

N° 483

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 novembre 1997.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾ SUR LE PROJET DE LOI, *relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile* ,

PAR M. JEAN-YVES LE DÉAUT,

Député

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros : 327 et 451 (T I et II)

Etrangers

La commission des affaires étrangères est composée de : M. Jack Lang, *président* ; MM. Georges Hage, Jean-Bernard Raimond, Roger-Gérard Schwartzberg, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, Mme Laurence Dumont, M. René Rouquet, *secrétaires* ; Mme Michèle Alliot-Marie, René André, Mmes Marie-Hélène Aubert, Martine Aurillac, MM. Edouard Balladur, Raymond Barre, Dominique Baudis, Henri Bertholet, Jean-Louis Bianco, André Billardon, Jacques Blanc, André Borel, Bernard Bosson, Pierre Brana, Yves Cochet, Mme Monique Collange, MM. Yves Dauge, Jean-Claude Decagny, Patrick Delnatte, Jean-Marie Demange, Xavier Deniau, Paul Dhaille, Jean-Paul Dupré, Charles Ehrmann, Jean-Michel Ferrand, Georges Frêche, Jean-Yves Gateaud, Jean Gaubert, Valéry Giscard d'Estaing, Jean Glavany, Jacques Godfrain, Pierre Goldberg, Jean-Jacques Guillet, Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, MM. Didier Julia, Alain Juppé, André Labarrère, Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Michel Lefait, Jean-Claude Lefort, François Léotard, François Loncle, Bernard Madrelle, René Mangin, Jean-Paul Mariot, Gilbert Maurer, Charles Millon, Mme Louise Moreau, MM. Jacques Myard, Dominique Paillé, Mmes Françoise de Panafieu, Nicole Péry, MM. Etienne Pinte, Marc Reymann, Mme Yvette Roudy, MM. Georges Sarre, Henri Sicre, Mme Christiane Taubira-Delannon, MM. Michel Terrot, Joseph Tyrode, Michel Vauzelle, Philippe de Villiers, Aloyse Warhouver.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
I - LA CRISE DU DROIT D'ASILE	7
A - LE SYSTÈME FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES⁷	
1) Une protection d'origine conventionnelle.....	7
2) Un examen par un organisme indépendant.....	9
B - L'ASILE A L'ÉPREUVE DES BOULEVERSEMENTS INTERNATIONAUX.....	12
1) La mutation de la demande d'asile.....	12
2) Des adaptations réelles, mais insuffisantes.....	14
II - LA RÉFORME DU DROIT D'ASILE	19
A - LA RÉFORME DE L'EXAMEN PRIORITAIRE	19
B - DE NOUVEAUX MOTIFS DE PROTECTION	25
CONCLUSION.....	29
EXAMEN EN COMMISSION.....	31

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, dont la Commission des Lois est saisie au fond, comporte de nombreux aspects qui intéressent la Commission des Affaires étrangères. Notre politique d'immigration ne peut être élaborée sans prendre en considération son impact sur nos relations avec les pays d'émigration. Le ministère des Affaires étrangères est l'un des maîtres d'oeuvre de cette politique, qu'il s'agisse de la politique des visas, de la politique de coopération scientifique et culturelle, de la politique d'aide au développement ou de la politique d'asile.

Sous la précédente législature, le Gouvernement avait multiplié les mesures tendant à resserrer les dispositifs de contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers sans remettre explicitement en cause les grands principes de la politique de l'immigration. Cette série de mesures, souvent tatillonnes et parfois vexatoires, n'a pas atteint son objectif affiché de réduire significativement l'immigration irrégulière. Le nombre de dossiers de régularisation déposés ces derniers mois incline à penser que le nombre d'irréguliers sur notre territoire est resté à peu près constant. En revanche, cette politique sévère a eu des répercussions négatives sur l'image de notre pays à l'étranger et sur certains aspects de nos relations avec les pays d'émigration. En outre, il n'apparaît pas que cet affichage ait contribué à limiter l'influence de l'extrême-droite.

Le présent projet de loi comporte de nombreuses mesures qui assouplissent certaines formalités. Votre Rapporteur commentera

sommairement celles qui intéressent plus particulièrement notre Commission.

Ce projet répond au souhait, exprimé par votre Rapporteur dans ses précédents rapports, d'un assouplissement de notre politique des visas. Ainsi, l'*article premier* supprime l'obligation de visa pour les étrangers titulaires d'un titre de séjour et impose l'obligation de motiver les refus de visa pour six catégories de demandeurs, essentiellement ceux qui ont une sorte de droit automatique au séjour en France. Pour les autres catégories, la non-motivation des refus de visa demeure la règle qui se justifie par la nécessité de ne pas alourdir la charge de travail des services consulaires et ne pas allonger les délais de délivrance des visas. Ce dispositif paraît satisfaisant sous réserve que l'obligation de motivation des refus de visa soit étendue aux étudiants inscrits dans une université française.

L'*article 3* du projet de loi instaure une carte de séjour temporaire pour les étrangers faisant des recherches ou dispensant un enseignement universitaire en France. La procédure de délivrance de cette carte sera plus légère que celle applicable aux autres titres.

Les *articles 9 et 11* du projet de loi mettent fin aux pénalités et sanctions liées à l'obligation de déclaration d'entrée sur le territoire, qui se trouve supprimée. Cette déclaration était une option ouverte aux Etats par l'article 22 de la convention de Schengen. Les contrôles aux postes fixes étant supprimés aux frontières intérieures de l'espace Schengen, les Etats avaient la possibilité d'y substituer une procédure de déclaration d'entrée applicable à certaines catégories d'étrangers. Cet "ersatz" de contrôle s'est révélé à l'usage inapplicable.

Les dispositions qui intéressent plus particulièrement notre Commission sont celles relatives au droit d'asile, c'est-à-dire les *articles 22 à 31* du projet de loi. En effet, l'exercice du droit d'asile repose sur l'appréciation portée à l'égard d'un Etat étranger et de son comportement envers ses ressortissants. Par ailleurs, le droit d'asile repose largement sur une base conventionnelle. Enfin, la détermination de la qualité de réfugié incombe à un établissement public sous tutelle du ministère des Affaires étrangères.

I - LA CRISE DU DROIT D'ASILE

Le terme de "droit d'asile" est utilisé dans le langage courant pour désigner le régime de protection des réfugiés et apatrides institué par la Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951. Cet "asile conventionnel" constitue, de fait, par sa dimension internationale, universelle, ainsi que par le nombre de personnes qu'il concerne, le principal dispositif de protection des ressortissants contraints de quitter leur pays.

L'asile conventionnel a d'ailleurs fait ses preuves puisque les fondements législatifs et réglementaires n'en ont été revus que de manière marginale, l'économie du système restant la même depuis 1952.

Pourtant le présent projet de loi annonce, dès son intitulé, le souhait de revoir le dispositif normatif régissant l'asile sur le territoire français.

A - Le système français de protection des réfugiés et apatrides

Institué après la seconde guerre mondiale pour répondre à des situations précises, touchant des individus isolés, le droit d'asile issu de la Convention de Genève n'a que peu évolué depuis sa création.

1) Une protection d'origine conventionnelle

Il convient tout d'abord de rappeler dans quel contexte a été élaborée la convention signée à Genève en 1951. Au sortir de la seconde guerre mondiale, alors que le souvenir des persécutions perpétrées pendant la guerre, mais aussi dans les années qui l'ont précédée, est encore vivace, la communauté internationale prend conscience du caractère lacunaire des statuts protecteurs des réfugiés précédemment édictés. La définition universelle d'un statut de réfugié émerge progressivement.

La Convention conclue en 1951 est fortement marquée par ce contexte. Elle vise d'abord à protéger les victimes des actes passés puisqu'elle fixe comme date limite pour les faits susceptibles de donner lieu à application de la convention, le 1er janvier 1951. Un protocole relatif au statut des réfugiés conclu en 1967 à New-York efface pour les Etats qui le

souhaitent cette date butoir et entérine ainsi la persistance du problème des réfugiés.

Cependant, le contexte d'élaboration de la convention de 1951 n'est pas sans conséquence sur la définition du réfugié et celle de ses droits et obligations.

L'article 1er de la Convention de 1951, repris par le protocole de 1967, stipule au paragraphe 2 de sa section A que le terme de réfugié s'applique à toute personne "*qui, par suite d'événements survenus avant le 1er 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*".

Cette définition, précise, appelle donc la réunion de plusieurs conditions objectives : existence d'une persécution, caractère personnel de celle-ci, motif de persécution entrant dans les cas prévus. De cette définition, la France déduit également que l'Etat d'origine doit être responsable des persécutions.

Toute personne obtenant le statut de réfugié bénéficie, en vertu de la convention, d'une large garantie de ses droits et libertés : en échange de sa soumission aux lois et règlements en vigueur dans le pays d'accueil, le réfugié ne peut faire l'objet de discrimination quant à sa race, sa religion ou son pays d'origine ; il bénéficie de certaines libertés comparables à celles des nationaux (liberté de culte, droit d'ester en justice) et jouit pour d'autres (association, liberté de circulation par exemple) de celles dont bénéficient les étrangers en situation régulière sur le territoire du pays d'accueil.

On notera que la convention prête, bien entendu, une attention particulière à la possibilité de déposer une demande d'asile : elle interdit notamment les sanctions pénales à l'encontre d'un demandeur entré sur le territoire du pays d'accueil sans titre de séjour valide ; elle assure la protection des demandeurs en interdisant leur expulsion vers les territoires dans lesquels leur vie serait menacée.

Ce régime international protecteur est accordé ou refusé par l'Etat d'accueil selon des procédures nationales.

2) *Un examen par un organisme indépendant*

Ce dispositif s'articule autour de l'action de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), établissement public administratif créé par la loi du 25 juillet 1952 et dont le fonctionnement est précisé par un décret du 2 mai 1953.

Doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative, il est placé sous l'autorité d'un directeur nommé pour trois ans par le ministre des Affaires étrangères, administration de tutelle, assisté par un Conseil d'administration auquel participent, outre des représentants de l'Etat, le HCR et les associations oeuvrant dans ce domaine.

L'OFPRA exerce deux missions. La première, fondamentale, consiste à reconnaître ou au contraire à dénier la qualité de réfugié aux personnes qui présentent une demande d'asile. L'OFPRA assure ensuite, pour les bénéficiaires du statut, la délivrance des pièces d'état-civil et des documents nécessaires aux actes de la vie civile (attestation de diplômes par exemple) qu'ils ne peuvent obtenir de leur pays d'origine.

L'OFPRA est, à une exception près, destinataire de toutes les demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié présentées à l'intérieur du territoire français. Le deuxième alinéa de l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952, tel que modifié par l'article 24 du présent projet de loi, est d'ailleurs explicite sur ce point. *"La qualité de réfugié est reconnue par l'Office et, le cas échéant, par la commission des recours"*. Il n'existe qu'une exception à ce principe : lorsque la demande d'asile est de la compétence d'un autre Etat européen signataire de la convention de Schengen ou de la convention de Dublin.

En revanche, la compétence de l'OFPRA ne s'exerce pas au-delà du territoire national. Lorsqu'une demande est présentée à la frontière, le demandeur est placé dans une zone d'attente et c'est le ministre de l'Intérieur qui peut décider de son admission sur le territoire français. Toutefois, le ministre des Affaires étrangères est consulté. Dans la pratique, ce sont les agents de protection de l'OFPRA qui vont étudier le caractère "manifestement infondé" de la demande. Leur avis favorable permettra au demandeur d'entrer sur le territoire mais ne préjuge pas de la reconnaissance de la qualité de réfugié lors de l'examen ultérieur de la demande. Les demandes présentées à la frontière sont rares : 521 en 1995, 526 en 1996.

L'OFPRA exerce sur les demandes d'asile un examen indépendant

Tout d'abord, il ne constitue pas une simple émanation du ministère des Affaires étrangères, en dépit de la tutelle exercée par celui-ci, et des moyens qu'il en reçoit sous forme d'une subvention annuelle de fonctionnement.

L'office jouit d'une autonomie qui se manifeste par plusieurs traits :

- son directeur est nommé pour trois ans ;
- en vertu de l'article 2 du décret du 2 mai 1953 relatif à l'OFPRA et à la Commission des recours des réfugiés, le directeur a seul qualité pour représenter l'office, et les décisions et mesures prises par l'office le sont sous sa responsabilité ;
- l'office bénéficie de l'autonomie administrative et dispose notamment d'un personnel propre, désormais formé en majorité d'agents titulaires appartenant à des corps spécifiques ;
- ses locaux, ses archives et tous les documents liés à l'exercice de ses attributions sont inviolables.

Cette autonomie se retrouve dans la nature de l'examen des dossiers. L'office ne se prononce en effet sur le fond des demandes qu'en fonction des textes régissant le droit des réfugiés et de l'interprétation qui en est faite par les juridictions. Les préoccupations migratoires, l'orientation de tel ou tel gouvernement n'influent pas sur cet examen.

L'instruction vise à vérifier la vraisemblance des menaces dont le demandeur d'asile fait état. Il n'est pas exigé que le demandeur fournisse des preuves. Pour ce faire, l'OFPRA a spécialisé son personnel en fonction de critères géographiques, au fait des caractéristiques des événements du pays d'origine de chaque demandeur. L'OFPRA s'appuie en outre, sur le réseau des postes consulaires, vérifie l'exactitude des pièces produites et des faits rapportés. L'instruction peut conserver la forme d'un simple examen de dossier (procédure dite "courte", à ne pas confondre avec la procédure d'examen prioritaire) ou donner lieu à un entretien avec l'intéressé (procédure dite "longue"). La procédure longue est évidemment préférable, mais n'est actuellement utilisée, compte tenu des moyens dévolus à l'OFPRA, que dans moins d'un cas sur deux.

En cas d'octroi du statut de réfugié, la décision de l'OFPRA s'impose aux autorités administratives. Le certificat de réfugié délivré par l'OFPRA entraîne automatiquement l'octroi par la préfecture d'une carte de résident.

Le retrait du statut de réfugié ne peut être prononcé que par l'OFPRA, soit en cas de fraude découverte après octroi du statut, soit dans les cas prévus par la convention de Genève ("allégeance" notamment, c'est-à-dire le fait pour le demandeur de se rendre dans son pays d'origine).

L'indépendance des décisions de l'OFPRA est confortée par l'encadrement juridictionnel de l'asile conventionnel.

Cet encadrement se manifeste tout d'abord par l'importance du rôle de la Commission des recours des réfugiés. Les décisions de rejet des demandes d'asile prises par l'OFPRA peuvent lui être déférées en appel par les demandeurs dans un délai d'un mois.

Or, la Commission des recours des réfugiés offre toutes les garanties d'une procédure juridictionnelle : juridiction administrative spécialisée composée d'un magistrat, d'un représentant du Conseil de l'Office ainsi que d'un représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, elle statue en effet selon une procédure contradictoire. Le requérant peut être assisté d'un avocat et bénéficie à cette fin d'une aide dans les conditions de droit commun prévues par la loi de 1991.

De plus, cet encadrement, loin d'être théorique, s'exerce effectivement puisque le taux d'appel des décisions de rejet de l'OFPRA s'établit autour de 75 %, c'est-à-dire bien au-dessus du taux moyen devant les autres juridictions d'appel. Or, le taux d'annulation des décisions prises par l'office est d'environ 5 %, ce qui montre la qualité de ses décisions.

On peut en outre signaler que le demandeur dispose encore d'un recours en cas de confirmation par la CRR de la décision de l'office, puisqu'il peut porter le jugement d'appel devant le Conseil d'Etat statuant en cassation. Toutefois ce recours n'est pas suspensif.

Enfin, le Conseil constitutionnel s'est depuis plusieurs années beaucoup intéressé au droit d'asile et a rappelé la nécessité d'un libre exercice de ce droit ainsi que les conditions à remplir à cet effet. Ainsi, a-t-il consacré l'inviolabilité des fichiers de l'OFPRA jusque-là garantie par décret.

On mesure donc la qualité d'un système d'examen des demandes d'asile fondé sur un environnement juridique stable, un organisme d'examen

des demandes autonome et efficace, et dont les décisions font l'objet d'un contrôle juridictionnel rigoureux.

Pour autant, ce système a été ces quinze dernières années soumis à rude épreuve.

B - L'asile à l'épreuve des bouleversements internationaux

Les événements survenus ces dernières années sur la scène internationale ont profondément modifié la nature des demandes d'asile présentées à l'OFPRA, tant sur un plan quantitatif que qualitatif. Ils ont imposé des changements dans l'examen des demandes d'asile, qui restent par nature limités.

1) La mutation de la demande d'asile

• Un changement d'échelle

Le nombre d'individus placés sous la protection du HCR a spectaculairement augmenté ces dernières années : 17 millions en 1991, 23 millions en 1993, 27 millions début 1995. Parmi eux, 14,5 millions ont le statut de réfugiés et ont donc reçu la protection d'un autre Etat en quittant leur Etat d'origine. Alors que les flux de demandeurs d'asile en provenance d'Asie du Sud-Est ou d'Amérique latine se sont progressivement taris, ils ont été plus que remplacés par ceux originaires d'Europe centrale et orientale, du Caucase ou encore d'Afrique centrale.

Cette progression persistante du nombre de demandeurs d'asile n'a pas été sans effets pour la France comme en atteste le tableau ci-dessous.

Année	Afrique		Amériques		Asie		Europe		Apatrides et non-spécifiés		Total
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	
1981	3583	18.0	1685	8.5	11842	59.6	2658	13.4	95	0.5	19863
1982	3733	16.6	1252	5.6	13858	61.6	3628	16.1	34	0.1	22505
1983	4590	20.5	1684	7.5	12816	57.3	3195	14.3	65	0.3	22350
1984	4043	18.6	1518	7.0	13197	60.8	2866	13.2	90	0.4	21714
1985	9984	34.5	1110	3.8	14136	48.9	3579	12.4	116	0.4	28925
1986	10708	40.7	1057	4.0	9795	37.3	4636	17.6	94	0.4	26290
1987	10478	37.9	1247	4.5	8934	32.3	6909	24.9	104	0.4	27672
1988	14725	42.9	2236	6.5	8377	24.4	8915	25.9	99	0.3	34352
1989	23456	38.2	3352	5.5	13950	22.7	20614	33.5	50	0.1	61422
1990	22122	40.4	1712	3.1	13333	24.3	17543	32.0	103	0.2	54813

1991	16494	34.8	1091	2.3	14730	31.1	14958	31.6	91	0.2	47380
1992	9393	32.5	923	3.2	11126	38.5	7166	24.8	264	0.9	28872
1993	11145	40.4	679	2.5	7960	28.9	7524	27.3	216	0.8	27564
1994	10009	38.5	616	2.4	6898	26.6	8269	31.8	172	0.7	25964
1995	6375	31.2	330	1.6	5896	28.9	7728	37.9	86	0.4	20415
1996	4263	24.5	266	1.5	5672	32.6	7079	40.7	125	0.7	17405

L'OFPRA s'est trouvé confronté à un triplement des demandes entre 1981 et 1989 et à un doublement entre 1987 et 1989, qu'il lui a fallu gérer.

La demande a ensuite baissé pour se stabiliser en 1996-97 au niveau du début des années 80. Les partenaires européens de la France ont connu des évolutions tout à fait comparables.

Toutefois, la composition de la demande a notablement évolué. Alors que le nombre des primo-demandeurs d'origine européenne et asiatique s'inscrit en hausse sensible (respectivement de 39 % et 12 % entre le premier semestre 1996 et le premier semestre 1997), les demandes d'origine africaine et américaine décroissent rapidement.

La modification de cette répartition géographique traduit une évolution profonde des motifs pour lesquels les requérants déposent des demandes d'asile. On assiste à une confusion croissante entre la demande d'asile politique et la demande d'asile déposée à des fins migratoires ou économiques. Ainsi, la part croissante de la demande roumaine (23 % des primo-demandeurs en 1996) et de la demande chinoise, désormais la deuxième derrière la demande roumaine, illustre bien ce phénomène de détournement de l'asile. Il est rendu possible soit par la proximité du pays d'origine (cas roumain), soit par l'organisation des demandeurs en véritables filières (cas chinois).

De ce fait, il n'est pas surprenant de constater sur les huit dernières années une décroissance notable du taux de reconnaissance du statut de réfugié : de 28,1 % en 1989 (on rappellera qu'au début des années 80 il a parfois dépassé 75 %), il est passé en 1995 à 16,3 % amorçant une légère remontée en 1996 à 19,6%.

Cependant, il faut relativiser cette évolution du taux moyen de reconnaissance : il est en effet difficile de comparer la situation des demandeurs d'asile roumains ou chinois dont le taux d'admission est de l'ordre de 1 % à celle d'individus réellement menacés, comme les Rwandais, les Irakiens ou les Iraniens dont le taux d'admission est largement supérieur à 50 %.

Enfin, le taux moyen de reconnaissance résultant des décisions de l'OFPRA place la France dans une position comparable à celle de ses partenaires européens, voire plus favorable.

Il serait donc faux de dire que la France fait preuve à l'égard des réfugiés d'une sévérité croissante. Cette sévérité ne peut être appréciée qu'à l'aune de la qualité des demandes formulées.

2) Des adaptations réelles, mais insuffisantes

Les gouvernements successifs, notamment dans la période 1989-1992, se sont efforcés de résoudre la crise de l'asile conventionnel en particulier par l'adaptation des moyens de l'OFPRA à l'explosion des demandes. Ces efforts pour juguler la demande n'ont abouti que grâce au maintien strict du verrou juridique que constitue la définition classique du réfugié. Cependant, malgré certains assouplissements, cette définition répond de moins en moins aux besoins de protection exprimés par des ressortissants étrangers auprès de la France.

• La difficile gestion des flux de demandes

La gestion de flux importants bute sur les principes auxquels la France entend se tenir.

Face à l'explosion des demandes constatée tout au long de la précédente décennie et au pic atteint en 1989 (61 422 demandeurs d'asile), des mesures de sauvetage de l'OFPRA ont dû être prises :

- triplement des moyens, informatisation de l'office en 1989-1990 (d'où une réduction des délais d'instruction de plus d'un an à trois mois dans 90 % des affaires examinées aujourd'hui) ;

- mise en place d'un système dactyloscopique qui permet par le relevé des empreintes des demandeurs de détecter les demandes multiples ;

- suppression en 1991 du droit au travail des demandeurs d'asile, auquel s'est substitué un système d'hébergement dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) et le versement d'une allocation d'attente.

Ce dernier moyen a évidemment contribué à réduire le flux de demandeurs attirés par la perspective d'un emploi : ainsi, la demande turque a-t-elle brutalement chuté de 9915 en 1991 à 1770 en 1992. Les primo-demandeurs turcs étaient au nombre de 1205 en 1996.

De même, la réduction des délais a créé un cercle vertueux en décourageant les demandes d'asile fondées sur un motif économique. On conçoit le caractère attractif d'un système dans lequel les délais seraient longs : en effet, même sans droit au travail, le niveau de l'aide octroyée aux demandeurs peut constituer aux yeux de certaines nationalités un motif suffisant pour réclamer l'asile.

L'ensemble de ces mesures a contribué à l'évidence au retour du flux annuel des demandeurs d'asile à son niveau du début des années 80.

L'équilibre obtenu demeure précaire. Il est, en effet, lié à un contexte international aujourd'hui relativement favorable.

La concentration ces dernières années des situations génératrices de réfugiés dans des pays souvent lointains et pauvres (Rwanda, République démocratique du Congo par exemple) préserve le territoire français d'éventuelles demandes d'asile massives, notamment en raison du coût du voyage.

De même, la fin de certaines situations à l'origine de la majorité des demandes acceptées dans les décennies précédentes (comme la dissidence dans les démocraties populaires ou le phénomène des "boat people" en Asie du Sud-Est) a contribué à la baisse du nombre des demandeurs d'asile.

Toutefois, cet équilibre peut être remis en cause par l'émergence de nouvelles crises, plus proches du territoire français, dans lesquelles la distance ne jouerait plus un rôle dissuasif. La crise yougoslave a montré qu'une telle crainte n'était pas seulement théorique.

Le niveau des demandes d'asile semble avoir atteint son étiage et semble - toutes choses égales par ailleurs - ne pouvoir que se remettre à croître. La progression de 10 % des demandes au premier semestre 1997 constitue de ce point de vue un indicateur à prendre au sérieux.

Tout allongement des délais d'instruction constituerait en outre un appel d'air pour des demandes fondées sur un motif économique, qui restent très dynamiques : on rappellera la part croissante des demandeurs

roumains (23 % du total en 1996) et bulgares (dont la part dans la demande européenne est passée en un an de 1,5 % à 10 %). Il n'est évidemment pas possible de lier une telle demande à une dégradation du respect des droits des personnes par les Etats bulgare et roumain.

L'équilibre atteint par l'OFPRA est donc en permanence susceptible d'être remis en cause si l'on s'en tient au respect des principes jusque-là appliqués en matière d'asile.

A l'exception du cas prévu au 1° de l'article 31 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, toutes les demandes d'asiles présentées en France font l'objet d'un examen : dès lors, même les demandes fondées sur des motifs économiques sont, à juste titre, soumises à l'OFPRA. Elles n'en encomrent pas moins le système et jettent le trouble sur l'exercice du droit d'asile.

Pour autant, il n'est pas possible de se dispenser d'un examen individuel des dossiers. La France refuse ainsi de considérer comme irrecevables, contrairement à son voisin allemand, les demandes formulées par les requérants provenant d'un pays tiers sûr, dans lequel ils auraient pu demander l'asile. On ne peut que s'en féliciter : même les ressortissants de certains pays jugés démocratiques par la communauté internationale se voient parfois octroyer le statut de réfugié. La qualité de réfugié ne peut être exclue a priori.

Du coup, l'OFPRA n'a pas les moyens de procéder systématiquement à des entretiens individuels. Le taux d'entretien est jugé insuffisant tant par l'OFPRA que par les associations de défense des demandeurs d'asile.

Seule la réduction de la demande à la source paraît de nature à assurer un équilibre durable du dispositif. Il paraît donc nécessaire de décourager les demandes fondées sur des motifs économiques.

• L'asile conventionnel face aux nouveaux demandeurs d'asile

Le détournement des procédures d'asile à des fins économiques ou migratoires menace évidemment la crédibilité de l'asile conventionnel et crée un risque d'affaiblissement de la protection qui leur est accordée. L'OFPRA s'attache donc de manière persistante à un examen très juridique

des demandes, fondé sur la stricte application de l'article premier de la Convention de Genève.

Or, l'insuffisance de celle-ci est de plus en plus manifeste.

Le caractère personnel des persécutions ne permet pas d'appliquer la convention aux victimes de dispositions générales : ne peuvent par exemple l'invoquer les victimes de la Charia islamique, de la loi chinoise sur le contrôle des naissances ou les insoumis (refus de satisfaire aux obligations militaires).

Les motifs de persécution énumérés par la convention sont limitatifs : ils ne permettent donc pas d'octroyer le statut de réfugiés aux individus victimes d'extorsion de fonds ou de menaces d'origine mafieuse.

La plus flagrante de ces insuffisances est celle touchant à la nature de l'autorité persécutante. La France, comme de nombreux autres pays, interprète la convention dans le sens suivant : la persécution doit être le fait des autorités étatiques.

Cette définition exclut donc du champ d'application de la convention les personnes déplacées, contraintes à l'exil par les conflits internes, les guerres civiles, a fortiori lorsque l'autorité étatique disparaît du fait de ce conflit (comme en Somalie ou au Liberia), ou lorsque les persécutions émanent d'agents combattant l'Etat d'origine (le cas de l'Algérie vient naturellement à l'esprit de façon immédiate).

Ainsi, le caractère précaire de l'équilibre obtenu, les conditions de traitement des dossiers et l'absence de réponse à un nombre croissant de situations de détresse n'entrant pas dans le champ de la convention appelaient de toute évidence une réforme du droit d'asile.

II - LA RÉFORME DU DROIT D'ASILE

Le projet de loi qui nous est soumis propose plusieurs modifications au droit en vigueur dans le souci de parvenir à un meilleur équilibre entre les garanties du droit d'asile et la lutte contre les détournements de ce droit.

En premier lieu, les dispositions relatives à l'asile, introduites par la loi du 24 août 1993 dans l'ordonnance du 2 novembre 1945, sont transférées dans la loi du 25 juillet 1952 et le titre de cette dernière loi devient : "*loi relative au droit d'asile*".

Cette modification revêt une portée symbolique. Elle met un terme à un amalgame entre le droit d'asile et le régime de contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers. Elle a aussi pour mérite de donner une plus grande lisibilité à la loi de 1952.

En second lieu, le projet apporte deux modifications importantes au régime du droit d'asile.

A - La réforme de l'examen prioritaire

Les anciens articles 31 bis, 32 et 32 bis, de l'ordonnance de 1945, qui deviennent les articles 10, 11 et 12 de la loi relative au droit d'asile, posent le principe que l'admission au titre de l'asile présentée à l'intérieur du territoire français ne peut être refusée au seul motif que l'étranger est en situation irrégulière.

En conséquence, dans la très grande majorité des cas, le demandeur est enregistré à la préfecture qui lui délivre une autorisation provisoire de séjour d'une durée de validité d'un mois. Puis, après le dépôt de sa demande d'asile auprès de l'OFPPRA, la préfecture lui délivre une autorisation provisoire de séjour d'une durée de validité de trois mois renouvelable jusqu'à la décision de l'OFPPRA et, éventuellement, jusqu'à la décision de la Commission des recours.

Grâce à sa modernisation, l'OFPPRA traite 57% des dossiers dans un délai inférieur à deux mois et les dossiers les moins bien argumentés

peuvent être traités très rapidement. Cependant, à ce premier délai s'ajoute le délai d'instruction par la Commission des recours : deux mois en moyenne.

Pendant ces délais, l'éloignement de l'étranger en situation irrégulière est impossible. Ce dernier perçoit une allocation d'attente de 1350 F par mois à moins qu'il ne préfère être hébergé dans un centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), auquel cas il percevra une allocation de 25 francs par jour. Pour certaines catégories de demandeurs, ce régime - pourtant austère - est suffisamment attractif pour les inciter à déposer une demande et échapper ainsi à l'éloignement.

En revanche, dans certains cas, le demandeur ne peut bénéficier de ce régime d'autorisation provisoire au séjour.

En premier lieu, si la demande d'asile est de la compétence d'un autre Etat européen en vertu des dispositions de la Convention de Schengen ou de Dublin, sa demande sera irrecevable en France. Ces conventions ont établi des critères permettant de renvoyer un demandeur d'asile dans le pays européen responsable de sa présence sur le territoire européen ou dans celui qui a traité une demande d'asile émanant de la même personne.

Le législateur de 1993 avait retenu une solution particulièrement rigoureuse en prévoyant, pour ce cas, que le demandeur ne pourrait saisir l'OFPPRA. Votre Rapporteur avait critiqué cette solution, estimant que l'OFPPRA, dûment informé par la préfecture, était à même d'apprécier la recevabilité de la demande au regard des critères des conventions de Schengen et de Dublin. On lui objectait que ce seul examen de recevabilité pouvait être considéré par les signataires de ces conventions comme valant reconnaissance de la compétence de l'Etat français et paralyser la mise en oeuvre des mécanismes de ces conventions.

Le présent projet de loi ne modifie pas ce dispositif. Cette timidité, pour regrettable qu'elle soit, ne paraît pas présenter de graves inconvénients. En effet, les mécanismes de ces conventions sont rarement mis en oeuvre en raison du retard pris dans la mise en place juridique et technique d'une consultation des fichiers dactyloscopiques des offices européens compétents pour l'instruction des demandes d'asile, consultation qui doit permettre de détecter si un demandeur d'asile a déjà déposé une demande dans un autre Etat européen.

Lorsque cette consultation sera possible, il conviendra, selon votre Rapporteur, de revoir cet aspect.

En second lieu, l'article 31 bis énumère d'autres cas où l'admission au séjour d'un demandeur d'asile peut être refusée. Il s'agit des cas énumérés aux 2° à 4° de cet article, c'est-à-dire, lorsque :

- le demandeur est effectivement admissible dans un Etat où il peut bénéficier d'une protection effective ;
- la présence du demandeur constitue une menace grave pour l'ordre public ;
- la demande repose sur une fraude délibérée, constitue un recours abusif ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente.

Dans ces cas, le demandeur peut saisir l'OFPPRA, lequel statue "par priorité". Aucun délai d'examen n'est imposé à l'office qui peut donc procéder à une instruction approfondie s'il s'avère que la demande d'asile est bien argumentée. Dans la pratique, l'office prend en compte les impératifs des préfetures. Si le demandeur est en rétention administrative, l'office rendra sa décision dans un délai suffisamment bref pour que le service chargé de l'éloignement du demandeur ne soit pas contraint de le libérer en raison de l'expiration du délai de rétention administrative. Le délai moyen d'instruction de ces demandes est de trois jours, mais il peut atteindre huit jours.

Le nombre de demandes présentées en procédure prioritaire est relativement marginal : 581 demandes en 1996, soit 3,4% du total des premières demandes. Elles sont présentées principalement dans les grandes préfetures et les départements frontaliers.

Procédures prioritaires 1996 par nationalité		
	nb	%
Algérienne	120	20.7
Roumaine	69	11.9
Pakistanaise	67	11.5
Turque	59	10.2
Ens. ex-Yougoslave	41	6.5
Indienne	23	4.0
Irakienne	23	4.0
Sri lankaise	21	3.6
Russe	14	2.4
Chinoise	12	2.1
Zairoise	10	1.7

Sous-total	459	79
Autres	122	21
Toutes nationalités	581	100

Procédures prioritaires 1996 par préfecture		
	nb	%
Alpes Maritimes	112	19.3
Paris	55	9.5
Rhône	51	8.8
Pyrénées Orientales	36	6.2
Moselle	34	5.9
Pas-de-Calais	32	5.5
Bas-Rhin	25	4.3
Seine-Saint-Denis	23	4.0
Nord	21	3.6
Hauts de Seine	21	3.6
Bouches-du-Rhône	16	2.8
Sous-total	426	73.3
Autres	155	26.7
Total	581	100

Sources OFPRA

Certaines nationalités sont celles dont les demandes, instruites selon la procédure classique, aboutissent à des taux d'accord élevés. D'autres nationalités, au contraire, dans le cadre de la procédure normale, sont à l'origine des demandes qui n'aboutissent que rarement à l'octroi du statut de réfugié.

Cependant, cette comparaison n'a pas beaucoup de sens car les demandes instruites selon la procédure prioritaire sont généralement peu argumentées. Elles n'ont été présentées le plus souvent que pour faire obstacle à une mesure d'éloignement. Par ailleurs, tous les dossiers font l'objet d'un examen de la part du directeur de l'office en personne. S'agissant des nationalités sensibles, il est procédé à un entretien individuel, sauf lorsque la demande est hors du champ de la Convention de Genève.

Au cours du premier semestre 1997, le nombre de demandes examinées en procédure prioritaire a augmenté de 43% en raison de la mise en application de la nouvelle procédure de réexamen définie par le décret du 14 mars 1997.

Les demandes de réexamen sont des demandes fondées sur l'allégation d'un fait nouveau et déposées alors que la première demande a fait l'objet d'une décision de rejet devenue définitive, c'est-à-dire après épuisement des voies de recours. Le Conseil d'Etat, depuis un arrêt "Gal" du 12 octobre 1995, considère que le fait nouveau peut être antérieur à la décision de la Commission des recours car l'intéressé peut n'en avoir eu connaissance que postérieurement à celle-ci. Cette jurisprudence est à l'origine de l'augmentation des demandes de réexamen

Les demandes de réexamen sont nombreuses, le plus souvent infondées et encombrant l'Office et la Commission des recours. Aussi, le décret du 14 mars 1997 a permis qu'elles soient examinées selon la procédure prioritaire.

Au stade de l'instruction par l'OFPRA, la procédure prioritaire présente donc les mêmes garanties que la procédure normale. En revanche, cette procédure comporte une dérogation importante : l'appel à la Commission des recours est possible, mais il n'est pas suspensif. Si le débouté saisit cette juridiction, celle-ci appréciera son recours en son absence. Cependant, dans la pratique, les déboutés n'introduisent que rarement un recours et, au cours des dernières années, la Commission n'a jamais annulé une décision de rejet de l'OFPRA prise dans le cadre de la procédure prioritaire.

Ces considérations expliquent pourquoi le présent projet de loi ne modifie pas substantiellement, ni n'abroge, un dispositif introduit par le législateur en 1993.

Toutefois, le projet supprime l'un des motifs qui permettent la mise en oeuvre de la procédure prioritaire. Il s'agit du 2° de l'article 31 bis, c'est-à-dire le cas où le demandeur est admissible dans un pays tiers sûr. Le projet, en supprimant ce cas, entérine un arrêt du Conseil d'Etat qui a récemment invalidé la notion de pays tiers sûr (arrêt Rogers). Dans la pratique, cette modification est sans conséquence car le 2° de l'article 31 bis n'a jamais été appliqué.

En revanche, l'article 30 du projet de loi étend le domaine d'application de l'article 31 bis aux demandeurs qui ont la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en oeuvre les dispositions de l'article 1er C5 de la Convention de Genève.

L'article 1er C5 de la Convention de Genève prévoit que la convention cesse d'être applicable à une personne, si "*les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugié ayant cessé d'exister, elle est en mesure de retourner dans le pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle*". En application de cette disposition, l'OFPPRA a établi une liste des pays que l'on peut considérer comme devenus sûrs au sens de la Convention de Genève en raison de changements de circonstances. Il s'agit de la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, le Bénin, le Cap Vert et la Roumanie. La Bulgarie pourrait prochainement être inscrite sur cette liste.

En l'état actuel de notre droit, l'inscription sur cette liste n'est pas un obstacle au dépôt et à l'instruction d'une demande émanant d'un ressortissant de ces pays, ni d'ailleurs à la reconnaissance du statut de réfugié. En 1996, l'OFPPRA a pris 3455 décisions concernant ces ressortissants, dont 41 reconnaissances. Ces reconnaissances correspondent à des dossiers de conjoints de réfugiés statutaires ou d'enfants de réfugiés statutaires arrivant à leur majorité, auxquels l'office reconnaît la qualité de réfugiés pour faciliter leurs démarches administratives d'accès à la nationalité française.

L'article 30 du projet de loi prévoit que ces demandes pourront être soumises à la procédure prioritaire.

Cette disposition nouvelle se justifie par les caractéristiques de ces demandes qui sont, soit manifestement infondées, soit manifestement fondées dans les cas des conjoints et des mineurs. Elle peut avoir un effet dissuasif dans la mesure où ces demandes sont souvent déposées pour accéder au régime d'autorisation provisoire de séjour exposé précédemment. La progression constatée des demandes d'asile roumaines et bulgares en renforce la nécessité.

La mesure aura un second mérite : celui de libérer l'OFPPRA d'un certain nombre de dossiers et, par conséquent, de lui donner les moyens de parvenir à un taux d'entretiens beaucoup plus élevé qu'aujourd'hui. En 1996, le taux d'entretiens était de 46%, soit un niveau inférieur à celui atteint en 1993 (55%). Si l'OFPPRA n'était pas encombré par un nombre important de demandes manifestement infondées, il aurait les moyens d'améliorer significativement le traitement des demandes sérieuses.

B - De nouveaux motifs de protection

L'interprétation par le Conseil d'Etat de la Convention de Genève, qui s'impose à l'OFPRA et à la Commission des recours, est de plus en plus inadaptée à l'évolution du monde contemporain. En effet, la démocratisation de nombreux pays a réduit les cas de violations des droits de l'homme "traditionnelles", impliquant un Etat bourreau et des personnes, victimes de persécutions personnelles. De plus en plus souvent ces violations proviennent d'organisations non-étatiques ou résultent de discriminations impersonnelles ou encore sont la conséquence de conflits internes à un Etat.

Depuis l'arrêt Dankha (1983), il est établi que des persécutions émanant d'organisations non étatiques ne peuvent justifier la reconnaissance de la qualité de réfugié. Cette jurisprudence du Conseil d'Etat remonte à 1983 mais son caractère choquant n'a pris tout son relief qu'à partir de la crise algérienne. Les personnes qui peuvent craindre avec raison d'être persécutées par les islamistes ont peu de chances d'obtenir ce statut. En 1996, sur 1080 décisions qui concernaient des ressortissants algériens, l'OFPRA n'a rendu que 49 décisions positives.

Cette rigueur est heureusement tempérée par une jurisprudence, dite "*jurisprudence de la tolérance volontaire*". La qualité de réfugié est ainsi reconnue dans les cas où il est probable que les autorités, en s'abstenant volontairement d'intervenir, se sont rendues les complices des persécutions. Cette jurisprudence, qui était en germe dans l'arrêt Dankha, a donné lieu à une première application par une décision de la Commission des recours du 2 juillet 1994, à propos d'une Algérienne, Mlle Elkebir. Grâce à une interprétation de plus en plus libérale de cette notion, l'OFPRA a été conduit à reconnaître un peu plus facilement la qualité de réfugié à des personnes se trouvant dans cette situation. Ainsi, l'OFPRA prend en considération le fait qu'un harki ne sera sans doute pas aussi bien protégé par son Etat qu'un autre de ses compatriotes.

Cette jurisprudence n'a cependant pas une portée suffisante. Elle oblige l'OFPRA à porter une appréciation sur un Etat dont le comportement est souvent difficile à éclaircir.

D'autre part, comme il a été dit précédemment, la qualité de réfugiés n'est pas reconnue à des personnes qui font l'objet de discriminations générales.

Jusqu'à présent, les autorités françaises n'ont mis en oeuvre qu'un simple palliatif à ces insuffisances. De manière empirique, et sans contrôle du juge, le ministre de l'Intérieur a la possibilité d'accorder l'asile territorial à des personnes dont il estime qu'elles encourraient des risques majeurs si elles étaient reconduites dans leur pays d'origine. Dans la plupart des cas, les dossiers sont transmis par l'OFPRA au ministre de l'Intérieur qui peut accorder des autorisations de séjour de durée limitée. Ainsi, 2.500 Algériens auraient obtenu une telle autorisation au cours des dernières années.

Le présent projet de loi propose deux solutions beaucoup plus satisfaisantes.

En premier lieu, il propose, par son article 24, que l'OFPRA puisse reconnaître la qualité de réfugié à "*toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté*". Cette définition recouvre donc les "combattants de la liberté" qui se trouvent exposés de ce fait aux persécutions d'un Etat ou de toute autre organisation. Cependant, cette avancée a surtout une portée symbolique ; il n'est pas certain qu'elle convienne par exemple aux militants des droits de l'homme qui combattent le GIA en Algérie et qui vont et viennent entre la France et l'Algérie. En effet, la qualité de réfugié a pour conséquence le retrait du passeport du réfugié qui se trouve dans l'impossibilité de retourner dans son pays d'origine.

En second lieu, les articles 26 et 31 du projet de loi donnent une base législative à l'asile territorial et confient cette compétence au ministre de l'Intérieur.

La définition de l'asile territorial donnée par l'article 31 est précise : "*L'asile territorial peut être accordé par le ministre de l'intérieur à un étranger lorsqu'il est exposé, en cas de refus d'admission au séjour en France, à des traitements inhumains ou dégradants, ou à des risques majeurs pour sa sûreté personnelle*". Cette rédaction devrait donc permettre de colmater les brèches de notre droit d'asile.

L'article 26 entérine la pratique actuelle qui permet au directeur de l'OFPRA ou au président de la Commission des recours de saisir le ministre de l'Intérieur des cas qui leur paraissent relever de l'asile territorial.

La décision du ministre est susceptible de recours devant la juridiction administrative. Par ailleurs, l'article 5 du projet de loi prévoit la

délivrance de plein droit d'une carte de séjour temporaire à l'étranger qui a obtenu l'asile territorial.

Cependant, le fait que cette compétence soit attribuée au ministre de l'Intérieur est discutable.

L'OFPRA, de par son expérience, ses contacts réguliers avec les ambassades et organisations non gouvernementales et sa connaissance des pays où se posent des problèmes de droits de l'homme, paraît l'institution la plus indiquée pour instruire ces dossiers. On aurait pu concevoir que le ministre de l'Intérieur prenne sa décision après consultation de l'OFPRA.

On peut se demander aussi s'il ne serait pas plus simple et plus efficace que l'OFPRA puisse accorder lui-même l'asile territorial lorsqu'il apparaît au cours de l'instruction d'une demande d'asile que la situation du demandeur relève plutôt de ce statut. Il paraît a priori plus rationnel de maintenir une procédure unique d'asile pouvant aboutir soit au rejet de la demande, soit à la reconnaissance de la qualité de réfugié, soit à l'octroi de l'asile territorial.

La différence entre ces deux derniers statuts se justifie, car le premier se traduit par un droit au séjour plus long et plus stable que le second. Les réfugiés se voient délivrés de plein droit une carte de résident ; les seconds bénéficieront de plein droit d'une protection temporaire, par conséquent plus courte, d'un an renouvelable.

CONCLUSION

Ces derniers mois ont nourri sur le thème de l'immigration craintes et espoirs, alimenté spéculations et fantasmes. Tel qu'il est aujourd'hui présenté, le texte du projet de loi témoigne de la recherche d'un meilleur équilibre, et dans l'esprit de votre Rapporteur, d'un équilibre durable.

Il se veut d'abord le cadre d'une politique plus généreuse : assouplissement de la politique de visas, meilleures conditions de regroupement familial, suppression de formalités inutilement vexatoires, droit d'asile élargi. Réaliste, il intègre la préoccupation, non de supprimer l'immigration, mais d'en maîtriser l'ampleur.

Surtout, il ne cède pas à l'appel à faire table rase du passé : la politique d'immigration a trop souffert de coups de balanciers successifs, de la refonte perpétuelle d'une législation dont les textes d'application n'ont pas toujours eu le temps de paraître, et moins encore d'être appliqués. Depuis le début des années 80, il est peu d'années qui n'aient vu de réforme de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Enfin, il s'inscrit dans une démarche d'ensemble novatrice, qui intéresse au premier chef notre Commission, puisqu'elle vise à intégrer la politique d'immigration dans la politique étrangère. Concrètement, elle consiste à mieux intégrer ce facteur dans la politique d'aide au développement : le choix fait par les ressortissants étrangers d'émigrer en France relève pour la très grande majorité d'entre eux d'une logique économique, l'exil semble préférable à une vie de pauvreté.

Dès lors, on peut imaginer de cibler l'aide au développement française sur les pays, voire les régions, sources d'immigration, de lier cette aide à la conclusion et à la bonne exécution d'accords de réadmission.

Aujourd'hui, cette évidence ne s'est encore traduite que par des mesures limitées. La réinsertion aidée, mise en place en 1991, n'a bénéficié qu'à un peu plus de 5.000 personnes. Cette aide devrait passer de 1.500 à 4.500 francs par adulte. Le rapport Weil propose également de mettre en place des aides afin d'inciter les étudiants étrangers à retourner au pays à l'issue de leurs études.

La création d'une mission interministérielle, confiée à M. Sami Naïr et chargée de réfléchir sur le co-développement est de ce point de vue prometteuse. Elle illustre la conception à promouvoir de l'immigration : la politique d'immigration doit désormais être appréhendée en terme de flux sans oublier qu'ils sont à double sens, et en cessant de raisonner en termes d'entrées ou sorties définitives.

Il est essentiel de restituer aux échanges entre populations de nationalités différentes leur vraie valeur, celle d'un enrichissement mutuel.

Estimant que le présent texte oeuvre en ce sens, votre Rapporteur vous invite à l'adopter.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné pour avis le présent projet de loi, au cours de sa réunion du mercredi 26 décembre 1997.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Pierre Brana** a souligné les problèmes rencontrés par les étrangers pour obtenir un visa. L'insuffisance des moyens matériels et de la formation des personnels chargés de la délivrance des visas est réelle, comme il a pu lui-même le constater, par exemple lors d'un voyage en Roumanie. Les efforts entrepris pour remédier à cette situation, en Tunisie notamment, doivent être poursuivis.

Il s'est déclaré entièrement favorable à l'octroi de facilités aux étudiants pour l'accès au territoire français. Il a insisté sur la nécessité de bien distinguer les demandeurs de visa liés à la France par des situations objectives et ceux dont les demandes relèvent de préoccupations économiques.

Il s'est ensuite rallié à l'analyse présentée sur l'exercice du droit d'asile et la compétence de l'OFPRA en la matière. Enfin, il a émis le souhait que les délais d'instruction des demandes d'asile, parfois trop longs, soient réduits.

Mme Marie-Hélène Aubert s'est prononcée en faveur d'une interprétation plus large de la Convention de Genève, comparable à celle du HCR. Elle a relevé la frilosité de la France, patrie des droits de l'homme, dans la reconnaissance de la qualité de réfugié, ce que traduit bien la faiblesse du taux d'admission au statut. Plusieurs amendements ont d'ailleurs été déposés par son groupe à ce sujet.

Les avancées du projet de loi, réelles, restent insuffisantes : ainsi, le refus de visa devrait être systématiquement motivé, quand bien même cette obligation imposerait l'octroi de moyens supplémentaires au ministère des Affaires étrangères.

Elle s'est déclarée en accord avec l'avis émis à titre personnel par le Rapporteur sur la dualité des procédures d'asile. Elle a regretté que le projet de loi n'aborde que très marginalement les questions de coopération et de co-développement. Le lien entre immigration et relations Nord/Sud est

évident, la nomination de M. Nair à la tête d'une mission de réflexion sur le sujet va donc dans le bon sens.

Mme Marie-Hélène Aubert s'est déclarée plutôt prête à un vote d'abstention, à moins que certaines des modifications proposées ne soient retenues par la Commission.

M. Jean-Yves Le Déaut a admis que les conditions d'accueil des demandeurs de visa n'étaient pas toujours satisfaisantes, mais qu'elles s'étaient améliorées ces dernières années. Les files devant les consulats résultent essentiellement du nombre de demandeurs de visa. S'agissant des demandes déposées par des étudiants, le texte proposé devrait améliorer leur traitement.

Sur l'interprétation de la Convention de Genève, il a rappelé qu'il avait défendu dans ses rapports antérieurs une définition plus souple de la notion de réfugié, comme c'est par exemple le cas dans les pays nordiques. Actuellement, cette interprétation résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Revenant sur la dualité des procédures d'asile, il l'a jugée peu satisfaisante et noté le souhait de certains collègues d'amender le texte sur ce point. L'élargissement de la capacité d'appréciation du bien fondé des demandes d'asile, au-delà de la stricte application de la Convention de Genève, devrait profiter à l'OFPRA dont le travail est d'une grande qualité. On ne peut d'ailleurs que regretter que certains des agents de catégorie C de l'OFPRA aient été laissés dans une situation précaire.

M. André Borel a exprimé son plein accord avec les appréciations du Rapporteur pour avis, auxquelles il a souhaité apporter un complément sous la forme de trois observations. Le demandeur qui s'est vu refuser une autorisation de séjour ne doit pas rester sur le territoire français en situation irrégulière. Par ailleurs les sanctions à l'égard des employeurs d'étrangers en situation irrégulière doivent être durcies. Enfin, il faut se féliciter de la contribution qu'apportera Europol à la lutte contre l'immigration clandestine.

M. Charles Ehrmann a jugé l'ensemble du projet malsain. Les Kurdes entrent par centaines sur le territoire français, depuis une quinzaine de jours, en détournant les procédures d'asile, ce qui n'est pas étonnant puisque celles-ci durent deux ans. Dans sa région, les étrangers peuvent entrer "comme dans un moulin". A Nice, en 1911, la population comptait

45 % d'étrangers qui ont été assimilés en une génération, sans difficulté du fait de leur appartenance à la civilisation judéo-chrétienne. Un détournement des dispositions en faveur des étudiants est également à craindre. Il a jugé qu'il ne restait qu'à attendre des jours meilleurs pour revenir à une législation appropriée et s'est déclaré défavorable au projet de loi.

M. Jean-Yves Le Déaut a répondu qu'il convenait de dépassionner le débat. Le nombre de personnes qui se sont vues reconnaître le statut de réfugié est en baisse depuis 1991. On peut supposer que le nombre d'irréguliers est à peu près stable, si l'on se fie au nombre d'interpellations d'irréguliers réalisées à la frontière ou dans la bande des 20 kilomètres.

L'accueil des étudiants doit être coordonné avec la politique d'aide au développement, en privilégiant le retour des diplômés dans leur pays d'origine.

Confier à l'OFPRA la possibilité d'accorder l'asile territorial permettrait d'éviter les inconvénients d'une double procédure. Cependant, il paraît également nécessaire que le ministre de l'Intérieur conserve une compétence dans ce domaine, notamment pour protéger les intérêts du pays, en termes d'ordre public et de sécurité nationale.

M. Patrick Delnatte a estimé que le projet de loi remettait en cause une législation équilibrée. La subjectivité semble devoir l'emporter. Il s'est déclaré défavorable à la modification de la compétence en matière d'asile territorial proposée par les commissaires de la majorité.

M. Charles Ehrmann est intervenu pour signaler que les plus hautes autorités de l'Etat malgache elles-mêmes critiquaient le fait que les médecins malgaches soient plus nombreux en France que dans leur pays d'origine.

La Commission a adopté un amendement, soutenu par Mme Marie-Hélène Aubert et M. Pierre Brana, permettant au directeur de l'OFPRA et au président de la Commission des recours d'accorder l'asile territorial à toute personne à laquelle la qualité de réfugié n'a pas été reconnue, mais dont ils estiment qu'elle est exposée à des traitements inhumains ou dégradants ou à des risques majeurs pour sa sûreté personnelle (amendement n° 315).

Puis, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi (n° 327).