

N° 270

# SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 janvier 1994.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de la convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes (ensemble un procès-verbal),*

Par M. Jacques GOLLIET,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Allières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fosse, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Édouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10<sup>e</sup> législ.) : 950, 959 et T.A.150.

Sénat : 266 (1993-1994).

---

Traités et conventions.

## SOMMAIRE

---

	Pages
	-
<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>I - UN OBJECTIF AMBITIEUX : REMÉDIER À CERTAINES IMPERFECTIONS DES PROCÉDURES D'EXAMEN DES DEMANDES D'ASILE</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Faire face à la multiplication de demandes d'asile parfois infondées</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Eviter qu'une demande d'asile ne reste sans réponse</b> .....	<b>7</b>
<b>3. Les négociations de la convention : vers une réponse commune aux dysfonctionnements du droit d'asile</b> .....	<b>8</b>
<i>a) La genèse du texte</i> .....	<b>8</b>
<i>b) La position de la France</i> .....	<b>10</b>
<b>II - UN DISPOSITIF COMPLET COMPATIBLE AVEC LA CONSTITUTION QUI ÉLARGIT À L'ENSEMBLE DE LA COMMUNAUTÉ ET PRÉCISE LES STIPULATIONS DE LA CONVENTION DE SCHENGEN</b> .....	<b>12</b>
<b>1. La convention de Dublin précise certaines des stipulations de la convention de Schengen relative au droit d'asile</b> .....	<b>12</b>
<b>2. L'application aux Douze de stipulations sur le droit d'asile très proches de celles de la convention de Schengen</b> .....	<b>16</b>
<b>3. Un dispositif compatible avec la Constitution</b> .....	<b>18</b>
<b>LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR</b> .....	<b>21</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>22</b>
Article unique .....	<b>23</b>

Mesdames, Messieurs,

La convention signée à Dublin, le 15 juin 1990, par onze des Etats membres de la Communauté, l'a été le 13 juin 1991 par le Danemark.

Son objectif est ambitieux puisqu'il ne s'agit rien moins que de remédier à des imperfections des procédures d'examen des demandes d'asile qui risquent d'être très préjudiciables pour les Etats mais aussi et surtout pour les demandeurs d'asile eux-mêmes.

Son dispositif, compatible avec la Constitution, élargit à l'ensemble de la Communauté, en les précisant, les stipulations de la convention de Schengen relative à la détermination de l'Etat responsable en matière d'examen des demandes d'asile.

\*

\* \*

## **I - UN OBJECTIF AMBITIEUX : REMÉDIER A CERTAINES IMPERFECTIONS DES PROCÉDURES D'EXAMEN DES DEMANDES D'ASILE**

Depuis le début des années 1980, les Etats européens, et notamment les pays membres de la Communauté, sont confrontés à une augmentation rapide et substantielle du nombre des demandes d'asile.

Les difficultés économiques des pays d'Europe centrale, le conflit dans l'ex-Yougoslavie, la situation toujours plus grave du continent africain ont entraîné un gonflement des flux migratoires à destination de l'Europe occidentale.

Comme l'indique le rapport publié le 23 juin 1993 par la mission sénatoriale d'information sur la convention de Schengen, on observe un triplement de l'immigration en Europe occidentale entre 1985 et 1992 (1).

La tendance est encore plus marquée pour les demandes d'asile qui passent de 170 000 en 1985 à 690 000 en 1992 soit un quadruplement.

(1) Rapport Sénat n° 384 (1992-1993)

### L'immigration en Europe occidentale

(chiffres en milliers)	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Immigrants légaux	700	750	800	950	1 150	1 200	1 300	1 300
Demandeurs d'asile	170	200	180	220	310	430	550	690
Ex-Yougoslavie titulaires d'un SPT*								350
Ex-nationaux titulaires d'un droit constitutionnel à émigrer**	100	100	150	200	800	450	300	300
Immigrants illégaux	50	50	50	100	100	200	300	400
<b>TOTAL</b>	<b>1 020</b>	<b>1 100</b>	<b>1 180</b>	<b>1 470</b>	<b>2 360</b>	<b>2 280</b>	<b>2 450</b>	<b>3 040</b>

\* STP : Statut protecteur temporaire dérogatoire aux procédures d'asile

\*\* essentiellement en Allemagne

Source : Jonas Widgran, coordinateur des consultations intergouvernementales sur l'asile, les réfugiés et les politiques de migration en Europe, Amérique du Nord et Australie

Parmi les pays européens les plus "touchés" par les demandes d'asile figurent notamment la France et surtout l'Allemagne.

Ainsi la France qui avait reçu moins de 20 000 demandes d'asile en 1981, en a reçu plus de 60 000 en 1989. Depuis cependant, un reflux assez net a pu être relevé.

### NOMBRE DE DEMANDES

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
19 863	22 505	22 350	21 714	28 925	26 290	27 672	34 352	61 422	54 813	47 380	28 872

Les dernières statistiques, publiées le 24 janvier 1994, par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides font état pour 1993 d'une quasi-stabilité des demandes d'asile par rapport à 1992 avec 26 507 demandes.

**L'Allemagne, quant à elle, plus proche des pays d'Europe centrale continue de faire face à un afflux considérable de demandeurs d'asile : 256 000 demandes en 1991, 438 000 en 1992 soit une progression de 71 %.**

**Ce fort accroissement du nombre des demandes d'asile a provoqué un certain nombre de difficultés préjudiciables aux Etats d'accueil mais aussi aux demandeurs d'asile.**

**Ainsi, nombre de demandes n'étaient en réalité pas fondées et s'apparentaient, en fait, à des tentatives d'immigration pour des raisons économiques et de détournement des lois nationales des Etats d'accueil relatives à l'entrée et au séjour des étrangers. Ces demandes infondées, engorgeant les services chargés de l'examen des demandes d'asile, portent préjudice aux véritables demandeurs d'asile qui voient leurs demandes instruites au terme de trop longs délais.**

**On a aussi pu relever le développement d'un phénomène nouveau : celui des "demandeurs en orbite".**

**En effet, certains demandeurs d'asile se sont heurtés à un refus d'examen de leur demande par les Etats au motif qu'ils s'étaient déplacés dans d'autres pays "sûrs" où ils eussent pu demander l'asile.**

**En d'autres termes, l'afflux de demandes d'asile et les réactions parfois strictes des Etats risquent de nuire aux réfugiés et de priver ceux-ci des garanties que la convention de Genève du 28 juillet 1951 devait leur assurer.**

**La convention de Dublin a pour objet de remédier à ces dysfonctionnements. Elle doit permettre de faire face à la multiplication de demandes d'asile parfois infondées mais aussi d'éviter qu'une demande d'asile ne reste sans réponse.**

## **1. Faire face à la multiplication de demandes d'asile parfois infondées**

Le gonflement des demandes d'asile s'est accompagné de deux phénomènes :

- **De notables déplacements de demandeurs d'asile à l'intérieur de la Communauté.**

Certains demandeurs d'asile, au lieu de solliciter l'asile dans le premier pays d'Europe dans lequel ils parviennent et qui serait susceptible de leur accorder un refuge, vont solliciter la protection d'un autre Etat.

On risque de passer ainsi de l'asile, conçu comme la recherche d'un abri d'urgence, un refuge, au libre choix du pays d'asile pour des motifs de convenance personnelle.

Cette démarche s'apparente davantage à une migration en vue d'un établissement. Elle risque de mettre en danger l'institution même de l'asile et de conduire à de graves déséquilibres entre les Etats.

- **Des demandes d'asile multiples.**

Présentées par une même personne dans plusieurs Etats de la Communauté, soit simultanément dans le but de cumuler des prestations, soit successivement, après un ou plusieurs rejets, dans le but de se maintenir le plus longtemps possible en Europe, ces demandes contribuent à l'engorgement des organismes chargés de la détermination de la qualité de réfugié. Elles portent ainsi préjudice aux authentiques réfugiés en allongeant les délais d'instruction de l'ensemble des demandes.

## **2. Eviter qu'une demande d'asile ne reste sans réponse**

Le refus des Etats d'examiner les demandes de certains étrangers, évoqué par votre rapporteur, avait une conséquence très grave : les demandeurs placés ainsi en "orbite" se trouvaient dans une

situation de non droit et privés de la protection de la convention de Genève alors même qu'ils pouvaient être de bonne foi.

### **3. Les négociations de la convention : vers une réponse commune aux dysfonctionnements du droit d'asile**

#### *a) La genèse du texte*

Depuis la signature de l'Acte Unique européen, le 28 février 1986 à Luxembourg, l'une des priorités de la construction européenne est la constitution d'un espace sans frontières intérieures.

La liberté de circulation et la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures ne pouvaient qu'aggraver les phénomènes décrits précédemment par votre rapporteur et des mesures correctives paraissaient indispensables.

Le Livre Blanc sur l'achèvement du Marché intérieur adressé, en juin 1985, par la Commission au Conseil européen citait déjà un nombre des sujets qui devaient être traités pour permettre la libre circulation des personnes, et au même titre que le statut des ressortissants d'Etat-tiers et la politique des visas, le droit d'asile et le statut des réfugiés.

A Londres, le 20 octobre 1986, les ministres chargés des questions d'immigration des Etats membres des communautés européennes décidaient de coordonner leurs politiques de visa, de contrôle aux frontières extérieures et d'asile. A cet effet, ils instituaient un groupe de travail de haut niveau composé de leurs proches collaborateurs : le groupe ad hoc "Immigration". L'immigration ne relevant pas des compétences de la Communauté, ce groupe restait une instance intergouvernementale et n'était pas intégré aux instances communautaires. Cependant, la Commission y était représentée. En outre, la présidence revenait de manière semestrielle à l'Etat assurant la présidence des Communautés.

Au même moment, dans d'autres enceintes, notamment le Conseil de l'Europe (Comité ad hoc sur l'asile territorial et les réfugiés -CAHAR-) et surtout le groupe de Schengen, se poursuivait une réflexion sur les déplacements intra-européens des demandeurs d'asile.

Dans ces enceintes a été dégagé le principe de la responsabilité d'un seul Etat pour l'examen de la demande d'asile, celui-ci étant désigné selon des critères objectifs unanimement admis et étant tenu de réadmettre sur son territoire le demandeur d'asile. Principe inscrit dans la convention de Schengen, négociée entre 1985 et 1990 (articles 28 à 38).

Cette option ayant été retenue par les Etats-membres de la Communauté et les critères de responsabilité ayant été globalement définis, se posait encore la question du choix de l'instrument juridique de mise en oeuvre de ce principe et des critères.

A cet égard, il existait trois possibilités : un gentlemen's agreement, une directive communautaire ou un accord international.

Lors de la réunion de Madrid du 12 mai 1989, les ministres chargés de l'immigration se sont prononcés en faveur d'une convention internationale. Le choix de cet instrument tenait compte du caractère intergouvernemental des travaux menés par les Etats-membres dans l'enceinte du groupe ad hoc "Immigration" et permettrait de mettre en oeuvre de manière simultanée, coordonnée et identique dans tous les Etats les critères et les règles de réadmission en découlant.

L'élaboration de la convention, rédigée sur la base des conclusions ministérielles des précédentes réunions et surtout de la réunion de Madrid au cours de laquelle les critères de responsabilité avaient été arrêtés, a été entamée sous présidence française (2ème semestre 1989) et achevée sous présidence irlandaise (1er semestre 1990).

Elle a donné lieu à une concertation avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés dont plusieurs des observations ont été prises en considération. La convention rappelle d'ailleurs dans son préambule le souci des Etats-membres de poursuivre le dialogue avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et, dans son dispositif, réitère l'engagement des parties contractantes à coopérer avec les services du Haut Commissaire.

*b) La position de la France*

La première des préoccupations de la France a été de définir précisément le champ d'application de la convention. En effet, le terme "asile" recouvre des acceptions différentes qui vont de la stricte définition du réfugié, au sens de la convention de Genève du 28 juillet 1951, au droit de séjour accordé pour des motifs humanitaires. La France a souhaité, face à certains de ses partenaires qui penchaient pour une acception plus large, que la convention ne porte que sur les questions relatives à la détermination de la qualité de réfugié au sens de la convention de Genève. Cette préoccupation se trouve satisfaite dans la définition du terme "demande d'asile" qui figure à l'article 1er de la convention.

Au cours de la négociation de la convention, la France s'est aussi attachée à ce que l'application des critères de détermination de l'Etat responsable ne puisse faire obstacle à ce qu'elle conserve la faculté, en fonction de considérations qui lui sont propres, d'accorder l'asile à un étranger dont elle ne serait pas responsable. Cette exigence se traduit par l'article 3, paragraphe 4 qui réserve le droit souverain de chaque Etat-membre "*d'examiner une demande d'asile (...) même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères définis par la présente convention (...)*".

La France s'est également attachée à ce que les critères de responsabilité soient soigneusement hiérarchisés en fonction du lien plus ou moins fort qu'ils établissent entre l'Etat responsable et le demandeur d'asile et de la responsabilité plus ou moins grande que l'Etat responsable a prise vis à vis tant de l'étranger concerné que des autres Parties contractantes en délivrant un titre de séjour, un visa, ou encore en étant

défaillant dans l'exercice du contrôle de ses frontières extérieures.

L'ordre dans lequel sont présentés les critères des articles 4 à 8 reflète la valeur hiérarchique qui leur est attribuée (article 3 paragraphe 2). C'est ainsi que, conformément au souhait du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, le critère visant à la réunification des familles se trouve au premier rang.

Enfin, la France a veillé à ce que l'échange et la conservation des données individuelles soient entourés des garanties appropriées. Ces garanties figurent à l'article 15 de la convention qui détermine strictement la nature des informations susceptibles d'être échangées, les conditions de leur échange et de leur conservation ainsi que les garanties relatives au traitement informatisé des données.

\*

\* \*

## **II - UN DISPOSITIF COMPLET COMPATIBLE AVEC LA CONSTITUTION QUI ÉLARGIT A L'ENSEMBLE DE LA COMMUNAUTÉ ET PRÉCISE LES STIPULATIONS DE LA CONVENTION DE SCHENGEN**

### **1. La convention de Dublin précise certaines des stipulations de la convention de Schengen relative au droit d'asile**

L'objet de la convention de Dublin est de permettre la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats-membres de la Communauté. Il est donc le même que celui du chapitre VII de la convention de Schengen (articles 28 à 38).

Les principes de la convention de Schengen relatifs au droit d'asile sont, rappelons-le, au nombre de quatre.

- **Premier principe** : un Etat et un seul doit être responsable de l'examen d'une demande d'asile déposée sur le territoire des Etats contractants.

**Deuxième principe** : pour déterminer la responsabilité de chaque Etat, il est fait appel à un certain nombre de critères objectifs comme, par exemple, l'Etat d'entrée du demandeur ou l'Etat qui a délivré des documents de voyage au demandeur.

**Troisième principe** : l'Etat responsable est tenu de reprendre sur son territoire l'étranger qui s'est irrégulièrement rendu dans un autre Etat de Schengen.

**Quatrième principe** : chaque Etat Schengen conserve la faculté d'examiner une demande d'asile dont il n'est normalement pas responsable.

**De fait, les principes retenus par la convention de Dublin sont identiques à ceci près qu'ils sont étendus aux Douze. Toutefois, il existe quelques différences entre les deux conventions. Il convient en particulier de relever trois éléments :**

**● Les deux textes retiennent un certain nombre de critères destinés à permettre la détermination de l'Etat responsable à la demande d'asile. Cependant, la convention de Schengen n'a pas établi une hiérarchie entre ces différents critères qui peuvent, par conséquent, se concurrencer et susciter des difficultés d'interprétation.**

**La convention de Dublin, en revanche, fixe une hiérarchie explicite des critères qu'elle retient. Le premier de ces critères, nous l'avons vu, est la présence dans l'un des Etats d'un membre de la famille du demandeur résidant légalement sur place (article 4). Viennent ensuite notamment :**

- la possession d'un titre de séjour valide délivré par l'un des Etats (article 5 alinéa 1) ;**
- la possession d'un visa valide délivré par l'un des Etats (article 5 alinéa 2) sauf certaines exceptions énumérées par la convention (point a), b), c) de l'article 5 alinéa 2). La convention fixe par ailleurs les règles à retenir lorsque ces deux critères (titre de séjour et visa) sont concurrents (article 3). D'une manière générale, l'Etat responsable est celui qui a délivré le document dont la durée de validité est la plus longue (titre de séjour, sauf en cas de concurrence entre titres dont la durée de validité est identique) ou l'échéance est la plus lointaine (visa) ou en cas de concurrence de titres de séjour ayant une durée de validité identique ;**
- la possession de titres de séjour périmés depuis moins de deux ans ou de visas périmés depuis moins de six mois (article 4 alinéa 1) ;**
- le lieu où la demande d'asile est présentée en cas de possession de titres de séjour périmés depuis plus de deux ans ou de visas permis depuis plus de six mois (article 4 alinéa 2) ;**
- l'Etat d'entrée du demandeur d'asile lorsque celui-ci a pénétré irrégulièrement dans la communauté sauf si le demandeur d'asile a séjourné dans l'Etat-membre dans lequel il a présenté sa demande au moins six mois avant la présentation de cette demande. Dans cette hypothèse, ce dernier Etat est responsable de l'examen de la demande**

d'asile (article 6 alinéa 2). On relèvera toutefois que ces deux derniers critères se heurteront vraisemblablement à l'extrême difficulté d'apporter la preuve du lieu d'entrée ou d'un lieu de séjour des immigrants clandestins dès lors que ceux-ci ont fait disparaître leurs documents de voyage ;

- l'Etat responsable du contrôle de l'entrée de l'étranger sauf si après être entré légalement dans un Etats-membre où il est dispensé de visa, l'étranger présente sa demande d'asile dans un autre Etat-membre dans lequel il est également dispensé de visa. Dans ce cas, ce dernier Etat est responsable (article 7 alinéa 1).

Une stipulation "balai" prévoit enfin que lorsqu'aucun des critères retenus par la convention ne peut jouer l'Etat responsable est le premier Etat-membre auprès duquel la demande d'asile a été présentée (article 8).

● La convention de Dublin, par sa précision, permet par ailleurs d'éviter certaines incohérences de la convention de Schengen. Ainsi, elle distingue nettement les titres de séjour des visas et les différentes natures de ces types de documents. La convention de Schengen, elle, ne prenait en compte que la date d'échéance du document, qu'il s'agisse d'un visa ou d'un titre de séjour. Cela aurait pu conduire à ce qu'un visa de trois jours ne l'emporte sur un titre de séjour d'un an.

● La convention de Dublin présente encore la particularité par rapport à celle de Schengen de fixer des délais en matière de prise ou reprise en charge des demandeurs d'asile. On sait, en effet, que la convention impose à l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile de prendre en charge le demandeur ou de le reprendre en charge s'il se trouve irrégulièrement dans un autre Etat membre. Les délais prévus par la convention sont de :

- six mois à partir du dépôt de la demande d'asile pour que l'Etat auprès duquel la demande est présentée et qui estime qu'un autre Etat est responsable requière ce dernier ;

- trois mois à compter de la saisine, pour que l'Etat requis statue sur la demande de prise en charge présentée par l'Etat requérant ;

- huit jours en cas de demande de reprise en charge à compter de cette demande.

En dehors de ces éléments, on peut encore relever quelques différences d'importance variable résumées dans le tableau suivant :

	DUBLIN	SCHENGEN
Extinction de responsabilité en cas de délivrance d'un titre de séjour par un autre Etat membre	oui si durée du titre supérieure à trois mois	oui si durée du titre supérieure à un an
Extinction de responsabilité en cas de sortie du territoire des Etats membres	oui au bout de trois mois	non
Extinction de responsabilité en cas de retrait de la demande d'asile	oui au bout de trois mois	oui, immédiatement
Extinction de responsabilité en cas de rejet de la demande d'asile	idem	idem
Extinction de responsabilité en cas d'entrée irrégulière	oui si le demandeur a séjourné au moins six mois dans l'Etat dans lequel il a présenté sa demande	
Extinction de responsabilité en cas de dispense de visa	l'Etat d'entrée qui dispense de visa est exonéré de sa responsabilité si le demandeur d'asile dépose sa demande dans un autre Etat membre où il est aussi dispensé de visa	
Echanges d'informations sur les tendances nouvelles en matière de demande d'asile	facultatifs	obligatoires
Echanges d'informations sur la situation des pays d'origine des demandeurs d'asile	facultatifs	engagement des Etats à "une coopération étroite en vue de parvenir à une évaluation commune"

## **2. L'application aux Douze de stipulations sur le droit d'asile très proches de celles de la convention de Schengen**

Signée le 19 juin 1990, la convention de Schengen n'a toujours pas été mise en vigueur. En effet, des difficultés d'application de ce texte sont rapidement apparues. Elles ont au demeurant été exposées à plusieurs reprises par la commission de contrôle puis la mission d'information du Sénat, chargées de ce dossier (1).

Un certain nombre de progrès semblent réalisés en matière de lutte contre les stupéfiants :

- la ratification des conventions des Nations Unies sur les stupéfiants par les pays qui ne l'avaient pas encore fait (Allemagne, Pays-Bas, Belgique) ;

- la coopération judiciaire s'améliore : résolution facilitant les commissions rogatoires, vade mecum sur les procédures, échanges de policiers ;

- la lutte contre les exportations de stupéfiants à partir des territoires des Etats membres se développe : livraisons surveillées, infiltrations de réseaux, dissuasion du "tourisme de la drogue".

S'agissant des contrôles aux frontières extérieures, des avancées ont pu aussi être enregistrées :

- des plans de renforcement des moyens de contrôle ont été obtenus de chaque pays ;

- le développement de la coopération semble en bonne voie : échange de fonctionnaires, d'officiers de liaison, contrôle du trafic maritime et de la circulation ferroviaire ;

- deux groupes techniques ont été mis en place : un groupe central permanent, et un groupe d'évaluation pour la visite des postes frontaliers et des espaces intermédiaires.

En revanche, la réalisation du Système d'Information Schengen (SIS) semble toujours rencontrer de

(1) Rapports Sénat n° 167 (1991-1992), n° 72 (1992-1993), n° 384 (1992-1993)

**graves difficultés. Si bien que la mise en vigueur de la convention de Schengen, prévue, après plusieurs reports, pour le 1er février 1994, risque de n'intervenir que bien plus tard.**

**Or sans cette mise en vigueur, les Etats signataires se trouvent privés de tous les instruments prévus par la convention en matière de lutte contre les flux migratoires clandestins, de renforcement de la coopération des services de sécurité ou encore... de détermination des Etats responsables de l'examen des demandes d'asile.**

**Un premier intérêt de la convention de Dublin sera ainsi de permettre l'application de ces stipulations sur le droit d'asile actuellement bloquées par le sort de la convention de Schengen.**

**En outre, même mise en vigueur, la convention de Schengen ne serait pas appliquée par tous les Etats de la Communauté. Parmi ses nouveaux signataires, l'Italie n'a toujours pas déposé les instruments de ratification. L'adhésion de la Grèce n'a pas été ratifiée par tous les Etats du noyau dur de Schengen (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas et à présent Espagne et Portugal). De surcroît, ni le Royaume-Uni, ni l'Irlande, ni le Danemark ne semblent pressés d'adhérer à la convention de Schengen.**

**Un second intérêt de la convention de Dublin est donc d'élargir aux Douze l'application des stipulations de la convention de Schengen relatives au droit d'asile.**

**A ce jour, six Etats de la Communauté ont ratifié la convention de Dublin :**

- le Danemark ;**
- la Grèce ;**
- l'Italie ;**

- le Luxembourg ;
- le Portugal ;
- le Royaume-Uni

L'application de la convention nécessite sa ratification par tous les Etats membres de la Communauté (article 22, paragraphe 3).

### **3. Un dispositif compatible avec la Constitution**

Chacun connaît les péripéties politiques et juridiques qui ont suivi l'adoption par le Parlement de la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France dite "loi Pasqua".

Votre rapporteur n'y reviendra donc pas. Il se bornera à rappeler que la dernière révision constitutionnelle a permis de rendre compatibles la Constitution et la loi précitée.

Comme l'indiquait M. Paul Masson, rapporteur de la commission des Lois du Sénat, le premier alinéa de l'article 53-1 de la Constitution inséré lors de la révision : "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 décision du  
Conseil constitutionnel du 13 août 1993."(1)

La convention de Dublin, on l'a vu, fait, à l'évidence, partie des "conventions équivalentes" mentionnées par notre excellent collègue.

Quel impact concret la convention de Dublin pourra-t-elle avoir ? L'évaluation est certes difficile à faire.

En effet, ni la France, ni ses partenaires européens ne disposent d'instruments statistiques permettant de dénombrer ou seulement évaluer les demandeurs d'asile, qui avant de s'adresser aux autorités nationales, ont transité ou déjà déposé une demande dans un autre Etat membre. De plus, jusqu'à présent, ces indications n'étaient pas systématiquement recherchées puisqu'elles étaient sans incidence sur le traitement de la demande d'asile.

Toutefois, selon les estimations auxquelles a procédé l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (O.F.P.R.A.) sur un échantillon de demandes, on peut évaluer à près de 80 % la proportion des demandeurs d'asile en France qui sont passés préalablement par un autre pays européen. On peut distinguer trois cas de figure.

La situation la plus fréquente est celle où le passage par un Etat partenaire est seulement supposé sans que la preuve puisse en être apportée. Ainsi, on estime que la quasi-totalité des demandeurs d'asile somaliens provient d'Italie, que la quasi-totalité des demandeurs d'asile indiens et bangladais a transité par le Bénélux (60 %) ou par l'Italie (40 %), que 90 % des demandeurs sri-lankais proviennent d'Allemagne ou d'Italie, 80 % des Zaïrois de Belgique.

(1) Rapport Sénat n° 74 (1993-1994) p. 24

L'application de la Convention permettra, sur la base de simples indices, d'interroger l'Etat présumé responsable. Celui-ci devra vérifier dans ses fichiers si sa responsabilité est engagée. Il faut espérer qu'il jouera le jeu et fera connaître le résultat de ses recherches sans le travestir.

Le deuxième cas est celui où un élément documentaire (visa ou titre de séjour, par exemple) permet d'établir la preuve du passage dans un Etat partenaire. Elle est plus rare mais concerne néanmoins environ 50 % des demandes de ressortissants chinois (en provenance de Belgique), 25 % des demandeurs originaires des Etats de l'ex-Union Soviétique (en provenance d'Allemagne), 20 % des demandeurs irakiens (en provenance d'Allemagne et d'Italie).

Le dernier cas concerne les demandeurs qui ont déposé antérieurement une demande dans un autre Etat.

Il est impossible, à l'heure actuelle, de déterminer avec précision la proportion de ces demandes multiples. Néanmoins l'expérience montre qu'il s'agit d'une fraction non négligeable des demandes présentées en France. Ainsi, 5 % des demandeurs roumains et 10 % des demandeurs de l'ancienne Union Soviétique reconnaissent avoir antérieurement déposé une demande en Allemagne. De même, dans un passé récent, un tiers des demandeurs d'asile sri-lankais étaient porteurs de documents attestant de leur demande en Belgique.

Toutefois, la proportion des demandes multiples effectivement détectées est aujourd'hui insuffisante. Pourtant, cette détection apparaît nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de la convention. En effet, l'un de ses objectifs essentiels est précisément d'éviter l'examen de demandes multiples.

C'est la raison pour laquelle les Etats membres envisagent la création d'un système automatisé de comparaison électronique des empreintes digitales (EURODAC) qui permettrait de détecter la quasi-totalité des demandes multiples.

## **LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

La convention de Dublin présente l'intérêt majeur de remédier à certaines imperfections des procédures d'examen des demandes d'asile.

Pour les organismes chargés de ces procédures, comme l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (O.F.P.R.A. pour la France), ce texte permet d'écartier le risque d'un engorgement qui, dû à un afflux de demandes d'asile, serait préjudiciable à l'ensemble des demandeurs d'asile.

Pour ces derniers, la convention offre une garantie : leur demande, une fois présentée dans un des Etats de la Communauté, est assurée d'être examinée. Le phénomène des demandeurs en orbite devrait ainsi disparaître.

En définitive, la convention de Dublin devrait permettre aux Etats de la Communauté de faire face, dans des conditions satisfaisantes, à l'accroissement des demandes d'asile.

Mais elle constitue aussi un premier pas vers la mise en oeuvre d'une politique commune des Douze en matière de droit d'asile.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous propose d'adopter le présent projet de loi.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

**Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du mercredi 25 janvier 1994.**

**A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, s'est interrogé sur les perspectives d'entrée en vigueur de la convention.**

**Après avoir reconnu l'intérêt de la convention, M. André Rouvière s'est inquiété des conditions pratiques de sa mise en oeuvre et notamment des difficultés techniques qui pourraient entraver les transmissions d'informations entre Etats contractants.**

**M. Michel d'Aillières a souligné l'importance de la convention en relevant le rôle qu'elle pourrait jouer dans l'hypothèse de l'apparition, dans certains pays, de troubles qui conduiraient à un afflux de réfugiés.**

**M. Michel Crucis a relevé que trois années séparaient la signature de la convention de sa présentation au Parlement français.**

**La commission a alors conclu à l'unanimité à l'adoption du présent projet de loi.**

## PROJET DE LOI

*(texte adopté par l'Assemblée nationale)*

### Article unique

Est autorisée la ratification de la convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes (ensemble un procès-verbal), signée à Dublin le 15 juin 1990 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

**(1) Voir document AN n° 950**