, en ce qu'il ne prévoit ni le respect de la procédure de reconduite à la frontière ni l'existence d'un recours suspensif ;

Considérant que les dispositions de cet article prévoient des mesures de police que le législateur peut déterminer eu égard à l'objectif de restriction des cas d'admission au séjour des étrangers en France qu'il s'est assigné ; que les intéressés ne sont pas dépourvus des garanties juridictionnelles de droit commun dont sont assorties les mesures de police prises par les autorités publiques en matière de police administrative ; que toutefois ces dispositions doivent s'entendre compte tenu de la réserve d'interprétation énoncée ci-dessus, s'agissant des étrangers qui entendraient se prévaloir de l'application directe du quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ; que sous cette réserve, l'article contesté ne méconnaît aucun principe ni aucune règle de valeur constitutionnelle ;

En ce qui concerne les articles 45 et 46 :

Considérant que les articles 45 et 46 prévoient notamment que l'office français de protection des réfugiés et apatrides et la Commission des recours ne sont pas compétents pour connaître de la demande présentée par un demandeur d'asile à l'égard duquel le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police, fait application de la règle fixée au 1° de l'article 31 bis de l'ordonnance du 2 janvier 1945, selon laquelle l'admission en France d'un demandeur d'asile peut être refusée si l'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat en application de stipulations de conventions ou d'engagements internationaux ; que l'article 45 prévoit en outre que « L'office ne peut être saisi d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié qu'après que le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police a enregistré la demande d'admission au séjour du demandeur d'asile » ;

Considérant que les députés, auteurs de la seconde saisine, invoquent à l'encontre des dispositions de ces articles une méconnaissance du droit d'asile ;

Considérant, d'une part, que la disposition précitée de l'article 45 doit s'entendre comme ne concernant que les étrangers qui ne seraient pas déjà titulaires, avant de se réclamer de la qualité de réfugié, d'un titre régulier de séjour ;

Considérant, d'autre part, que la circonstance qu'en vertu de conventions internationales un refus d'admission au séjour serait opposé à des demandeurs d'asile ne saurait, sans méconnaître les droits de la défense, les priver de la faculté de saisir de leur situation l'office de protection des réfugiés et apatrides et le cas échéant la Commission des recours ; que dès lors est contraire à la Constitution le dernier alinéa de l'article 45 aux termes duquel « L'office n'est pas compétent pour connaître de la demande présentée par un demandeur d'asile à l'égard duquel le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police fait application du 1° de l'article 31 bis de cette ordonnance » ainsi que l'article 46 de la loi déferée ;

Décide :

Art. 1^{er}. - Sont contraires à la Constitution :

.....
- à l'article 24, au dernier alinéa de l'article 31 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, les mots : « pour l'un des motifs visés au 2° à 4° du présent article » ;

.....
- à l'article 45, le dernier alinéa ;
- l'article 46.



ANNEXE VII

**AVIS RENDU PAR LE CONSEIL D'ÉTAT DANS SA SÉANCE
DU 23 SEPTEMBRE 1993**

Le Conseil d'Etat, saisi par le Premier ministre de la question suivante :

"Les règles fixées par la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 autorisent-elles le Gouvernement à faire adopter par le Parlement une disposition législative permettant à la France de ne pas être contrainte d'examiner, ainsi que la convention de Schengen l'en dispense, une demande d'asile formulée par une personne - se disant persécutée pour son action en faveur de la liberté - dont le cas relève, en vertu de ladite convention, d'un autre Etat et, par voie de conséquence, de ne pas être obligée de l'accueillir, fût-ce à titre provisoire, sur le territoire national ?"

Vu le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la convention d'application de l'accord de Schengen signée le 19 juin 1990 ;

Vu l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ;

Vu la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 modifiée portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides ;

Vu la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France ;

Vu les décisions n° 91-294 DC du 25 juillet 1991, n° 92-307 DC du 25 février 1992, et n° 93-325 DC du 13 août 1993 du Conseil constitutionnel ;

Est d'avis de répondre à la question posée dans le sens des observations ci-après :

Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel renvoie le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, proclame dans son quatrième alinéa : "Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République" ;

La Convention d'application de l'accord de Schengen signée le 19 juin 1990 stipule :

- dans son article 29 : "1. Les Parties contractantes s'engagent à assurer le traitement de toute demande d'asile déposée par un étranger sur le territoire de l'une d'elles... 3. Quelle que soit la Partie contractante à laquelle l'étranger adresse sa demande d'asile, une seule Partie contractante est responsable du traitement de la demande. Elle est déterminée selon les critères définis à l'article 30 ; 4. Nonobstant le paragraphe 3, toute Partie contractante conserve le droit, pour des raisons particulières tenant notamment au droit national, d'assurer le traitement d'une demande d'asile, même si la responsabilité au sens de la présente convention incombe à une autre Partie contractante" ;

- dans son article 30 : "...2. Si une Partie contractante s'est chargée du traitement d'une demande d'asile en application de l'article 29 paragraphe 4, la Partie contractante responsable en vertu du présent article, paragraphe 1, est libérée de ses obligations" ;

- dans son article 31 : "...2. Si une demande d'asile est adressée à une Partie contractante non responsable en vertu de l'article 30 par un étranger qui séjourne sur son territoire, cette Partie contractante peut demander à la Partie contractante responsable de prendre en charge le demandeur d'asile, en vue d'assurer le traitement de sa demande d'asile. 3. La Partie contractante responsable est tenue de prendre en charge le demandeur d'asile visé au paragraphe 2 si la requête est effectuée dans un délai de six mois à compter du dépôt de la demande d'asile. Si la requête n'a pas été effectuée dans ce délai, la Partie contractante auprès de laquelle la demande d'asile a été introduite est responsable du traitement de la demande".

Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, "que la détermination d'un autre Etat responsable du traitement d'une demande d'asile en vertu d'une convention internationale n'est admissible que si cette convention réserve le droit de la

France d'assurer, même dans ce cas, le traitement d'une demande d'asile en application des dispositions propres à son droit national ; que le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 fait obligation aux autorités administratives et judiciaires françaises de procéder à l'examen de la situation des demandeurs d'asile qui relèvent de cet alinéa, c'est-à-dire de ceux qui seraient persécutés pour leur action en faveur de la liberté ; que le respect de cette exigence suppose que les intéressés fassent l'objet d'une admission provisoire au séjour jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur cas".

Il n'apparaît pas que, par sa décision précitée du 13 août 1993, le Conseil constitutionnel ait entendu mettre en cause la jurisprudence constante, confirmée en dernier lieu par la décision n° 92-307 DC du 25 février 1992, selon laquelle le principe proclamé par le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 "est mis en oeuvre par la loi et les conventions internationales introduites en droit interne". La décision du 13 août 1993 a précisé toutefois que la loi ne peut réglementer les conditions d'exercice du droit d'asile "qu'en vue de le rendre plus effectif, ou de le concilier avec d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle".

Il résulte de ces décisions que si la Constitution fait obstacle à ce que les autorités françaises puissent, sans examiner leur demande, remettre à l'Etat responsable du traitement de cette demande, en vertu de la convention de Schengen, les demandeurs d'asile se réclamant du quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, elle n'interdit pas au législateur de déterminer les conditions dans lesquelles il est procédé à l'examen du cas de ces demandeurs d'asile.

C'est ainsi que le législateur pourrait instituer une procédure d'urgence permettant le rejet, par l'office français de protection des réfugiés et apatrides, ou par toute autre autorité présentant des garanties suffisantes au regard des exigences constitutionnelles - notamment le respect des droits de la défense - des demandes d'asile fondées sur le 4^e alinéa du Préambule, qui seraient manifestement infondées, en particulier par ce que leurs auteurs prétendraient avoir été persécutés pour leur action en faveur de la liberté dans des pays où de telles persécutions n'existent pas. La loi pourrait, dans ce cas, autoriser le maintien dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire des demandeurs d'asile concernés pendant la période nécessaire à l'examen de leur demande selon la procédure d'urgence, et pour une durée qui ne devrait pas normalement excéder sept jours, et, au-delà de ce délai, permettre leur assignation à résidence.

De telles dispositions législatives pourraient être de nature à faciliter l'examen par la France des demandes d'asile dont le traitement relèverait de la responsabilité d'un autre et unique Etat, en vertu des stipulations de la convention de Schengen, mais que la France a néanmoins l'obligation d'examiner pour se conformer aux principes rappelés par la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993.

Elles exposeraient toutefois la France, dès lors qu'elle aurait examiné, même selon une procédure d'urgence, le bien-fondé d'une demande d'asile relevant d'un autre Etat, à ce que cet autre Etat se considère comme délié de ses obligations, par application de l'article 30 paragraphe 2 de la convention de Schengen. En tout état de cause, en ce qui concerne les demandeurs d'asile qui se prétendent persécutés en raison de leur action en faveur de la liberté, elles ne permettraient pas à la France de s'en tenir à la stricte application de l'article 29 - paragraphe 4 de la Convention de Schengen, qui donne le droit, aux parties contractantes, sans leur en faire l'obligation, d'examiner les demandes relevant de la responsabilité d'un autre Etat et d'accueillir leurs auteurs sur leur territoire.

Cette obligation découlant, selon la décision précitée du Conseil constitutionnel, du principe proclamé par le 4ème alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, seule une loi constitutionnelle pourrait en dispenser la France.

Une telle loi pourrait, sans avoir à modifier le texte du Préambule, tendre à rendre possible une coopération en matière de traitement des demandes d'asile avec des Etats liés à la France par des conventions, et respectant des engagements identiques aux siens.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du 23 septembre 1993.