

N° 451

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1990-1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 juillet 1991.

PROPOSITION DE LOI

réformant la procédure du droit d'asile,

PRÉSENTÉE

Par MM. Charles PASQUA, Michel ALLONCLE, Jean AMELIN, Hubert d'ANDIGNÉ, Honoré BAILET, Henri BELCOUR, Jacques BÉRARD, Roger BESSE, Amédée BOUQUEREL, Yvon BOURGES, Jean-Eric BOUSCH, Jacques BRACONNIER, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Camille CABANA, Michel CALDAGUÈS, Robert CALMEJANE, Jean-Pierre CAMOIN, Auguste CAZALET, Jean CHAMANT, Jacques CHAUMONT, Michel CHAUTY, Jean CHÉRIOUX, Henri COLLETTE, Maurice COUVE DE MURVILLE, Charles de CUTTOLI, Luc DEJOIE, Jacques DELONG, Charles DESCOURS, Michel DOUBLET, Franz DUBOSCQ, Alain DUFAUT, Pierre DUMAS, Marcel FORTIER, Philippe FRANÇOIS, Philippe de GAULLE, Alain GÉRARD, François GERBAUD, Charles GINÉSY, Mme Marie-Fanny GOURNAY, MM. Adrien GOUTEYRON, Paul GRAZIANI, Georges GRUILLOT, Yves GUÉNA, Hubert HAENEL, Emmanuel HAMEL, Mme Nicole de HAUTECLOCQUE, MM. Bernard HUGO, Roger HUSSON, André JARROT, André JOURDAIN, Paul KAUSS, Christian de LA MALÈNE, Gérard LARCHER, René-Georges LAURIN, Marc LAURIOL, Jean-François LE GRAND, Maurice LOMBARD, Paul MASSON, Michel MAURICE-BOKANOWSKI, Jacques de MENOU, Mme Hélène MISSOFFE, MM. Geoffroy de MONTALEMBERT, Paul MOREAU,

...

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

...

Arthur MOULIN, Jean NATALI, Lucien NEUWIRTH, Paul d'ORNANO, Jacques OUDIN, Sosefo Makapé PAPILIO, Alain PLUCHET, Christian PONCELET, Roger RIGAUDIÈRE, Jean-Jacques ROBERT, Mme Nelly RODI, MM. Josselin de ROHAN, Roger ROMANI, Jean SIMONIN, Jacques SOURDILLE, Louis SOUVET, Martial TAUGOURDEAU, René TRÉGOUËT, Dick UKEIWÉ, Jacques VALADE, Serge VINÇON, Gérard CÉSAR, Désiré DEBAVELAERE, Lucien LANIER, Claude PROUVOYEUR, Michel RUFIN et André-Georges VOISIN,

Sénateurs.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Près de 120 000 étrangers vont tenter par différents moyens d'immigrer régulièrement en France en 1991, désirant obtenir un titre de séjour, et ce dans le but d'y demeurer durablement. Il s'agit pour la quasi-totalité de ceux-ci, de personnes qui fuient les conditions économiques, et la précarité sociale de leur pays d'origine.

Près de la moitié d'entre elles vont solliciter soit dès leur entrée en France, soit au terme de la validité de leur visa touristique, le statut de demandeur d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (O.F.P.R.A.) créé par la loi du 25 juillet 1952, en application des dispositions de la Convention de Genève du 28 avril 1951. Or ce texte est totalement inadapté à la situation nationale et internationale des réfugiés durant cette décennie. L'O.C.D.E. a constaté que les années 1960 étaient celles de l'immigration en Europe, les années 70 celles du regroupement familial, les années 80 celles du droit d'asile ou des réfugiés.

On doit replacer cette loi dans le contexte historique de la première moitié du siècle. Elle était destinée à faciliter l'accueil des réfugiés des pays de l'est européen, ainsi que d'Espagnols fuyant le régime franquiste, puisqu'elle s'applique à des situations provenant d'événements politiques survenus avant le 1^{er} janvier 1951.

Jusqu'en 1970, le nombre de demandeurs d'asile en France était de quelques centaines par an ce qui permettait un accueil dans des conditions favorables.

L'adhésion de la France en 1971 au protocole de New York, dit de Bellagio, relatif au statut des réfugiés, du 31 janvier 1967, a entraîné l'afflux de nouvelles populations du tiers-monde au statut de demandeurs d'asile.

Depuis une dizaine d'années, la situation s'est largement aggravée à tel point que l'O.F.P.R.A. ne remplissant plus la mission qui lui avait été confiée, pouvait légitimement être qualifié de « machine à fabriquer les clandestins ».

Une réforme a été entreprise en 1990 dans le but d'améliorer le fonctionnement de cet organisme.

La France semble être le seul pays occidental à donner une interprétation aussi libérale aux conventions internationales concernant le statut de réfugié. Cette attitude a créé dans le tiers-monde, un effet tel, qu'au cours des dix dernières années, les ressortissants de pays d'Afrique et d'Asie qui ont sollicité la protection de l'O.F.P.R.A. peuvent être estimés à 318 000. Ces personnes sont pour la plus grande part d'entre eux des immigrants pour raison économique, n'ayant jamais subi de persécutions dans leur pays d'origine.

Ils ont trouvé dans notre système de protection un moyen très efficace de tourner la réglementation sur le séjour des non-nationaux. En effet, ces étrangers sachant qu'ils ne remplissent pas les conditions d'obtention d'un titre de séjour sont informés souvent avant leur arrivée en France, qu'un passage par l'O.F.P.R.A. leur ouvrira la voie du séjour, régulier, mais surtout leur confèrera des avantages sociaux exorbitants par rapport à ceux attribués à l'étranger non demandeur d'asile.

Ce moyen est aussi utilisé par des étrangers en voie d'expulsion, de reconduite à la frontière ou interdits de territoire pour trafic de stupéfiants, afin d'échapper à l'exécution de ces mesures administratives ou judiciaires, alors qu'en théorie l'administration ne devrait pas leur accorder de titre de séjour. Il suffit à l'étranger désireux d'obtenir l'asile, de se présenter à l'autorité administrative, celle-ci est tenue de lui délivrer un titre provisoire de séjour en qualité de demandeur d'asile.

Ce titre d'une validité d'un mois permet de formuler la demande à l'O.F.P.R.A., qui sur simple déclaration et sans véritable vérification préalable délivre un récépissé ouvrant droit :

1° à l'obtention d'un titre de séjour renouvelable jusqu'à examen définitif de la demande ;

2° à l'exercice d'un emploi salarié ;

3° à une allocation de subsistance ;

4° aux allocations d'insertion ou de chômage, en particulier aux prestations du R.M.I. ;

5° à des prestations familiales dans certains cas.

En conséquence, il existe une grande différence de traitement entre le statut de demandeur d'asile et ses avantages et la situation des immigrants clandestins.

Les premiers ont été bien conseillés, ont accompli une démarche administrative peu contraignante et se retrouvent protégés ; les seconds ont omis de le faire.

Ainsi assistons-nous à un déferlement de demandes d'asile de la part de ressortissants de pays d'Asie ou d'Afrique et plus particulièrement de Pakistanais, SriLankais, Indiens, Gannéens, Zaïrois, Congolais, Gambiens, Angolais, etc.

Parmi ceux-ci de nombreux nationaux de pays anglophones obtiennent à Paris l'asile qu'on vient de leur refuser à Londres ou à Bruxelles le mois précédent.

De plus, des ressortissants de pays du tiers-monde dont le régime politique est démocratique et non attentatoire aux libertés individuelles demandent à bénéficier de ce statut.

Enfin, des individus font plusieurs demandes d'asile successives sous plusieurs identités, et parfois dans plusieurs pays d'Europe.

La fraude là aussi pervertit le système qui ne devrait être que protecteur.

Il faut savoir que le délai moyen de traitement d'un dossier par l'O.F.P.R.A. était de quelques mois à trois ans, et qu'après rejet de la demande d'asile, l'étranger s'adresse à la commission de recours des étrangers qui statue au bout d'une nouvelle année au mieux.

Ainsi dans le pire des cas, le solliciteur aura bénéficié d'un séjour de plusieurs années sur le territoire français, alors qu'en réalité il n'a aucun droit à l'asile, et rien ne l'empêche alors de présenter une nouvelle demande sous la même identité au prétexte que la situation politique de son pays d'origine est modifié, ou bien de présenter cette demande sous une identité différente.

Sachons que certains tracts ou formulaires sont imprimés dans des pays d'Afrique, véritables modes d'emplois à la disposition des immigrants pour séjourner en France, en qualité de demandeur d'asile. Tout y est décrit en détail, formalités, adresses, etc.

De nombreuses associations, telles C.I.M.A.D.E., France-Terre d'Asile, etc., facilitent très largement les démarches et l'accueil des nouveaux arrivants, sans se préoccuper de leurs véritables motivations.

Ces abus nuisent gravement à la réputation et à l'accueil des vrais réfugiés compte tenu de la suspicion qui plane sur leurs motivations. De plus, l'effort important, tant de la part des différentes collectivités publiques, que de celles des associations privées se dilue et se perd, compte tenu de l'afflux des faux réfugiés.

Aussi est-il urgent de réserver ces droits à ceux qui souffrent et méritent protection afin de préserver la véritable tradition du droit d'asile et d'accueil en France.

Le Gouvernement a entrepris de réformer le fonctionnement de l'O.F.P.R.A., en lui accordant des moyens nouveaux en personnel et en matériel, de plus la composition de la commission de recours prévue à l'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 a été modifiée.

Le délai d'examen des dossiers de demande d'asile a été réduit a quelques mois. En cas de recours, une décision peut être rendue dans l'année à condition que le demandeur d'asile soit de bonne foi, coopère avec les services de l'O.F.P.R.A. et n'organise pas sa clandestinité.

Cependant cette réforme est loin d'avoir apportée le remède espéré. Elle n'est en rien dissuasive, il suffit pour cela de constater que 56 000 nouvelles demandes environ ont été déposées en 1990 et que l'année 1991 ne connaît pas une baisse sensible de celle-ci. La réforme a même des effets pervers dans la mesure où « ce gain en productivité » « fabrique » en quelques mois des clandestins que l'Office « fabriquait » en quelques années.

La comparaison avec certains pays étrangers nous amène à considérer que la pratique française est d'un libéralisme sans doute excessif par rapport notamment à celles de la Grande-Bretagne et de la Suisse.

En France :

Année	Demandes de statut de réfugiés	Certificats de réfugiés attribués
1981	19 863	14 586
1982	22 505	15 670
1983	22 350	14 608
1984	21 714	14 314
1985	28 925	11 539
1986	26 290	10 645
1987	27 672	8 704
1988	34 352	8 794
1989	61 372	
	soit une augmentation de 80 % par rapport à l'année précédente	
1990	56 100	

En Grande-Bretagne :

Année	Demandes de statut de réfugiés	Certificats de réfugiés attribués
1986	5 300	800
1987	5 200	686
1988	5 100	1 200

En Suisse :

Année	Demandes de statut de réfugiés	Certificats de réfugiés attribués
1986	8 546	871
1987	10 913	941
1988	16 726	853

Une récente manifestation de déboutés du droit d'asile nous a permis de constater que la plus grande partie de ceux qui ne l'ont pas obtenus se maintiennent sur le territoire dans la clandestinité du séjour, malgré l'injonction qui leur est faite de quitter notre pays.

Plus de 100 000 personnes seraient dans ce cas, et exigeront à terme la régularisation de leur situation illégale.

Dans ce cas, il serait à craindre que par le biais du regroupement familial qui s'instaurerait autour de ces étrangers régularisés, un afflux de plusieurs centaines de milliers de nouveaux immigrants ait lieu dans les prochaines années.

Il est urgent d'envisager un contrôle et une réforme du fonctionnement de cet organisme, notamment en nous inspirant pour cela des exemples fournis par certains de nos partenaires de la C.E.E. pratiquant comme les Pays-Bas ou la R.F.A., la règle dite du « premier asile » consistant à refuser l'entrée sur le territoire et le statut du demandeur d'asile à l'immigré qui aura séjourné plus de trois mois dans un autre Etat démocratique. C'est d'ailleurs le meilleur moyen pour ces Etats d'en détourner le flot vers la France.

L'Italie, quant à elle, observe la « clause de la réserve géographique », n'acceptant pour réfugiés que les ressortissants de certains pays liés historiquement à elle.

Il importe dès à présent de mettre fin à cet étrange paradoxe qui donne aux réfugiés économiques en France, des allocations et subsides dont le montant est supérieur à celui perçu par un chômeur en fin de droit bénéficiant du R.M.I.

L'O.F.P.R.A. est placé sous la tutelle du ministre des Affaires étrangères à la différence de pays comme la Suisse et la Grande-Bretagne qui en ont confié le contrôle pour l'un, au Département fédéral de la justice et police, pour l'autre, au Home Office.

Il importe donc de modifier fondamentalement les règles de fonctionnement de l'O.F.P.R.A. en en faisant un organisme de protection

des personnes persécutées ou en danger dans leur pays d'origine et non plus l'antichambre de la fraude, de l'abus de droit ou de la clandestinité.

*
* 7

Cette proposition de loi entend modifier et compléter les dispositions de la loi n° 52-883 du 25 juillet 1952 portant création de l'Office français de protection pour les réfugiés et les apatrides et l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France :

— en rattachant organiquement l'O.F.P.R.A. au ministère de l'Intérieur, seul département ministériel susceptible de prendre en charge la gestion de l'immigration et de lutter contre la fraude et notamment en s'inspirant des exemples étrangers précités ;

— en faisant obligation à l'étranger de solliciter l'asile politique dès son arrivée en France, sauf en cas d'impossibilité absolue, et non plus à l'expiration de son visa touristique ;

— en refusant, sauf exception le bénéfice de l'asile, à tout étranger qui aura séjourné ou transité avant son arrivée en France, sur le territoire d'un pays où les droits de la personne humaine sont respectés ;

— en organisant juridiquement et matériellement l'éloignement des étrangers dont la demande n'aura pas été accueillie favorablement par l'O.F.P.R.A. ;

— mais surtout en mettant fin à la plus grande part des privilèges dont bénéficient le demandeur d'asile par rapport au candidat ordinaire à l'immigration.

Il serait assigné dans un lieu à résidence par décision écrite et motivée du préfet, jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur cette demande.

Il ne bénéficierait plus d'un titre de séjour lui permettant l'exercice d'une profession. Cette situation d'assignation serait soumise au contrôle du procureur de la République compétent qui pourrait vérifier à tout moment les conditions dans lesquelles elle s'exerce.

Pour sa sauvegarde, l'étranger serait avisé lors de la notification d'assignation de son droit à bénéficier de l'assistance d'un interprète, d'un médecin et d'un conseil.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Dans les articles premier et 3 de la loi n° 52-883 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides, les mots : « ministre des Affaires étrangères » sont remplacés par les mots : « ministre de l'Intérieur » et les mots : « ministre de l'Intérieur » par les mots : « ministre des Affaires étrangères ».

Art. 2.

L'article 2 de la loi n° 52-883 du 25 juillet 1952 précitée est complété par un quatrième et cinquième alinéas ainsi rédigés :

« Tout étranger qui sollicite l'asile est tenu de le faire, sauf en cas d'impossibilité absolue, dès son entrée sur le territoire national.

« Tout étranger qui aura séjourné ou transité sur le territoire d'un pays où les droits de la personne humaine sont respectés ne pourra solliciter le bénéfice de l'asile politique sur le territoire français. »

Art. 3.

Il est inséré après l'article 5 de la loi n° 52-883 du 25 juillet 1952 précitée, un article 5 *bis* ainsi rédigé :

« *Art. 5 bis.* — En cas de rejet de la demande par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, si un recours n'a pas été formé, ou après notification du rejet du recours par la commission, l'étranger ou apatride dispose d'un délai d'un mois pour quitter le territoire national.

« A défaut, il est considéré comme étant en situation irrégulière et fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière.

« L'exécution de cette mesure se fait en direction du pays choisi par le requérant, mais il est fait dans la mesure du possible application des accords de réadmission entre la France et les pays tiers. »

Art. 4.

L'article 8 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France est complété par les dispositions suivantes :

« Dès sa demande, l'étranger qui sollicite le bénéfice de l'asile politique est assigné à un lieu de résidence par décision écrite et motivée du préfet jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur cette demande.

« Le procureur de la République en est immédiatement informé.

« L'étranger est immédiatement informé de ses droits par l'intermédiaire d'un interprète s'il ne connaît pas la langue française.

« Pendant toute la durée de l'assignation à un lieu de résidence, le procureur de la République peut se transporter sur les lieux et vérifier les conditions de l'assignation à résidence.

« Pendant la même période, l'intéressé peut demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin et d'un conseil ; il est informé de ce droit au moment de la notification d'assignation à un lieu de résidence. »