

N° 29

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

*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, modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au **droit d'asile**,*

Par M. Paul DUBRULE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, président ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, secrétaires ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrule, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Penec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 810, 872, 883 et T.A. 146
Sénat : 340 (2002-2003) et 20 (2003-2004)

Etrangers.

Mesdames, Messieurs,

Le droit d'asile est en France un droit fondamental profondément ancré dans notre tradition républicaine. Par deux fois déjà, le respect de ce principe à valeur constitutionnelle est entré en conflit avec les progrès de la construction européenne et l'harmonisation des procédures d'accès à l'espace européen de libre circulation des personnes. Par deux fois la France a choisi de modifier sa constitution pour concilier nos engagements européens avec notre obligation morale et constitutionnelle de préserver la possibilité de donner l'asile aux personnes persécutées pour leur action.

Parce qu'il s'agit d'un droit fondamental, le législateur a le devoir de légiférer pour le rendre plus effectif. C'est là, la question fondamentale posée par l'examen du projet de loi présenté par le gouvernement et approuvé par l'Assemblée nationale le 5 juin 2003, visant à modifier la loi de 1952 relative au droit d'asile.

Or, cette réforme est devenue particulièrement nécessaire pour tenir compte du risque d'engorgement des structures chargées de traiter les demandes et de prendre en charge les demandeurs d'asile. En effet, l'augmentation très rapide des demandes, l'allongement des procédures qui en résulte et l'effet d'aubaine dont profitent tous ceux qui n'utilisent cette procédure que pour camoufler une immigration économique, menacent l'effectivité du droit d'asile et, si rien n'était entrepris, le droit lui-même.

Une nouvelle fois, en outre, l'environnement international change. Le HCR évolue dans sa doctrine d'application de la convention de Genève afin de tenir compte des évolutions du monde et notamment des crises dans lesquelles les Etats se disloquent. En Europe, la construction de l'espace de libre circulation des personnes progressant, les pratiques des pays membres se modifient et la Commission européenne négocie avec les Etats une harmonisation des législations. Il fallait donc tenir compte de toutes ces évolutions.

C'est pourquoi, votre rapporteur, après avoir rappelé les principes juridiques nationaux et internationaux dans lesquels s'insère ce projet de loi, présentera les évolutions, en France et en Europe, de la demande d'asile et évaluera les dispositions du texte présenté par le gouvernement.

I. LE DROIT D'ASILE, UN DEVOIR FIXÉ PAR LA CONSTITUTION ET LE DROIT INTERNATIONAL

Le droit d'asile est issu d'une tradition ancienne à laquelle la pratique républicaine et les événements de la seconde guerre mondiale ont donné une place à part. Il a été consacré par les constitutions successives de la IV^e puis de V^e République et par la convention de Genève du 28 juillet 1951 et son protocole du 31 janvier 1967.

A. UN DEVOIR FIXÉ PAR LA CONSTITUTION ET LA TRADITION RÉPUBLICAINE

Le droit d'asile a en France une place toute particulière issue de l'histoire, de notre tradition politique, de notre droit et de la jurisprudence constitutionnelle.

1. Un héritage historique et politique

Le droit d'asile est tout d'abord une pratique très ancienne remontant à des temps immémoriaux, droit sacré se confondant bien souvent avec le devoir d'hospitalité dû au voyageur, à l'étranger ou au proscrit. Ce droit a longtemps eu un fondement religieux et une application très large puisqu'il s'étendait aux crimes et délits civils et pénaux, les personnes poursuivies pouvant trouver refuge auprès des établissements religieux. Ce droit a perduré sous des formes dégradées jusqu'à la Révolution.

En matière politique, le droit d'asile est également une pratique ancienne permettant, de manière discrétionnaire à un monarque, puis à un gouvernement, d'accueillir sur son territoire des opposants à un pays ennemi ou des familles régnantes déchues. Louis XIV l'avait pratiqué pour les Stuart ; les Bourbon ont trouvé refuge en Belgique ou en Angleterre.

C'est la Révolution française de 1789 qui va donner au droit d'asile son sens moderne, la constitution montagnarde du 23 juin 1793 déclarant à son article 120 : « *le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans* ». L'idée que la France devait être la terre d'asile naturelle de tous les combattants pour la liberté était née.

Les événements des années 1930, la décision de gouvernements français de l'époque de créer des camps d'internement pour les républicains espagnols fuyant le franquisme, les opposants politiques ou les juifs venus

d'Allemagne ou d'Italie, préluant pour certains leur renvoi dans leurs pays d'origine, ont profondément marqué les esprits. Ils ont forgé, au sortir de la seconde guerre mondiale, la volonté de faire du droit d'asile un droit constitutionnel.

2. Un droit constitutionnel

Ainsi, le droit d'asile a-t-il été inscrit dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui dispose : « *Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. [...] Il proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après : [...] Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* » .

Les principes du préambule de la constitution de 1946 ont été intégrés dans la Constitution du 4 octobre 1958 par son préambule qui dispose : « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946* ». Ils ont été reconnus comme ayant une pleine et entière valeur juridique par le Conseil constitutionnel qui les considère comme faisant partie du « *bloc de constitutionnalité* ».

3. Un droit garanti par la jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le droit d'asile a été à de multiples reprises réaffirmé par le Conseil constitutionnel.

Il a notamment décidé qu'il « *incombe au législateur d'assurer en toutes circonstances l'ensemble des garanties légales que comporte cette exigence constitutionnelle ; que s'agissant d'un droit fondamental [...] , la loi ne peut en réglementer les conditions qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec d'autres règles ou principes à valeur constitutionnelle* »¹.

De plus, le Conseil a été amené à **vérifier la constitutionnalité des engagements européens de la France au regard de ce principe**. Il a ainsi décidé qu'il était contraire à la Constitution que la France ne puisse examiner

¹ DC n° 93-325 du 13 août 1993, relative à maîtrise de l'immigration.

une demande d'asile, même si une convention ou un traité international visait à désigner un Etat comme responsable de l'instruction de la demande d'asile, car il s'agit d'un principe à valeur constitutionnelle et donc supérieur à celle des conventions internationales (DC n°91-294 du 25 juillet 1991 relative à la convention d'application de l'accord de Schengen et DC n° 93-325 du 13 août 1993, relative à maîtrise de l'immigration).

Cette décision a entraîné une modification de la Constitution et l'insertion de **l'article 53-1** permettant à la France de conclure, avec ses partenaires européens, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile, tout en maintenant la possibilité pour les autorités françaises « *de donner asile à tout étranger persécuté pour son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif* » (LC n° 93-1256 du 25 novembre 1993).

La valeur constitutionnelle du droit d'asile a, en outre, fait partie des motifs qui ont conduit le Conseil constitutionnel à estimer que les dispositions du **traité d'Amsterdam** relatives à la libre circulation des personnes, aux visas et à l'asile, prévoyant notamment le passage au vote à la majorité qualifiée, portaient atteinte aux « *conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* »². Cette décision a également entraîné une modification de la Constitution (ajout d'un second alinéa à l'article 88-2 par LC n°99-49 du 25 janvier 1999).

Par ailleurs, il a affirmé que **le droit d'asile impliquait que les demandeurs** du statut de réfugié puissent bénéficier d'une « *protection particulière* ». Il en a notamment déduit que « *la confidentialité des éléments d'information détenus par l'office français de protection des réfugiés et apatrides relatifs à la personne sollicitant en France la qualité de réfugié est une garantie essentielle du droit d'asile* » et « *qu'il en résulte que seuls les agents habilités à mettre en œuvre le droit d'asile [...] peuvent avoir accès à ces informations, en particulier aux empreintes digitales des demandeurs* », à l'exclusion des agents des services du ministère de l'intérieur et de la gendarmerie nationale³.

Le Conseil a enfin confirmé que le droit d'asile implique que l'étranger qui s'en réclame soit autorisé à demeurer sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande, que l'admission au séjour lui est nécessairement consentie, sous réserve de la conciliation de cette exigence avec la sauvegarde de l'ordre public, afin de lui permettre d'exercer effectivement les droits de la défense⁴.

² DC n° 97-394 du 31 décembre 1997.

³ DC n°97-389 du 22 avril 1997.

⁴ DC n° 93-325 du 13 août 1993, relative à maîtrise de l'immigration.

B. LES OBLIGATIONS CONTRACTÉES PAR LA FRANCE DANS LE CADRE DE LA CONVENTION DE GENÈVE DE 1951 ET DU PROTOCOLE DE 1967

Les obligations des Etats en matière de droit d'asile sont définies, au niveau international, par **la convention de Genève du 28 juillet 1951, entrée en vigueur le 22 avril 1954, et par son protocole du 31 janvier 1967, entré en vigueur le 4 octobre 1967. Ils comptent 137 Etats parties.**

Ces textes définissent notamment la notion de réfugié et le contenu de la protection.

Le respect du droit d'asile et la mise en œuvre de la convention relèvent de chaque Etat participant en pleine coopération avec le Haut commissariat aux réfugiés, qui a pour tâche de veiller à l'application des conventions internationales qui assurent la protection des réfugiés et de coordonner les mesures à prendre pour résoudre les problèmes posés.

1. La définition du réfugié selon le droit international

La convention de Genève, ayant été adoptée dans un **contexte historique marqué par les événements des années 1930 et de la seconde guerre mondiale** et par un certain optimisme pour l'avenir, avait **limité son champ d'application** aux « *événements survenus avant le premier janvier 1951* », certains Etats pouvant même ajouter une limite géographique restreignant le champ des persécutions à l'Europe (article 1^{er} A-2 et B-1). Ces deux limites ont été **levées par le protocole du 31 janvier 1967** qui a permis d'appliquer la convention aux événements contemporains sur l'ensemble de la planète.

Désormais, **le terme « réfugié », selon la convention de Genève, s'applique à toute personne « 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 ».**

2. Le contenu de la protection

La convention de Genève prévoit que **les réfugiés bénéficieront des droits normaux accordés aux étrangers sur le territoire de l'Etat d'accueil et dans certains cas de droits identiques aux nationaux**, tout en précisant et garantissant les conditions dans lesquelles ils pourront pratiquer leur religion (article 4), posséder des biens mobiliers ou immobiliers (article 13), exercer leurs droits en matière de propriété intellectuelle ou industrielle (article 14),

leur droit de s'associer (article 15), d'ester en justice (article 16), d'exercer un emploi lucratif (chapitre III). La convention précise également les conditions dans lesquelles les règles en matière de rationnement, de logement, d'éducation et de protection sociale (chapitre IV), de liberté de circulation, de délivrance de documents administratifs, d'identité ou de voyage et de transfert d'avoirs (chapitre V) s'appliquent aux réfugiés.

Par ailleurs, la convention fixe le principe que **les réfugiés peuvent entrer et séjourner de manière irrégulière sur le territoire d'un Etat, lorsqu'il sont en provenance directe du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités** (article 31).

Enfin, **l'expulsion et le refoulement des réfugiés sont strictement réglementés** par les articles 32 et 33. L'expulsion est limitée aux raisons de sécurité nationale et d'ordre public, à l'issue d'une procédure respectant les droits de la défense et permettant le recours devant une juridiction. Les conditions d'exécution de la décision devront permettre aux réfugiés de se faire admettre dans un autre pays. Les Etats contractants ont, en outre, l'interdiction d'expulser ou de refouler un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée, sauf s'il peut être considéré comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou que, condamné pour un crime ou un délit particulièrement grave, il constitue une menace pour la communauté dudit pays.

3. Les conditions de cessation d'application de la convention et d'exclusion du statut de réfugié

Selon l'article 1-C, la convention cesse de s'appliquer pour des **motifs tenant à la volonté du réfugié**, lorsque celui-ci y renonce, jouit de la protection d'un Etat en acquérant sa nationalité ou retourne volontairement s'établir dans le pays hors duquel il est demeuré par crainte d'être persécuté.

Elle cesse également pour des **motifs extérieurs à la personne réfugiée**, « *si, les circonstances par la suite desquelles elle a été reconnue réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité* » (article 1-C 5) ou dans lequel il avait sa résidence habituelle (1-C 6). L'application de cette clause donne lieu à des déclarations générales de cessation par le HCR. Les pays qui ont fait l'objet d'une telle déclaration sont notamment : la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie, le Chili, le Bénin, le Malawi, le Mozambique, le Cap-Vert, l'Ethiopie et le Timor-Oriental.

Un demandeur peut être **exclu du statut de réfugié** en fonction des critères de l'article 1 F. Ils s'agit des « *personnes dont on aura des raisons*

sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité [...] ; qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises [...] ; qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ».

II. UN DROIT MENACÉ PAR L'AUGMENTATION NON MAÎTRISÉE DU NOMBRE DES DEMANDES D'ASILE ET LA DISPARITÉ DES LÉGISLATIONS EN EUROPE

Depuis le milieu des années 1990, l'Europe et la France doivent faire face à une hausse très importante du nombre des demandes d'asile, révélant pour une part un détournement des procédures d'asile. Face à cette évolution, la plupart des pays européens ont réformé leur législation afin de la rendre plus restrictive et d'éviter, dans un espace de libre circulation des personnes, d'attirer les mouvements secondaires de réfugiés. Une telle situation a rendu indispensable une harmonisation au niveau européen afin d'éviter une course au moins disant en matière d'asile.

En France plus particulièrement, le nombre des demandes d'asile a été plus que multiplié par trois depuis trois ans, provoquant l'engorgement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Commission des recours des réfugiés (CRR), ainsi que la hausse très rapide du coût social de leur prise en charge.

A. EN EUROPE, LE RISQUE DE « MOUVEMENTS SECONDAIRES » DE RÉFUGIÉS REND NÉCESSAIRE UNE HARMONISATION DES LÉGISLATIONS

En Europe, la hausse du nombre de demandes d'asile, le risque de mouvements secondaires dans un espace de libre circulation des personnes et les réponses divergentes des différents pays rendent indispensable une harmonisation de la législation.

1. Une évolution contrastée de la demande dans les différents pays d'Europe, suscitant des réactions non coordonnées

Les quinze Etats membres de l'Union européenne ont reçu, **en 2002, plus de 381 000 demandes d'asile**, soit une légère baisse par rapport à 2001 (388 000). Ils se sont donc vu adresser **65 % de la demande mondiale d'asile** et 71,8 % avec les treize Etats candidats. Cette légère décroissance ne doit pas cacher le mouvement de hausse continue depuis 1996.

Le Royaume-Uni a reçu 110 700 demandes (19 % des demandes dans le monde, 29 % en Europe), l'Allemagne, 71 000, et **la France 51 000 demandes environ**, au titre de l'asile conventionnel, soit la **4^e place mondiale**.

Rapporté à la population nationale, c'est l'Autriche, qui, en 2002, a fait l'effort le plus important avec 4,6 demandes pour 1 000 habitants, suivi de

la Suède (3,7), de l'Irlande (3,1), du Luxembourg (2,4), du Royaume-Uni (1,9), de la Belgique (1,8). **La moyenne européenne est de une demande pour mille. La France et l'Allemagne se situe en dessous avec 0,9.**

Demandes d'asile par pays en Europe de 1999 à 2002

PAYS	1999	2000	2001	2002
Autriche	20 130	18 284	30 135	37 074
Belgique*	35 777	42 691	24 549	18 805
Danemark	6 530	12 200	12 512	5 947
Finlande	3 107	3 170	1 651	3 443
France*	30 907	38 747	47 291	51 087
Allemagne**	95 113	78 564	88 287	71 127
Grèce	1 528	3 083	5 499	5 664
Irlande	7 724	11 096	10 325	11 634
Italie	33 000	15 564	9 620	7 281
Luxembourg	2 912	628	686	1 043
Pays-Bas	39 300	43 895	32 579	18 667
Portugal	307	224	234	245
Espagne	8 405	7 926	9 489	6 179
Suède	11 231	16 303	23 515	33 016
Grande-Bretagne***	91 200	98 900	92 000	110 700
TOTAL	387 097	391 275	388 372	381 912

Sources, UNHCR et OFPRA

*données n'incluant pas les mineurs accompagnant

**données n'incluant les mineurs accompagnant que s'ils ont déposé un dossier

*** données incluant les accompagnant

Les principaux pays d'origine sont : l'Irak (42 000), la Yougoslavie (26 000), la Turquie (25 000), l'Afghanistan (19 000), la Russie (12 000), le Nigeria (11 000), la Chine (10 000), la Somalie et l'Iran (9 000).

Parallèlement à cette hausse du nombre des demandes, **le nombre de décisions de reconnaissance du statut de réfugié au titre de la convention de Genève a décliné dans les Etats membres de l'Union européenne entre 1996 et 1999**, passant de près de 45 000 par an à moins de 30 000. Cette évolution tend à faire penser qu'une plus faible proportion de ces demandes est justifiée et qu'un plus grand nombre ressort en fait de motifs économiques indiquant un détournement de procédure.

Cette évolution est d'autant plus problématique que la liberté de circulation en Europe conduit **les demandeurs à s'adresser aux pays les plus attractifs et les plus protecteurs, certaines dispositions pouvant créer des effets d'appel et des mouvements secondaires de réfugiés au sein de l'Union européenne**. Une telle situation a été illustrée par le centre de Sangatte, fermé depuis décembre 2002, où se sont accumulés des demandeurs afghans attirés par la possibilité d'obtenir, au Royaume-Uni, un permis de travail et une autorisation exceptionnelle de séjour en cas de rejet de leur demande.

Face à cette situation, la plupart des pays européens ont, au cours des dernières années, durci leur législation pour éviter d'attirer un trop grand nombre de réfugiés, mais sans coordination européenne.

Le Royaume-Uni a adopté en décembre 2002 le *Nationality, immigration and asylum Act*, législation qui avait déjà subi un premier durcissement en 1999. Il en résulte notamment un accès plus restreint aux droits sociaux pour les demandeurs, la suppression de l'autorisation de travailler, la création de centres d'hébergement sous l'égide du ministre de l'intérieur et l'utilisation de la notion de « *pays tiers sûr* » pour rejeter une demande.

En Italie, la loi, dite Bossi-Fini, du 30 juillet 2002 a rendu plus rigoureux l'examen des demandes. Celles-ci sont examinées par des commissions territoriales placées auprès des préfets et comprenant un représentant du Haut commissariat aux réfugiés. La loi a eu aussi pour but d'encadrer strictement les délais de la procédure, avant son adoption l'examen des demandes prenait entre 9 et 18 mois. Les commissions doivent rendre leur décisions en 20 jours. Les recours sont strictement encadrés, il doit être présenté dans les 15 jours qui suivent la décision. Un juge unique statue et le recours n'est pas suspensif. Les demandeurs sont, en outre, obligatoirement hébergés dans des centres d'identification sous peine de voir rejeter leur demande.

Des réformes ont également été conduites aux Pays-Bas et en Belgique. **Aux Pays-Bas**, la législation votée en 2000 a permis de faire passer le nombre des demandes de 44 000 à 19 000 en 2002. La procédure d'asile a été enfermée dans un délai maximum de 6 mois, elle est unifiée quel que soit le fondement juridique de la demande. Elle se déroule en trois phases sous l'égide de la police des étrangers, puis de l'institut spécialisé sous la tutelle du ministère de la justice puis éventuellement devant les tribunaux. Les entretiens se déroulent dans des bureaux régionaux.

En Belgique, enfin, on estime que la décision de remplacer l'aide financière par une aide en nature (accueil, nourriture, soins médicaux) explique la diminution spectaculaire du nombre des demandes qui sont passées de 42 000 environ en 2000 à 18 000 en 2002. L'examen des demandes a été durci, l'organisme responsable rejetant 80 % des demandes comme manifestement infondées, la commission des recours n'examine au fond que 20 % des demandes transmises.

2. La nécessaire harmonisation

En Europe, le nombre élevé de demandes d'asile et le risque d'effet d'appel au sein de l'espace Schengen rendent nécessaire une harmonisation des législations européennes en matière d'asile.

La coopération européenne en matière d'asile a débuté avec l'adoption de **l'accord de Schengen du 14 juin 1985, complété par la convention d'application du 19 juin 1990 instituant la libre circulation des personnes entre les Etats signataires**. Cette dernière prévoyait pour la première fois de faire reposer l'examen de la demande d'asile sur un seul Etat, celui sur lequel le demandeur a pénétré en premier, afin d'éviter les demandes multiples ou successives.

Ces dispositions ont été précisées par **la Convention de Dublin du 16 juin 1990, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997**, déterminant l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile dans la Communauté. Du fait de cette convention, le demandeur n'est pas libre de choisir le pays dans lequel sa demande sera examinée. Cependant, les études menées par la Commission européenne sur son exécution montrent **qu'elle n'a pas permis de résoudre les difficultés et qu'elle ne concerne qu'un nombre marginal de demandes et entraîne des coûts élevés**, seul 1,7 % des demandeurs étant effectivement transférés.

Les progrès de la construction européenne ont par la suite conduit à intégrer progressivement ces conventions au sein des traités européens de Maastricht et d'Amsterdam. Dans le traité **de Maastricht, signé le 7 février 1992, la politique d'asile est intégrée** aux matières d'intérêt commun où les Etats membres coopèrent **au sein du troisième pilier**, justice et affaires intérieures. Dans ce cadre, cependant, les résolutions, actions communes et positions communes n'ont entraîné aucun rapprochement effectif des législations.

Le **traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997**, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, a « *communautarisé* » **le troisième pilier et la politique d'asile** (article 63), en permettant que cinq années après son entrée en vigueur les décisions puissent être prises à la majorité qualifiée. Le traité d'Amsterdam s'est, en outre, accompagné d'un protocole, dit « *protocole Aznar* », conduisant à déclarer irrecevable les demandes d'asile formulées par des ressortissants de pays membres auprès d'autres **pays membres. Ceux-ci se considèrent, en effet, comme des pays d'origine sûrs les uns vis à vis des autres**. Il s'appliquera aux nouveaux Etats membres dès leur entrée dans l'Union européenne.

Le traité de Nice du 26 février 2001, entré en vigueur le 1^{er} mars 2003, a confirmé cette évolution. La majorité qualifiée et la codécision seront applicables à la politique d'asile.

Dans ce cadre, les Etats membres ont décidé, lors du **sommet de Tampere** (Finlande) des 15 et 16 octobre de 1999, **d'avancer vers un régime d'asile commun et un statut uniforme**.

Un **fonds européen pour les réfugiés** a été créé en septembre 2000. Il est doté de 42 millions d'euros en 2003 afin d'appuyer les programmes nationaux de prise en charge des réfugiés et de faire face à un afflux massif de personnes déplacées vers les Etats membres.

En juillet 2001, une **directive**, visant à fixer les normes minimales de **protection temporaire** en cas d'afflux massif, a été adoptée. Il s'agit d'un dispositif exceptionnel de protection immédiate et temporaire. Cette protection ne préjuge en rien de la reconnaissance du statut de réfugié.

Par ailleurs, le **règlement dit « Dublin II », adopté en février 2003**, remplace la convention de Dublin. Il n'adopte pas pour autant le principe selon lequel le pays compétent serait celui qui reçoit la première demande. En outre, la base de données « Eurodac » de comparaison des empreintes digitales, afin d'identifier les demandeurs, a été mise en service en janvier 2003 et permet de déterminer plus aisément le pays responsable de l'examen de la demande d'asile.

En outre, **afin de favoriser l'harmonisation des législations le Conseil a adopté deux directives et en négocie deux autres fixant des normes minimales**. Les deux directives adoptées ont trait au droit au regroupement familial des étrangers (février 2003) et aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile (juillet 2001). Cependant cette dernière n'a conduit qu'à prendre en compte les différentes pratiques et n'a apporté aucune solution aux divergences des Etats sur les question de l'accès au travail (autorisé après un an sous certaines conditions) ou du maintien de l'unité familiale et de l'accès à certains droits sociaux.

Les deux directives, en discussion depuis 2000, risquent également de se montrer décevantes en terme d'harmonisation compte tenu de la sensibilité du sujet.

Le projet de directive relatif à l'octroi et au retrait du statut de réfugié ne s'appliquera qu'aux demandes d'asile conventionnel. Elle envisage la procédure d'examen de la demande d'une manière plus juridictionnelle qu'elle ne se pratique en France. En effet, devant l'OFPRA, la procédure est dite « *administrative* » et n'ouvre pas droit à la présence d'un avocat ou à la rédaction d'un procès-verbal d'entretien. Elle n'entraînera que très peu d'obligations nouvelles pour la France, exceptée notamment une extension de l'aide juridictionnelle devant la commission des recours des réfugiés (CRR). De manière plus significative, la directive introduit des **notions nouvelles pour notre droit**, pratiquées par plusieurs de nos partenaires : **celle de pays d'origine sûrs** (articles 30-30 A – 30 B), **de pays tiers sûrs** (articles 27-28). Leur introduction en droit français n'est pas impérative.

Définie par une liste détaillée de critères à l'annexe II du projet de directive, la **notion de pays d'origine sûrs n'est pas une clause**

d'irrecevabilité mais pourra entraîner un examen accéléré de la demande. Le Conseil devrait établir une **liste minimale commune** de ces pays d'origine sûrs. Le HCR n'est pas hostile à cette notion du moment qu'elle ne fait pas obstacle à un examen individuel de la demande, n'aggrave pas la charge de la preuve pour le demandeur et, si elle donne lieu à une liste, que celle-ci puisse être facilement révisée.

La notion de pays tiers sûrs, en revanche, est une clause d'irrecevabilité des demandes et désigne les pays par lesquels le demandeur a transité et dans lesquels il aurait pu déposer sa demande d'asile. Cette notion est appliquée par de nombreux pays européens dont l'Allemagne, qui a révisé sa constitution en 1993, pour pouvoir l'adopter, et le Royaume-Uni. Le Conseil d'Etat s'est, par le passé⁵, opposé à son introduction dans notre droit et le HCR s'est montré très réservé.

Le projet de directive, concernant les normes minimales relatives aux conditions pour prétendre au **statut de réfugié ou d'une protection internationale** et relatives au contenu de ces statuts, prévoit un **cadre unique pour deux types différents de protection internationale : l'asile conventionnel et la protection subsidiaire, celle-ci correspondant aux cas non couverts par la convention mais dans lesquels une protection est nécessaire.** La directive devrait permettre aux deux types de protection d'avoir un contenu très proche, des fondements juridiques différents ne devant pas nécessairement conduire à une protection de nature différente.

Ce projet de directive **introduit, lui aussi, des notions inconnues dans le droit français**, mais reprenant la pratique du HCR ou d'Etats membres de l'Union européenne. Ainsi, il reconnaît **l'origine non étatique des persécutions** (article 9), la convention de Genève ne précisant pas la nature de l'auteur des persécutions. Elles peuvent donc être le fait d'Etats, *« des partis ou organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci, des acteurs non étatiques »*, s'il peut être démontré que les deux types d'acteurs précédents et les organisations internationales ne peuvent ou ne veulent pas accorder une protection. En effet, pour le HCR, **le critère fondamental n'est pas l'origine des menaces, mais l'absence de protection internationale**, que cette déficience puisse être ou non attribuée à une intention délibérée de l'Etat.

Par parallélisme, le projet reconnaît que les mêmes acteurs **peuvent assurer une protection, soit, les Etats, les partis ou organisations, y compris les organisations internationales, qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci.** Pour que cette protection soit effective le projet mentionne comme condition l'existence d'un système judiciaire qui fonctionne et auquel le demandeur a accès, et précise que les

⁵ CE, Ass., 18 décembre 1996, ministre de l'intérieure c/ Rogers.

Etats pourront se reporter aux orientations du Conseil pour considérer qu'une organisation internationale est à même de fournir une protection (article 9 bis).

Le projet de directive s'appuie également sur **la notion d'asile interne**. Cette notion peut s'appliquer si le demandeur n'a aucune raison de craindre des persécutions dans une partie de son pays d'origine, qu'il peut s'y rendre et s'y installer (article 10). Appelée « *rétablissement interne* » par le HCR, cette notion devient ainsi une clause facultative de rejet de la demande de protection. Elle est le complément logique de la reconnaissance du caractère non étatique des persécutions et n'est probable que lorsque l'Etat n'est pas à l'origine de la persécution. Elle est d'ores et déjà appliquée par de nombreux Etats, dont l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, les Etats-Unis et le Canada.

3. Vers un droit d'asile européen ?

Au-delà des directives adoptées et de celles en discussion, l'Union européenne devrait être de plus en plus impliquée dans la politique d'asile.

D'une part, en l'état actuel des traités, **les décisions devraient rapidement être prises à la majorité qualifiée** dans ce secteur permettant d'accélérer sensiblement l'harmonisation des législations, qui est restée très faible jusqu'à présent.

D'autre part, **le projet de Constitution européenne**, préparé par la Convention sur l'avenir de l'Europe, donne de nouvelles compétences à l'Union européenne en la matière avec la volonté **d'aller au-delà de la définition de normes minimales**. Reprenant la **Charte** des droits fondamentaux, il donne toute sa portée à son **article II-18** disposant : « *Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément à la Constitution* ».

En outre, un article spécifique, **l'article III-167**, est consacré à la question de l'asile. Il prévoit notamment que « *l'Europe développe **une politique commune** en matière d'asile et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement.[...] A cette fin, **la loi ou la loi-cadre européenne établit les mesures relatives à un système européen commun d'asile** comportant : **un statut uniforme d'asile [...]** valable dans toute l'Union ; **un statut uniforme de protection subsidiaire [...]** ; un système commun visant une protection temporaire des personnes déplacées en cas d'afflux massif ; **des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut** ». Il devrait également mettre en place un mécanisme de solidarité entre les Etats membre en cas d'afflux massif de réfugiés, dont le contenu et la portée restent à préciser.*

Enfin, plusieurs Etats souhaitent développer des procédures communes qui pourraient conduire à de nouveaux développements de la politique européenne d'asile. Ainsi, **le Premier ministre britannique a proposé, le 10 mars 2003, de créer des « centres de transit et de traitement »** des demandes d'asile et de protection internationale à l'extérieur de l'Union européenne. Ces centres seraient placés dans des zones protégées dans des pays tiers et seuls les demandeurs qui se verraient accorder le statut de réfugié ou une forme de protection pourraient être transférés dans un pays de l'Union européenne. Cette formule vise essentiellement à décourager l'immigration clandestine et le détournement des procédures d'asile par des immigrants économiques mais aussi à lutter contre les réseaux criminels et à mieux répartir l'aide financière apportée aux réfugiés.

La proposition britannique fait suite à une communication de la Commission européenne de novembre 2000 proposant des « *modes d'entrées protégées* », comprenant l'examen des demandes dans les pays d'origine et complémentaires du traitement des demandes en Europe. La création de lieux de protection et de plate-formes régionales était alors envisagée. La proposition britannique se fondait notamment sur l'exemple australien, où, depuis septembre 2001, des centres fermés ont été ouverts sur l'île de Nauru et en Papouasie-Nouvelle-Guinée.

La proposition britannique a reçu **un accueil partagé**. L'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas et la Belgique l'ont soutenue. L'Allemagne et le Portugal ont exprimé leurs réserves. En outre, **le Haut-Commissaire aux réfugiés**, M. Ruud Lubbers, est intervenu sur le sujet au cours du Conseil « *Justice et affaires intérieures* » en mars 2003. Sans se montrer hostile à de telles solutions afin de mieux distinguer les demandeurs légitimes des autres, le Haut-Commissaire, se fondant sur le document *Convention plus*, a estimé que ces centres devraient se situer sur le territoire de l'Union européenne et ne concerner que les ressortissants des pays dits sûrs, c'est à dire ne produisant pas habituellement de réfugiés, et qui se verraient communiquer une décision dans des délais plus rapides et auraient accès à une procédure d'appel simplifiée.

B. LA FRANCE FACE À L'EXPLOSION DU NOMBRE DES DEMANDES ET DU COÛT DE LEUR PRISE EN CHARGE

En France, l'effectivité du droit d'asile est remis en cause par l'explosion du nombre des demandes, des recours et du coût financier de leur prise en charge, provoquant l'engorgement des organismes qui en sont responsables.

La France, par la **loi n°52-893 du 25 juillet 1952**, a confié à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et, en appel, à la Commission des recours des réfugiés (CRR), la compétence pour statuer sur la

qualité de réfugié d'un demandeur. Depuis la loi n°98-349 du 11 mai 1998, **l'OFPRA a compétence pour se prononcer sur l'attribution du statut de réfugié selon la Convention de Genève (asile conventionnel) et selon la Constitution (asile constitutionnel). L'asile territorial, créé par cette même loi, relève en revanche principalement de la compétence du ministère de l'intérieur**, après avis du ministère des affaires étrangères. Il est accordé de manière discrétionnaire à un étranger « *si celui-ci établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

102 200 réfugiés statutaires, auxquels s'ajouteraient 30 000 mineurs, vivraient en France fin 2002.

1. L'augmentation très importante des demandes

L'augmentation du nombre des demandes a été très significative depuis 1999. **Le nombre des demandes d'asile conventionnel est passé de 30 900 en 1999 à plus de 50 500 en 2002. Les demandes d'asile territorial sont, quant à elles, passées de 8 000 environ à quelque 45 000. Au total, entre 1999 et 2002, on estime que le nombre total des demandes est passé d'environ 39 000 à 95 000⁶.** Ces chiffres n'intègrent pas les mineurs accompagnant qui représentent 15 % du total des demandeurs.

La France est donc devenue le troisième pays de destination des demandeurs d'asile en Europe à un niveau proche de celui du Royaume-Uni ou de l'Allemagne.

Sur le long terme, on constate que la situation actuelle se rapproche de plus en plus de celle connue **en 1989** où la France s'était vu adresser **62 000 demandes** d'asile conventionnel. Depuis cette date, le nombre des demandes n'avait cessé, **jusqu'en 1996, de décroître avec 17 000 demandes.**

Par zone géographique, ensuite, les demandes adressées à l'OFPRA montrent des évolutions contrastées. Depuis cinq ans, **les demandes originaires d'Afrique ont été multipliées par quatre** et représentent plus de 24 000 demandes, en provenance notamment de la République démocratique du Congo, de la Mauritanie, du Mali et du Congo. Les demandes en provenance d'Europe ont doublé avec un total de 16 800, pour un tiers en provenance de l'ex-URSS. Les demandes en provenance d'Asie ont presque retrouvé leur niveau de 1999 après un pic en 1998, la Chine et le Sri Lanka représentant 70 % des demandes.

⁶ Cf. étude d'impact.

**Nombre de dossiers de demandeurs d'asile (adultes)
déposés auprès de l'OFPRA depuis 1998, par année, hors réexamens**

CONTINENTS	1998	1999	2000	2001	2002	2003**
Europe	7 997	8 450	10 407	14 378	16 864	11 362
Afrique	6 234	10 441	15 500	21 149	24 114	13 989
Amérique	517	751	2 161	3 036	2 339	1 004
Asie	7 501	11 158	10 590	8 622	7 639	6 435
Apatrides	126	107	89	106	131	96
TOTAL	22 375	30 907	38 747	47 291	51 087	32 886

** chiffres provisoires de janvier à août 2003, sans compter les réexamens (au nombre de 1 291)

En matière **d'asile territorial**, en revanche, la quasi totalité des demandes est déposée par des **ressortissants algériens : 82,8 % en 2001**.

Demandes déposées en préfecture

Années	Nombre	Accords
1998	1 355	
1999	7 683	383
2000	13 287	286
2001	28 953	181
2002	28 372	

(source, ministère de l'Intérieur)

2. Le risque d'engorgement de l'OFPRA et de la CRR

L'augmentation très rapide du nombre de demandes a posé de graves problèmes administratifs dans le traitement des dossiers aussi bien dans les préfectures, à l'OFPRA qu'à la CRR. Dans les trois cas, malgré des moyens supplémentaires, elle s'est traduite par un allongement excessif des délais de traitement. En outre, le nombre très faible de demandes accordées tendrait à montrer un usage abusif des procédures.

Les préfectures sont les premières touchées. Elle doivent faire face, d'une part, aux demandes de titres de séjour provisoire de tous les demandeurs et, d'autre part, au traitement des demandes d'asile territorial. Selon les auditions faites par votre rapporteur, il semble que **les délais de délivrance de l'autorisation provisoire de séjour (APS) soient extrêmement variables d'une préfecture à l'autre. Ils varieraient entre 8 jours et 8 mois**. Durant cette période, les demandeurs résident sur le territoire mais n'ont pu débiter la procédure d'examen de leur dossier. En dehors de l'engorgement des services, aucune raison ne justifie de tels délais de traitement, la délivrance de l'APS ne nécessitant que peu de formalités, même avec l'application du règlement *Dublin II* et l'entrée des données dans la base EURODAC.

Devant l'OFPPRA, la durée de la procédure a été en moyenne de 11 mois en 2002. L'office a pris près de 53 000 décisions, soit une augmentation de 23 % par rapport à 2001. Pour la première fois depuis plusieurs années, l'OFPPRA a pu faire face au flux des demandes sans réduire significativement son stock. A la fin de l'année 2002, **le nombre total de dossiers en attente était de 34 600, dont 22 250 depuis plus de quatre mois.**

L'augmentation du nombre des demandes se traduit mécaniquement, en bout de chaîne, par **une augmentation du nombre des recours et de la charge de travail de la CRR.** Le nombre des recours est en croissance continue depuis 1997. Il est passé de 13 600 à 3 500 en 2002. Mais ses capacités de jugement ne lui ont pas permis de faire face à cette augmentation. **Depuis 1997, en effet, le nombre des décisions a toujours été inférieur au nombre des recours. Au 31 décembre 2002, 21 500 affaires étaient en instance. Le délai moyen de jugement est de 9 mois.** En 2003, l'augmentation des capacités de traitement de l'OFPPRA a provoqué une augmentation très importante du nombre des recours entraînant l'engorgement du greffe, entraînant de un à deux mois de retard, selon les informations recueillies par votre rapporteur lors de sa visite à la CRR.

Au total, **il n'est pas rare qu'un demandeur d'asile ait besoin de 18 mois à deux ans pour être fixé sur son sort, situation inacceptable au regard du respect des personnes et des devoirs de la France en matière de droit d'asile, loin des objectifs fixés par le Président de la République, lors de son intervention du 14 juillet 2002,** qui déclarait : *« Il faut, en France, réformer immédiatement le droit d'asile. (...) Il correspond à quelque chose d'essentiel qui est totalement dans notre culture et dans notre histoire. Mais aujourd'hui, quand quelqu'un demande le droit d'asile, la décision demande dix-huit mois, c'est absurde et cela ne sert à rien. C'est simplement parce que nous ne nous sommes pas donnés les moyens de le faire. Aujourd'hui, il faut mettre en oeuvre les moyens permettant de répondre au droit d'asile dans un temps très bref. Et un temps très bref pour moi, c'est un temps inférieur à un mois. Sauf des cas particuliers. Il y a des choses qui pourraient se faire beaucoup plus simplement. Il y a des pays dont beaucoup de ressortissants demandent le droit d'asile et dont on sait qu'il n'y a aucune espèce de raison politique ou de sécurité personnelle qui le justifie, que c'est simplement un transfert économique. Donc la réforme du droit d'asile est tout à fait essentielle ».*

L'extrême allongement des délais, alors même que le nombre des acceptations tend à diminuer, conduit en effet à penser qu'un grand nombre **des demandeurs n'utilisent la procédure d'asile que pour obtenir des documents de séjour valides pendant la plus longue durée possible.** La procédure de demande d'asile deviendrait un vecteur d'immigration illégale et de séjour irrégulier sur le territoire. De fait, **sur plus de 50 000 demandes, l'OFPPRA a accordé moins de 8 500 certificats de réfugiés, soit 17 %, après recours** devant la CRR. En 1982, le taux de reconnaissance était d'environ 80 %. **En matière d'asile territorial, le ministère de l'intérieur a rejeté**

près de 99 % des demandes. On peut également relever qu'un nombre élevé de demandeurs ne se rendent pas aux convocations pour les entretiens de l'OFPRA (30 % environ). Enfin, plus de deux tiers des décisions négatives de l'OFPRA font l'objet d'un recours, pour partie en raison de son caractère suspensif.

Nombre de certificats de réfugiés délivrés par l'OFPRA depuis 1998

CONTINENTS	1998	1999	2000	2001	2002
Europe	1 056	1 469	2 107	2 041	2 771
Amérique/Afrique	1 076	1 338	1 494	2 789	4 039
Asie	2 185	1 817	1 516	2 431	1 630
Apatrides	25	35	68	62	55
TOTAL	4 342	4 659	5 185	7 323	8 495

3. L'explosion du coût de la prise en charge

La très forte augmentation du nombre des demandes n'est pas sans effets : les demandeurs ont droit à une prise en charge sociale et les moyens de l'OFPRA et de la CRR ont dû être accrus. Mais le coût global de cette prise en charge est très mal connu et votre rapporteur n'a pu l'approcher qu'en collationnant des éléments dispersés.

Ainsi, tous les demandeurs d'asile ont droit à l'allocation d'attente, d'un montant de 304,9 € par adulte et 106,7 € par enfant de moins de 16 ans. Elle fait l'objet d'un versement unique et est destinée à couvrir les premières dépenses des demandeurs d'asile, dans l'attente des autres prestations. Elle est versée, après l'obtention d'un certificat de dépôt de dossier à l'OFPRA et d'un titre de séjour provisoire de trois mois, par le Service social d'aide aux émigrants (SSAE). Son coût était de 13,2 millions d'euros en 2002.

Les demandeurs d'asile dépourvus de revenus suffisants ayant à charge de très jeunes enfants peuvent prétendre aux allocations exceptionnelles ou temporaires de l'aide sociale à l'enfance délivrées par les services des conseil généraux. La scolarisation des enfants est à la charge de l'Etat et des collectivités locales. Ces coûts ne sont pas connus.

Ils ont également droit, pendant l'instruction de leur demande, soit à la sécurité sociale, soit à la couverture maladie universelle (CMU). N'étant pas identifiés en tant que tel, le coût de cette prise en charge n'est pas davantage évalué.

L'attribution des autres prestations diffère selon que les demandeurs d'asile sollicitent ou non un hébergement.

Ceux qui sont hébergés par des proches, des amis ou leur communauté, perçoivent **pendant un an maximum l'allocation d'insertion d'un montant de 290,32 € par mois, sur une base de 9,55 € par jour durant l'instruction de leur demande**. Son attribution, soumise à des conditions de revenus, est versée aux demandeurs en possession du certificat de dépôt d'un dossier à l'OFPRA. **En 2002**, pour 32 200 bénéficiaires en moyenne sur un an, son coût a représenté **110,5 millions d'euros**.

Les demandeurs peuvent demander à **être logés dans des centres spécialisés**, depuis la suppression, en 1991, de l'autorisation de travailler, les **Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)** ou dans des hébergements d'urgence. Ils ne perçoivent alors pas l'allocation d'insertion.

Dans les CADA, les demandeurs sont admis du moment qu'ils sont en possession d'une autorisation provisoire de séjour (APS) délivrée par les préfectures. Ils y sont hébergés pendant la durée moyenne de l'instruction avec un délai supplémentaire de deux mois après la décision définitive pour préparer leur sortie. **La durée moyenne de séjour dans les CADA est de 18 mois. Le coût journalier moyen de la prise en charge est de 24 € par personne et par jour**. Ce coût inclut l'hébergement et certaines prestations sociales. Certains peuvent percevoir une allocation sociale globale (AGS) destinée à faire face aux dépenses de la vie quotidienne. Elle est calculée en fonction de la composition de la famille et versée sur un compte bancaire. **Fin 2003, 12 480 places seront disponibles en CADA**.

En dehors des CADA, limités en nombre de places, les demandeurs sont hébergés dans des centres de transit ou d'hébergement d'urgence.

Il existe deux centres de transit, comptant 146 places (80 à Créteil et 66 à Villeurbanne). Il s'agit de séjours de très courte durée.

L'hébergement d'urgence des demandeurs peut se faire en amont de l'obtention de l'APS. Les établissements concernés peuvent être des centres d'hébergement et de réinsertion sociale de droit commun (CHRS), des dispositifs d'urgence sous l'égide de la direction générale de l'action sociale (DGAS), des logements temporaires ou des hôtels. **Ces types d'hébergement représentent 15 000 places. Leur coût journalier moyen est de 16,77 € par personne et par jour**.

Enfin, depuis novembre 2000, **un hébergement en accueil d'urgence des demandeurs d'asile (AUDA), géré par la Sonacotra et dont la capacité s'élève à 1 200 places, a été organisé**.

Ces capacités sont notoirement insuffisantes, d'autant que les délais des procédures sont très longs. De trop nombreux demandeurs doivent être logés dans d'autres centres que les CADA. De plus, compte tenu de l'augmentation du nombre des demandes, on assiste à **un phénomène**

d'éviction des bénéficiaires classiques des structures utilisées par les demandeurs d'asile et à un accroissement des hébergements à l'hôtel provoquant une hausse très important du coût des hébergements d'urgence. En 2003, le **coût de l'hébergement devrait représenter près de 239 millions d'euros**. A titre d'exemple, le seul coût de l'hébergement d'urgence dans la région Rhône-Alpes représente 12,5 millions d'euros.

Evolution du coût de l'hébergement depuis 1997

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
LFI	43,8	44,9	46,3	47,9	61,2	97,5	139,6
LFR			31,4	26,7	46,9	72,9	99
Total	43,8	44,9	77,7	74,6	108,1	170,4	238,6

Source ministère des affaires sociales.

Au coût de la prise en charge sociale au sens large des demandeurs d'asile s'ajoute **le surcoût représenté par le traitement administratif des demandes**. Pour le seul ministère des affaires étrangères exerçant la tutelle de l'établissement public de l'OFPPA, réunissant **l'OFPPA et la CRR**, le coût de fonctionnement de ces deux organismes a représenté **28,5 millions d'euros dans le projet de budget 2003**. En 2003, leurs moyens ont augmenté de 24,6 %. En 1998, leur budget était de 13,4 millions d'euros.

De 1998 à 2002, le personnel de l'OFPPA et de la CRR est passé de 262 à 483 emplois, dont 77 de catégorie C mis à disposition par le ministère des affaires étrangères. En 2003, 36 emplois ont été créés à l'OFPPA, 30 pour la CRR et 9 agents supplémentaires ont été mis à disposition. Les moyens nouveaux de l'Office ont été essentiellement employés à la création d'une nouvelle division chargée de la résorption du stock.

Au total donc, sans connaître le coût d'un certain nombre de prestations et du traitement de l'asile par les préfectures, on peut évaluer le coût global, en 2003, de la demande d'asile à environ 400 millions d'euros environ.

III. UN PROJET DE LOI GARANTISSANT UNE PLUS GRANDE EFFECTIVITÉ DU DROIT D'ASILE

Le projet de loi soumis au Sénat par le Gouvernement vise à modifier la loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. Il a été amendé et adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 5 juin 2003.

Selon votre rapporteur, il s'agit d'un projet de loi équilibré permettant de rendre plus effectif l'exercice du droit d'asile en donnant de nouveaux droits tout en ouvrant la possibilité d'utiliser des concepts juridiques inspirés du droit européen et de la pratique de nos partenaires. Il contribuera à l'accélération des délais de prise de décision, tout en préservant le caractère protecteur de la législation française.

Votre rapporteur présentera, en outre, trois amendements au projet et fera plusieurs observations afin d'assurer une application adaptée des nouvelles notions introduites dans notre législation et la réduction effective de la durée de la procédure.

A. UN PROJET DE LOI ÉQUILIBRÉ

Le projet de loi présenté par le Gouvernement est, selon votre rapporteur, un projet équilibré visant à mieux assurer l'exercice du droit d'asile.

1. Des droits accrus ou maintenus

Le projet de loi apporte tout d'abord **plusieurs avancées importantes** visant à accroître ou maintenir les droits des demandeurs et permettant une meilleure administration.

- La procédure unique

Le premier apport du projet de loi est de **mettre fin à la dualité des procédures d'asile** en cours depuis 1998 et qui est en partie la cause des difficultés actuelles (article 1^{er}). En effet, la dualité des procédures a conduit à l'engorgement des préfectures qui n'étaient pas prêtes à faire face à un flux aussi important de demandes d'asile territorial. Elle a provoqué un allongement des délais du fait du cumul possible des procédures de demande d'asile conventionnel et territorial.

Créer une procédure unique, cela veut également dire **placer l'ensemble des procédures sous la responsabilité de l'OFPRA** et du

ministère des affaires étrangères, c'est à dire sous la responsabilité d'un organisme dont la vocation est la protection des étrangers menacés et non la maîtrise des flux migratoires.

Une procédure unique, c'est également assurer aux demandeurs un **examen complet et rapide de leur demande au regard de l'ensemble des motifs pouvant justifier une protection internationale**. Une telle évolution ne peut apparaître que positive pour les demandeurs et pour l'administration.

- La protection subsidiaire

Le projet de loi modifie la protection accordée par l'asile territorial et lui donne le nom de protection subsidiaire, conformément à l'usage international. Comme l'asile territorial, cette protection a pour objet de **couvrir les situations dans lesquelles la convention de Genève ne peut s'appliquer mais dans lesquelles, pour autant, des personnes peuvent avoir besoin de protection**. Elle a, par rapport à l'asile conventionnel, un **rôle complémentaire** et n'a pas vocation à le remplacer. La protection subsidiaire ne remet pas en cause la primauté accordée au statut de réfugié.

Ses bénéficiaires sont des personnes exposées dans leur pays à « *l'une des menaces graves suivantes : la peine de mort ; la torture ou des peines ou traitement inhumains ou dégradants ; s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international* » (article 1^{er}).

La rédaction du projet de loi est très légèrement différente de celle du projet de directive qui prévoit pour le dernier motif « *des menaces graves et individuelles[...] en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international* ».

Le projet de loi retient également des conditions légèrement plus restrictives que pour l'asile territorial, mais **l'attribution de la protection ne sera plus une faculté, elle sera un droit** du moment que le demandeur remplit les conditions posées par la loi.

La protection subsidiaire ouvre **des droits moins importants que le statut de réfugié de la convention de Genève**. Notamment, elle n'est pas accordée ou peut être retirée, s'il existe des raisons sérieuses de penser que le demandeur a commis « *un crime grave de droit commun* » sans préciser le lieu où il a été commis. Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé **pour une durée d'un an renouvelable**.

- La reconnaissance des acteurs non étatiques de persécution

Le projet de loi élargit, en outre, le champ des agents de persécution conformément à la pratique internationale, la France étant jusqu'alors le seul pays à faire une interprétation restrictive de la convention de Genève qui ne comportait pas explicitement de précision sur ce point (article 1^{er}). **C'est une avancée très importante, saluée par les associations et le HCR**, qui élargit considérablement les possibilités de reconnaître la qualité de réfugié.

Le projet dispose, en effet, « *les persécutions prises en compte [...] peuvent être le fait des autorités de l'Etat, de partis ou d'organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie substantielle du territoire de l'Etat, ou d'acteurs non étatiques dans les cas où [les agents susceptibles de le protéger] refusent ou ne sont pas en mesure d'offrir une protection* ».

- L'évolution de la place du HCR au sein de la commission des recours des réfugiés

L'évolution de la place du HCR au sein des formations de jugement de la CRR résulte de la prise en compte **d'un risque de censure par le Conseil constitutionnel**. En effet, dans sa décision n° 98-399 du 5 mai 1998, saisi de l'inconstitutionnalité de la présence d'un représentant d'une organisation internationale ou de nationalité étrangère au sein d'une juridiction statuant « *au nom du peuple français* » et sur un droit ayant pour fondement la Constitution, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il pouvait « *être dérogé à ce principe dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre d'un engagement international et sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté* ».

Considérant la compétence de la commission en matière **d'asile conventionnel**, il a relevé qu'elle avait « *vocation à mettre en œuvre la protection des réfugiés résultant d'engagement internationaux souscrits par la France* » et a estimé que **la présence du HCR** ne portait pas « *atteinte, compte tenu du caractère minoritaire de cette présence, aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* ».

Considérant ensuite la compétence de la commission en matière **d'asile constitutionnel**, le Conseil a été beaucoup plus circonstancié. Il a relevé le « *lien étroit* » entre les deux formes d'asile malgré des fondements juridiques distincts, que les recours requéraient « *un examen éclairé des mêmes circonstances de fait* », tendront « *au bénéfice d'une protection identique* » et que l'intérêt des demandeurs et celui d'une bonne administration de la justice permettaient au législateur d'unifier les procédures. « *Dans ces conditions [...] eu égard à ces compétences actuelles* », il a estimé que **la présence du HCR, compte tenu de la double compétence de la CRR n'était pas contraire à la Constitution**.

De ce fait, le gouvernement, en élargissant par le présent projet de loi les compétences de la CRR au contentieux de la protection subsidiaire, modifie sensiblement la situation antérieure. **Le contentieux de la protection subsidiaire devrait représenter une part importante de l'activité** de la commission. De plus **les critères** de reconnaissance, **le contenu de la protection** et **le fondement juridique** de l'asile conventionnel et de la protection subsidiaire **ne sont pas identiques**.

Dès lors, afin d'éviter une censure du Conseil constitutionnel, il était nécessaire de faire évoluer les modalités de participation du HCR, tout en la préservant puisqu'il s'agit d'une des originalités de la procédure française. C'est pourquoi le gouvernement avait tout d'abord proposé qu'une personne qualifiée de nationalité française, proposée par le HCR, fût nommée par le vice-président du Conseil d'Etat. Cependant, en raison des observations formulées par le HCR qui estimait qu'une telle disposition n'était pas conforme à l'indépendance d'une organisation internationale, et par plusieurs associations, l'Assemblée nationale a adopté une formulation de compromis : un des assesseurs sera une personne qualifiée de nationalité française, nommée par le HCR, après avis conforme du vice-président du Conseil d'Etat.

2. L'introduction de notions nouvelles fondées sur les projets de directives européennes et la pratique du HCR

Le projet de loi introduit également dans le droit français deux notions nouvelles qui ne figuraient pas dans la loi de 1952 et qui se fondent à la fois sur la pratique du HCR et sur les projets de directives européennes en cours d'adoption. Il s'agit des notions d'asile interne et d'Etats d'origine sûrs.

- L'asile interne

La notion d'asile interne apparaît comme **la conséquence logique de la reconnaissance de persécutions non-étatiques** (article 1^{er}). Ainsi, par exemple, si les persécutions ne sont pas le fait de l'Etat, celui-ci peut offrir sa protection sur une partie du territoire.

L'asile interne est donc un motif qui **peut conduire à rejeter une demande**, dans la mesure où le demandeur pourrait se rétablir dans son pays d'origine, soit « *une personne qui aurait accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine si cette personne n'a aucune raison de craindre d'y être persécutée [...]. L'office tient compte des conditions générales prévalant dans cette partie du territoire et de la situation personnelle du demandeur au moment où il statue sur la demande d'asile* ». La dernière phrase a été ajoutée par amendement à l'Assemblée nationale afin de préciser les conditions dans lesquelles cette notion sera appliquée par l'OFPRA. Elle tient compte d'une partie des observations du HCR qui estime nécessaire que la possibilité d'asile interne soit appréciée individuellement au

jour de la décision. En revanche, il n'a pas été tenu compte du fait que le HCR n'estime pas la notion pertinente dans tous les cas de figure et notamment lorsque les persécutions émanent de l'Etat.

- Les Etats d'origine sûrs

Le projet introduit la notion d'Etat d'origine sûr. Ces Etats, dont la **liste sera établie par le Conseil d'administration de l'OFPRA** (article 2, suite à un amendement de l'Assemblée nationale), sont définis à l'article 6 : *« Un Etat est considéré comme tel s'il respecte les principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que les droits de l'homme et les libertés fondamentales »*.

Cette notion sera **un motif de refus, par les préfets, de l'admission sur le territoire**. Elle **ne fait**, dans tous les cas, **pas obstacle** au droit souverain de l'Etat d'accorder l'asile et **au droit de l'étranger de saisir l'OFPRA de sa demande d'asile**. Cette demande est **traitée en priorité par l'Office qui l'examine individuellement**.

Le HCR ne s'oppose pas à l'usage de cette notion qui permet le traitement accéléré des demandes d'asile en provenance de pays qui ne produisent généralement pas de réfugiés, à condition qu'il ne se traduise pas par une augmentation de la charge de la preuve pour le demandeur d'asile. En outre, le HCR aurait souhaité que le projet de loi, comme le projet de directive, retienne des critères supplémentaires permettant de refléter l'application effective du droit dans le pays, tels que l'existence et l'accès à des recours efficace contre les persécutions et la stabilité du pays.

3. Une accélération nécessaire des procédures

Le projet de loi a pour objectif de contribuer à l'accélération des procédures, à la réduction des délais de traitement des demandes et des recours et à la diminution des procédures abusives. Cette contribution reste néanmoins limitée puisque les délais de la procédure seront traités dans les décrets d'application et les moyens matériels supplémentaires dans la loi de finances. Il retient cependant, outre la procédure unique et l'extension de la procédure prioritaire, **l'élargissement de la procédure des ordonnances devant la Commission des recours des réfugiés**.

L'extension de cette procédure a été adoptée par amendement à l'Assemblée nationale. **Actuellement, le Président de la CRR peut régler par ordonnance** les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale, c'est à dire essentiellement **les recours entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance**. Ces ordonnances représentent **14 % des dossiers jugés**, soit un peu plus de 3 300 dossiers.

L'Amendement retenu par l'Assemblée nationale vise à **étendre aux présidents de section la possibilité de prendre des ordonnances**, ce qui paraît opportun compte tenu de leur nombre. Il vise également à **étendre le champ des ordonnances, « après instruction » (article 11), aux demandes « qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur de l'office »**. Le Président et les présidents de section auraient la possibilité de statuer par ordonnance non plus seulement sur des questions de formes mais également sur des questions de fond, lorsque les demandes sont « *manifestement infondées* ». Selon M. Jean Massot, Président de la CRR, ces ordonnances seraient **susceptibles de représenter 15 % des dossiers jugés**, portant à 30 % le nombre des affaires réglées par ordonnances. Celles-ci seraient prises après un examen au fond par un rapporteur et l'étude du dossier par un président. Cette nouvelle disposition apparaît au président de la commission comme indispensable pour améliorer l'efficacité de la CRR et augmenter le nombre d'affaires jugées sans pour autant porter préjudice aux demandeurs. Ces ordonnances sont dans tous les cas susceptibles de recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

4. Un projet de loi équilibré par rapport aux pratiques européennes

Le projet de loi apparaît enfin comme maintenant un haut niveau de protection des droits des demandeurs d'asile par rapport à d'autres législations en Europe, qu'il s'agisse du rôle du ministère des affaires étrangères, du HCR, de l'absence de centres fermés, du non recours à la notion de pays tiers sûrs ou de l'accès aux recours.

- Le rôle du ministère des affaires étrangères et la place du HCR

Tout d'abord, la France est **le seul Etat dans l'Europe des Quinze où l'examen des demandes d'asile se fait sous la tutelle du ministère des affaires étrangères**. Dans treize pays cette tâche est assumée par le ministère de l'intérieur responsable de la maîtrise des migrations, un Etat l'a confiée au ministère de la justice.

En outre, la France est également **le seul Etat à donner au HCR une place aussi importante dans la procédure d'examen des demandes d'asile**, en permettant à une personne nommée par le HCR de siéger au sein de la Commission des recours et au conseil d'administration de l'OFPPA. Cette situation est profondément originale et résulte d'un compromis, au moment de l'adoption de la loi de 1952, entre les tenants d'un examen des demandes par une organisation internationale et ceux qui souhaitaient qu'il fût effectué au niveau national. En Italie, le HCR est à même de prendre part à l'examen, mais dans des conditions très différentes, et il en était de même en Belgique par le passé.

- L'absence de référence à la notion de « *pays tiers sûrs* »

Le gouvernement n'a, en outre, **pas choisi d'introduire dans notre droit**, comme cela lui était possible en se fondant sur le projet de directive, **la notion de pays tiers sûrs**, qui permet de rejeter une demande sans examen individuel.

- Des procédures de recours ouvertes

Enfin, le projet de loi ne porte pas atteinte à la liberté d'un demandeur débouté de faire appel de la décision de l'OFPRA devant la Commission des recours, même si cette procédure peut être dilatoire dans la mesure où le recours a un effet suspensif. Dans de nombreux pays, l'accès à la juridiction d'appel est très encadré, soumis à des conditions limitatives strictes et il est fait un très large usage de la notion de requête manifestement infondée.

B. LES AMÉLIORATIONS PROPOSÉES

Votre rapporteur approuve l'équilibre général du projet de loi, ne souhaitant l'amender que sur trois points. Il souligne la nécessité de mettre en œuvre prudemment les nouveaux concepts juridiques, de pouvoir mieux évaluer le coût de la prise en charge de l'asile, de développer les centres d'hébergement et de garantir les moyens de l'OFPRA et de la CRR.

1. La référence au protocole de 1967

Le premier amendement proposé par votre rapporteur consiste à introduire dans l'article 1^{er} du projet de loi la référence au protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés. Cette modification est d'ailleurs souhaitée par le HCR.

En effet, en raison des circonstances historiques préluant à l'adoption de la convention en 1951, son champ d'application comprenait une limitation temporelle et, selon l'option des Etats contractant, une limitation géographique, le statut de réfugié ne pouvant être reconnu qu'à la suite de persécutions résultant « *d'événements survenus avant le premier janvier 1951* », ces événements pouvant être compris comme restreints à l'Europe.

De nouvelles catégories de réfugiés étant apparues, le protocole du 31 janvier 1967 a permis de ne plus tenir compte des limitations, temporelle et géographique, donnant à la convention de Genève la portée universelle que nous lui connaissons aujourd'hui et à laquelle la France a adhéré le 3 février 1971.

Il apparaît donc souhaitable d'introduire cette référence complémentaire qui est, en fait, le fondement de l'application de la convention de Genève aux conflits contemporains.

2. Mieux assurer l'indépendance de la Commission des recours des réfugiés

Les deuxième et troisième amendements proposés par votre rapporteur visent à mieux assurer l'indépendance de la commission des recours des réfugiés en clarifiant sa situation juridique.

En effet, organiquement rattachée à l'OFPRA, dont elle dépend pour son fonctionnement, la Commission doit être **confortée dans son statut de juridiction administrative indépendante dont les décisions relèvent en cassation du Conseil d'Etat**, d'autant qu'elle va désormais traiter l'ensemble du contentieux de l'asile, y compris celui qui était dévolu, au titre de l'asile territorial, aux tribunaux administratifs.

Le deuxième amendement confirme, en l'inscrivant dans la loi, la qualité de juridiction administrative de la CRR, jusqu'à présent uniquement reconnue par la jurisprudence depuis l'arrêt du Conseil d'Etat, *Paya Monzo*, du 29 mars 1957 et confirmée par la décision du Conseil constitutionnel n°98-399 du 5 mai 1998 sur la loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile.

Le troisième amendement précise que les décisions de la CRR, comme les arrêts rendus par les cours administratives d'appel et toutes les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions administratives (article L. 821-1 du code de justice administrative), peuvent être déférées au Conseil d'Etat par la voie du recours en cassation.

Enfin, **votre rapporteur**, en confortant le statut, l'indépendance et l'appartenance de la CRR à la justice administrative, **souhaite que le gouvernement la dote d'un budget propre**. Il semble, en effet, indispensable qu'une juridiction administrative, saisie de plus de 30 000 recours et rendant plus de 25 000 décisions par an, puisse disposer et gérer son propre budget de manière autonome, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui et le budget de la Commission est inclus dans celui de l'organisme dont elle contrôle les décisions.

Il est donc souhaitable de conférer par la loi à la commission un statut mieux assuré et, par un décret futur, une pleine autonomie de gestion garantissant son indépendance dans de meilleures conditions.

3. Une application prudente des nouveaux concepts

Comme l'a souligné votre rapporteur dans l'examen des dispositions du projet de loi, les concepts nouveaux introduits dans notre droit par le projet et qui se fondent sur les projets de directives ou les pratiques de nos partenaires, suscitent certaines réserves, souvent motivées par les inquiétudes que suscitent leur application future.

Il est donc souhaitable que l'OFPRA puisse en faire une application prudente, par l'examen individuel de chaque demande et éclairé par les circonstances de fait.

Cette observation paraît, à votre rapporteur, d'autant plus justifiée en ce qui concerne **les agents de protection**. En effet, conformément au projet de directive, le gouvernement, en même temps qu'il reconnaît l'existence de persécutions non étatiques, reconnaît la possibilité d'un asile interne et la possibilité que des personnes persécutées puissent trouver une protection auprès d'autres acteurs que l'Etat, c'est-à-dire des organisations internationales, des partis ou des organisations. Invoquer l'existence de tels agents de protection nécessitera une analyse poussée des circonstances au moment de l'examen de la demande pour ne pas risquer de porter atteinte aux droits des demandeurs.

En ce qui concerne plus particulièrement le rôle des organisations internationales, le HCR lui-même considère que le contrôle et l'autorité d'une organisation internationale ne peuvent être considérés comme équivalents à la protection d'un Etat. Comme l'histoire récente l'a montré à travers les exemples dramatiques de la Bosnie ou du Rwanda, les organisations internationales ne sont pas toujours en mesure de faire respecter le droit, même si dans certaines circonstances, avec l'appui militaire des Etats, elles peuvent avoir un rôle déterminant comme au Kosovo.

Votre rapporteur souhaite néanmoins **tempérer les critiques fortes qui sont émises au sujet de l'introduction des nouveaux concepts juridiques introduits par la loi**. L'expérience des officiers de protection de l'OFPRA constitue à cet égard une garantie forte qui s'ajoute au cadre légal dans lequel ils exercent leur mission.

4. Mieux connaître le coût global de la prise en charge des demandes d'asile

Au cours de l'étude du projet de loi, votre rapporteur a constaté que **le coût global de la prise en charge des demandes d'asile était mal connu**. Ce coût relève en effet de trois ministères principaux : le ministère des affaires sociales pour les aspects sociaux, les ministères de l'intérieur pour le séjour,

l'asile territorial et éventuellement la reconduite à la frontière et enfin le ministère des affaires étrangères pour l'OFPRA et la CRR. **Or, non seulement il n'existe pas de données agrégées fiables recensant l'ensemble de ces dépenses mais, de plus, dans un certain nombre de cas, les dépenses occasionnées par les demandeurs d'asile ne sont pas individualisées en tant que telles, qu'il s'agisse de l'activité administrative des préfectures ou de certaines prises en charge médicales ou sociales.**

Il est donc indispensable qu'à l'avenir et dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique sur les lois de finances (LOLF), chaque ministère responsable identifie le traitement de l'asile comme une action spécifique à l'intérieur d'un programme ministériel. Leur addition permettra de mieux connaître le coût global de cette politique. Plus encore, cela permettra d'exercer les arbitrages adaptés sur les conséquences financières de telle ou telle mesure.

Il serait également souhaitable que la politique d'asile face l'objet d'un projet coordonné de politique interministérielle (PCPI), sous la direction du ministère des affaires étrangères, pour coordonner l'action des différents ministères et assurer la cohérence de notre politique d'asile en intégrant la prise en charge des demandeurs pendant la durée de la procédure, les conditions d'admission sur le territoire et, éventuellement, d'éloignement en cas de rejet, et l'intégration des réfugiés.

5. L'indispensable augmentation du nombre de places d'hébergement

En raison de la durée beaucoup trop importante des procédures, les centres d'accueil dévolus aux réfugiés sont aujourd'hui saturés. Cette situation entraîne des surcoûts élevés et l'éviction de personnes vers d'autres dispositifs d'accueil.

Face à ce problème le gouvernement a, d'une part, l'intention d'augmenter le nombre de places dans les CADA de 15 à 17 000 d'ici 2005 et, d'autre part, grâce à la réduction des délais des procédures, d'au moins doubler les capacités d'accueil, dans la mesure où les demandeurs y séjourneraient six mois au lieu de un à deux ans actuellement.

Evolution des places disponibles et du nombre de centres depuis 1998

	1998	1999	2000	2001	2002	06/2003
Capacité CADA	3 558	3 781	4 756	5 282	10 357*	11 480
Nombre de centres	61	63	73	83	151*	165
Capacité autres transit	126	126	126	126	126	146
Nombre de centres		2	2	2	2	2
Total des capacités	3 684	3 907	4 882	5 400	10 483*	11 626

* dont 1 200 places d'AUDA (Accueil d'urgence des demandeurs d'asile) transformées en CADA au 1^{er} janvier 2002, 3 000 places nouvelles et 535 places nouvelles supplémentaires ouvertes par anticipation (LFI 2003)

Votre rapporteur considère cependant qu'une capacité annuelle de 34 000 places environ reste très en deçà (un peu plus d'un tiers des demandeurs) de ce qui serait nécessaire pour pouvoir donner la priorité à ce type d'hébergement.

Il est souhaitable de multiplier les places d'hébergement afin de mieux garantir les droits des demandeurs. Les statistiques révèlent que le taux de succès des demandes est nettement plus élevé pour les personnes logées dans les CADA, qui bénéficient d'un accompagnement et d'une aide dans leurs démarches administratives et devant l'OFPRA. Il serait également possible aux associations d'entreprendre des actions de formation et d'adaptation à la société française (apprentissage du français, connaissance générale sur la France, préparation à l'intégration professionnelle), comme cela se pratique à l'étranger. Héberger un plus grand nombre de demandeurs dans des centres appropriés permettra d'éviter des hébergements d'urgence et certaines prises en charge sociale. Cela faciliterait, enfin, l'exécution d'un plus grand nombre de mesures d'éloignement.

C'est pourquoi, en ce fondant sur le nombre des demandes depuis plusieurs années, soit entre 20 et 50 000 demandes annuelles auxquelles s'ajoutent les demandes d'asile territorial -entre 10 et 30 000 demandes annuelles-, votre rapporteur estime qu'une augmentation de la capacité d'accueil, de l'ordre de 25 %, serait souhaitable.

6. La garantie des moyens humains et matériels consacrés au traitement des demandes et des recours

Enfin, la capacité de traitement des données par l'OFPRA et la CRR est fondamentale pour la réussite de la réforme de l'asile.

Il est donc nécessaire d'augmenter les moyens de ces deux organismes. Le budget 2004 répond à ce besoin, dans la mesure où il prévoit

une augmentation de près de 9 millions d'euros du budget de l'OFPRA. Celui-ci passera de 28,5 à 38,28 millions d'euros et 196 emplois seront créés.

Il est indispensable de poursuivre les efforts de productivité déjà entrepris et d'améliorer la coordination interministérielle. Ainsi, il est prévu que la Commission des recours fasse l'objet d'un audit pour estimer les possibilités de réduction des délais des procédures de jugement et le nombre de personnels nécessaires à la réduction du stock (25 emplois sont conditionnels). En outre, une expérimentation doit être entreprise dans la région Rhône-Alpes pour mettre en place une plate-forme régionale regroupant les différents services compétents et susceptibles d'améliorer très sensiblement les délais de traitement.

CONCLUSION

Le projet de loi soumis à notre Haute assemblée concrétise la réforme de l'asile souhaitée par le Président de la République afin de faire face à l'augmentation des demandes et à l'évolution de l'environnement européen, sans toutefois porter atteinte à nos obligations internationales et au caractère constitutionnel du droit d'asile.

Ce projet est un projet équilibré qui introduit des droits nouveaux, ainsi que de nouvelles pratiques, permettant une meilleure effectivité du droit d'asile.

Votre rapporteur propose qu'il soit l'occasion d'introduire dans notre droit la référence au protocole de 1967 et de mieux assurer l'indépendance et le statut de la commission des recours des réfugiés.

Il estime aussi que le coût global de la politique d'asile doit être mieux connu. Dans le cadre de l'application de la LOLF, il serait souhaitable de créer des actions spécifiques dans les programmes de chaque ministère responsable et de mettre en place d'un projet concerté de politique interministérielle sous la direction du ministère des affaires étrangères.

Il souhaite, enfin, que notre politique d'accueil fasse une plus large place aux dispositifs d'hébergement spécialisés grâce à un accroissement significatif de leurs capacités et que les moyens de traitement des demandes soient améliorées en terme de quantité et de productivité.

C'est pourquoi, sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur, vous propose de **donner un avis favorable** au présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le 16 octobre 2003 afin d'examiner le présent rapport.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est engagé avec les commissaires.

M. Louis Mermaz a déploré de nombreuses insuffisances du projet de loi. Il a souligné le caractère précaire de la protection subsidiaire, accordée pour une période d'un an renouvelable et dans des conditions plus strictes que l'asile territorial. Il a regretté qu'au sein de l'OFPRA la place du Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) ait été réduite et que le ministère de l'intérieur, par la nomination d'un préfet, y ait acquis une influence nouvelle importante. Il a estimé que la transmission de données personnelles sur les demandeurs au ministère de l'intérieur par le directeur général de l'OFPRA était contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. De même, l'extension de la possibilité, pour la commission des recours, de prendre des décisions par ordonnance lui est apparue comme contraire aux principes de la collégialité des juridictions et du contradictoire. Evoquant plusieurs visites dans des zones d'attente, il a déploré les multiples obstacles et filtres visant à décourager le dépôt d'une demande d'asile. Enfin, il a souligné que la tradition républicaine dont la France s'enorgueillit, aurait pu la conduire à ne pas s'aligner sur les règles a minima définies dans les projets de directives et s'est demandé si le gouvernement français ne défendait pas à Bruxelles une ligne plus restrictive qu'à Paris. Pour ces raisons, il a jugé que ce projet de loi n'était pas un bon texte pour les droits de l'homme et pour le rayonnement de la France ; en conséquence, il a émis un avis négatif, au nom du groupe socialiste, sur le projet de loi.

M. Robert Del Picchia a indiqué que la législation française était moins restrictive que celle de la plupart des pays membres de l'Union européenne, toutes les demandes étant examinées. Une amélioration du système français était nécessaire, car le développement des détournements de procédure par des immigrants économiques pénalisait les vrais demandeurs d'asile.

M. Paul Dubrulle, rapporteur pour avis, a alors rappelé que plus de 80 % des demandes étaient rejetées et qu'il fallait donc prendre les mesures pour traiter de manière satisfaisante les véritables demandeurs et leur garantir les conditions leur permettant de faire valoir leurs droits. En outre, en Europe, de nombreux pays ont une politique beaucoup plus restrictive que celle de la France et ce projet de loi ne modifiera pas cette situation. Il a indiqué que le ministère des affaires étrangères était demandeur d'une coopération avec le ministère de l'intérieur et qu'il était par ailleurs souhaitable d'aller beaucoup

plus loin dans le développement des centres d'accueil, et globalement, dans le sens d'une plus grande efficacité administrative.

Puis la commission a examiné les articles du projet de loi.

M. Paul Dubrule a présenté un amendement n° 1, à l'article 1er du projet de loi, ayant pour objet de faire mention, avec la convention du 28 juillet 1951, du protocole adopté à New York le 31 janvier 1967. En effet, ce protocole a permis de lever les limites temporelles et géographiques du champ d'application de la Convention de Genève, donnant à cette dernière une portée universelle.

La commission a adopté l'amendement n° 1.

Le rapporteur pour avis a présenté les amendement n°s 2 et 3 à l'article 4 du projet de loi, visant à clarifier le statut de la commission de recours des réfugiés. Il s'agit de lui conférer, par la loi, le statut de juridiction administrative que, depuis 1957, lui reconnaît le Conseil d'Etat, et, depuis 1998, le Conseil constitutionnel. Ils permettent de préciser que ses décisions peuvent être déférées au Conseil d'Etat par la voie du recours en cassation, conformément à l'article L. 821-1 du Code de justice administrative.

La commission a adopté les amendements n°s 2 et 3.

La commission a alors donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi ainsi modifié.

ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT⁷

- Etat du droit et situation de fait existant et leurs insuffisances.

Le droit d'asile en France trouve sa source essentielle dans la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. En raison du silence de la convention sur les procédures de détermination de la qualité de réfugié, la France a mis en place sa propre procédure d'asile. La loi n°52-893 du 25 juillet 1952 a confié à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et à la Commission des recours des réfugiés (CRR) compétence pour statuer sur l'éligibilité à la qualité de réfugié et a défini les grandes lignes de la procédure devant chacune de ces instances.

La loi du 25 juillet 1952 a été modifiée à trois reprises:

- la loi n° 90-550 du 2 juillet 1990 a élargi le recrutement de la CRR;

- les lois n°93-1027 du 24 août 1993 et n°93-1417 du 30 décembre 1993 ont principalement mis en place un traitement prioritaire des demandes d'asile;

- la loi n°98-349 du 11 mai 1998 a regroupé en une loi unique -la loi du 25 juillet 1952 désormais dénommée « loi relative au droit d'asile »- les diverses dispositions sur l'asile qui figuraient depuis 1993 dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Le principal apport de la loi de 1998 est la création de deux nouvelles formes d'asile: l'asile dit « constitutionnel », géré par l'OFPRA parallèlement à l'asile conventionnel, permet l'accès au statut de réfugié à « toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté »; et l'asile « territorial », relevant du ministère de l'Intérieur (après avis du ministère des Affaires étrangères), est accordé « à un étranger si celui-ci établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'il y est exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

La France a connu ces dernières années une forte augmentation de la demande d'asile. Si cette augmentation est sensible dans le domaine traditionnel de l'asile conventionnel (traité par l'OFPRA), elle est encore plus forte en matière d'asile territorial. La demande globale se situe désormais à des niveaux comparables à ceux de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne :

⁷ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

ANNÉE	ASILE CONVENTIONNEL (OFPRA)	ASILE TERRITORIAL (ministère de l'Intérieur)
2002	50.521	45.000 (estimation)
2001	48.595	31.206
2000	38.750	13.858
1999	30.900	8.164

La forte croissance de la demande d'asile n'est pas seulement le fruit d'évolutions géopolitiques défavorables aux droits de l'homme, elle résulte également d'un usage abusif des procédures d'asile par des personnes davantage motivées par l'immigration économique que par la recherche d'un refuge politique. L'allongement inévitable des délais de traitement des dossiers, accentué par le cumul des procédures (asile conventionnel et territorial), ne fait que renforcer la tendance à la hausse. Il rend en effet notre territoire encore plus attractif pour les personnes avant tout intéressées par le droit au séjour octroyé pendant toute la durée de la procédure.

Compte tenu de l'ampleur de la demande, les services des préfetures, de l'OFPRA, du ministère de l'Intérieur et du ministère des Affaires étrangères ne disposent plus aujourd'hui des capacités suffisantes en termes d'organisation et de moyens pour instruire les dossiers dans des délais raisonnables.

Cette situation a par ailleurs un coût social croissant. Les demandeurs d'asile conventionnel relèvent en effet du droit commun de l'aide sociale applicable à l'ensemble des étrangers se trouvant sur le territoire national. Ils peuvent être hébergés dans des centres financés par l'aide sociale de l'Etat, comme le prévoit le code de l'action sociale et des familles. Ils bénéficient par ailleurs de plusieurs prestations en espèce: allocation d'attente; allocation d'insertion (versement interrompu en cas d'admission en centre d'accueil pour demandeur d'asile –CADA-) ou allocation sociale globale pour les demandeurs hébergés en CADA. L'ensemble des demandeurs d'asile, conventionnel et territorial, bénéficient par ailleurs de la couverture maladie universelle (loi du 27 janvier 1999) ou, en l'attente de la remise de leur titre de séjour, de l'aide médicale d'Etat.

En supprimant l'asile territorial et en instaurant une procédure d'asile unique autour de l'OFPRA; la réforme engagée vise à rationaliser le système de l'asile en France et à réduire de manière significative les délais d'instruction des demandes. Elle adapte par ailleurs d'ores et déjà la législation française aux évolutions imposées par le droit communautaire.

- Bénéfices escomptés en matière :

** d'emploi*

L'OFPPRA traitera au fond l'ensemble des demandes d'asile. Les personnels des préfectures actuellement affectés au traitement des demandes d'asile territorial seront donc déchargés de l'audition des demandeurs et de la rédaction des comptes-rendus d'entretien. Les préfectures resteront toutefois compétentes en matière d'accueil des demandeurs d'asile, de mise en œuvre éventuelle du règlement "Dublin II" (qui a succédé à la convention de Dublin), de remise des documents provisoires de séjour pendant le temps nécessaire à l'instruction de la demande d'asile, de délivrance du titre de séjour en cas d'octroi d'une protection internationale ou du refus de séjour et de la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement dans le cas contraire. Le raccourcissement attendu des délais d'instruction des dossiers d'asile conduira à renforcer la partie en aval du dispositif, c'est-à-dire à redéployer au sein des services préfectoraux les personnels précédemment affectés à l'asile territorial.

Par ailleurs, afin de fluidifier l'accès à la procédure d'asile, des plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile seront créées dans les zones géographiques qui concentrent la majorité du flux des demandeurs. Ces structures permettront de regrouper sur un même site les services du ministère de l'Intérieur, de l'OFPPRA et du ministère des affaires sociales. L'organisation et le fonctionnement de ces plates-formes impliqueront donc des transferts de personnel et l'implication des préfectures dans le domaine de la coordination.

S'agissant de l'OFPPRA, le dispositif mis en place en 2003 pour anticiper la réforme de l'asile et réduire de manière drastique les délais de traitement des demandes s'est traduit par un renforcement substantiel des effectifs, faisant lui-même suite à une augmentation importante des recrutements pendant la période 2000-2002.

Dans le cadre du budget 2003, le recrutement de 81 agents supplémentaires de catégorie A a été prévu pour le seul OFPPRA, auxquels s'ajoutent 4 agents de catégorie B et 15 de catégorie C. Ces effectifs ont pour mission de contribuer à réduire le « stock » des dossiers anciens et à ramener par là même le délai de traitement à deux mois d'ici la fin de l'année. Le nombre global de dossiers à traiter par mois, au cours de cette période de "normalisation" est estimé à environ 6 500 (flux courant + « déstockage »).

A partir de 2004 la concentration au sein de l'OFPPRA du traitement de toutes les demandes d'asile laisse augurer d'une demande d'asile mensuelle d'environ 7 500 (*base de calcul: 4 500 dossiers d'asile conventionnel + 3 000 dossiers d'asile territorial*). Sur cette base, et en considérant que l'OFPPRA sera capable avec ses effectifs actuels (224 agents de catégorie A dont 176 en divisions géographiques) de traiter les 6 500 dossiers mensuels précités, le millier de dossiers supplémentaires à traiter à partir du 1^{er} janvier 2004

nécessitera, pour ne pas stocker à nouveau, les moyens supplémentaires suivants :

- personnel traitant: 23 officiers de protection; 3 chefs de section et 6 agents C ;

- personnel d'accompagnement : 3 agents C pour l'accueil, 3 agents C pour la division de la protection et 2 agents B pour le service administratif et financier ;

- augmentation du budget de l'interprétariat du fait de l'augmentation de la demande (et de la systématisation prévue des entretiens): 80 000 €.

Pour ce qui concerne la commission des recours des réfugiés, on peut estimer, en partant des hypothèses formulées pour l'OFPRA, qu'environ 50 000 décisions en formation collégiale devront être prises par an, tout au moins en 2004. Pour juger ces 50.000 affaires (à raison de 15 par séance) il faut tenir 3.333 séances par an. Sachant que les rapporteurs effectuent 30 séances par an et les présidents 33, il faudrait passer à 110 rapporteurs contre 67 aujourd'hui et 100 présidents contre 63. Il faudrait ajouter l'encadrement (chefs des 6 nouvelles sections), le soutien en agents de greffe, de sécurité et de services documentaires et le secrétariat. Il en résulte un besoin de recrutement d'au moins 110 personnes dont 53 catégories A, 7 B et 50 C.

Il faut, pour tenir les séances, prévoir d'augmenter d'un tiers la capacité actuelle qui, avec 5 salles ne permet de tenir que $50 \times 45 = 2\,250$ séances (en supposant que les salles soient utilisées 5 jours sur 5, matin et après-midi). Les frais d'interprétariat devraient également augmenter dans des proportions importantes.

Ces évaluations concernant la CRR sont fondées sur l'hypothèse d'un maintien du régime actuel de l'aide juridictionnelle. Il faudrait naturellement les revoir à la hausse si l'exigence d'une entrée régulière sur le territoire pour l'octroi de l'aide juridictionnelle était abandonnée.

** d'intérêt général*

L'unification des procédures et la réduction significative des délais d'instruction permettront à la fois d'accueillir et de protéger plus rapidement les personnes ayant réellement besoin d'une protection internationale tout en assurant plus efficacement l'éloignement de celles qui ne peuvent prétendre à une telle protection.

** financière*

S'agissant de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile, la réforme devrait se traduire par la conjonction de mesures d'économies et de dépenses supplémentaires. Il devrait toutefois en résulter une économie nette

globale pour le budget de l'Etat de l'ordre de 90 M€ à terme (lorsque la réduction des délais de traitement des demandes à une moyenne de 4 mois pour l'ensemble de la procédure sera effective en année pleine).

a) Estimation des mesures d'économies attendues résultant du raccourcissement des délais de traitement des demandes d'asile conventionnel (*hypothèse : délai de prise en charge sociale ramené à 4 mois, correspondant à la durée globale annoncée de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA et la CRR*).

❖ **Impact sur l'allocation d'insertion (AI) :**

Montant : 290,48 € par mois, soit 3 485,75 € pour 4 mois. Flux estimé de DA : 50 000 (avec une hypothèse de résorption préalable en 2003 de l'ensemble des stocks de dossiers en attente de traitement à l'OFPRA). Estimation du coût du versement de l'AI à 70 % des demandeurs (soit 35.000 bénéficiaires) pendant 4 mois : 40,67 M€, soit 3 fois moins que pour une durée de versement d'un an (coût estimé : 122 M€), ainsi que c'est le cas pour nombre de dossiers aujourd'hui (dépense constatée 2001 : 91 M€ pour 26 000 bénéficiaires en moyenne).

Economie estimée: 81 M€.

❖ **Impact sur les dépenses consacrées à l'hébergement des demandeurs d'asile.**

Cet impact est plus difficile à mesurer, compte tenu du fait que la demande d'hébergement dans le dispositif spécialisé est mal connue. Elle ne fait pas actuellement l'objet d'un recensement exhaustif. Cependant on estime aujourd'hui à 30 % le taux de la demande d'hébergement formulée par les demandeurs d'asile conventionnels (soit 15 000 personnes). Le traitement accéléré des demandes d'asile devrait contribuer à restaurer la fluidité de ce dispositif, qui devrait offrir près de 12.000 places de CADA fin 2003, en raccourcissant la durée moyenne d'hébergement, laquelle devrait idéalement être ramenée à 6 mois (compte tenu des délais de mise en œuvre des sorties de CADA). Dans ces conditions, la capacité restaurée d'hébergement pérenne devrait permettre de limiter progressivement le recours à des formules d'hébergement précaire peu satisfaisantes mais qui ont jusqu'ici permis d'assurer une mise à l'abri de personnes le plus souvent vulnérables. Dès 2005, une grande partie des crédits actuellement consacrés au paiement de nuitées d'hôtels ne devraient plus être utilisés pour assurer l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile.

Economie estimée : 50 M€ (soit le besoin estimé par les services en 2003 pour financer cet hébergement précaire, faute de capacité disponible dans le dispositif spécialisé).

❖ Impact sur l'allocation d'attente.

Cette allocation, qui fait l'objet d'un versement unique (soit 304 € par adulte et 106,7 € par enfant) est destinée à couvrir les premières dépenses des demandeurs d'asile, dans l'attente des prestations auxquelles ils peuvent légalement prétendre. Les effets attendus de la réforme sur les délais de l'admission au séjour et de l'instruction des demandes d'asile devraient permettre aux demandeurs d'accéder très rapidement au bénéfice de l'allocation d'insertion. Dans ces conditions le versement de l'allocation d'attente, qui actuellement intervient de fait en même temps que celui de l'allocation d'insertion (puisque lié aux mêmes conditions : certificat de dépôt de dossier à l'OFPRA, titre de séjour de 3 mois) ne se justifiera plus.

Economie estimée : 13,2 M€ (soit la dépense constatée 2002).

Total des économies estimées : 144,2 M€

b) Estimation du coût de la généralisation à l'ensemble des demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil aujourd'hui applicables aux seuls demandeurs d'asile conventionnel. Cette généralisation des prestations sociales est en effet inévitable dans un système de procédure unique qui n'opère plus de distinction entre demandeurs d'asile. *(hypothèse de travail : faute de données actualisées pour l'année 2002, le nombre de demandeurs d'asile territorial en 2001 sera repris pour les simulations financière: 31 200, soit 35 300 personnes en incluant 4 100 mineurs accompagnant)*

❖ Impact sur l'allocation d'insertion.

Hypothèse : 70 % des demandeurs adultes (soit 21 840 personnes) percevront cette allocation pendant 4 mois.

Coût supplémentaire estimé : 25,37 M€

❖ Impact sur l'hébergement en CADA :

Hypothèse : hébergement en CADA pendant 4 mois (soit un coût à la place de 2 909 €) de 30 % des demandeurs (soit 10 590 personnes)

Coût supplémentaire estimé : 30,8 M€

Total coût supplémentaire estimé : 56,17 M€

Gain net global estimé : 144,2 – 56,17 = 88,03 M€

L'estimation de ces économies potentielles doit cependant être considérée avec prudence. Le traitement accéléré des demandes d'asile va en effet se traduire mécaniquement par un nombre très élevé de décisions de

refus. Les déboutés du droit d'asile restant à la charge du budget de l'Etat, au titre de l'aide sociale, le gain net réel constaté s'agissant de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile risque d'être moindre pour le budget de l'Etat, sauf à ce que l'hébergement d'urgence inconditionnel soit remis en cause. Par ailleurs, le demandeur d'asile dispose actuellement d'une liberté de choix entre un hébergement dans un dispositif national ou le versement régulier d'une allocation. L'application de ce principe pourrait toutefois être réexaminée si le gouvernement choisissait de proposer plus systématiquement aux demandeurs d'asile une offre d'hébergement en CADA, dès que les capacités du dispositif national d'accueil spécialisé le permettront (soit une offre de 17 000 places en 2005, au terme du plan de renforcement des capacités). La ventilation des coûts entre hébergement et allocation d'insertion serait alors très sensiblement modifiée.

** de simplification des formalités administratives*

L'ensemble des demandes d'asile seront désormais traitées par un organisme unique, l'OFPPRA, qui qualifiera lui-même la nature de la protection octroyée. Les recours juridictionnels seront également unifiés puisque seule la CRR aura à connaître des recours éventuels contre les décisions de l'Office.

** de complexité de l'ordonnancement juridique*

en matière d'octroi d'une protection internationale, seule la loi n°52-893 du 25 juillet 1952 et son décret d'application du 2 mai 1953 seront désormais applicables, le décret n°98-503 du 23 juin 1998 relatif à l'asile territorial étant abrogé.

ANNEXE II - AMENDEMENTS

Amendement n° 1

ARTICLE 1ER

Compléter la deuxième phrase du I du texte proposé par cet article pour l'article 2 de la loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, par les mots :

et son protocole du 31 janvier 1967.

Amendement n° 2

ARTICLE 4

Dans la première phrase du premier alinéa du I du texte proposé par cet article pour l'article 5 de la loi n°52-893 du 25 juillet 1952, après les mots :

Il est institué une commission des recours des réfugiés

insérer les mots :

, juridiction administrative,

Amendement n° 3

ARTICLE 4

Compléter le premier alinéa du II du texte proposé par cet article pour l'article 5 de la loi N°52-893 du 25 juillet 1952 par une phrase ainsi rédigée :

Ses décisions peuvent être déférées au Conseil d'Etat par la voie du recours en cassation.

ANNEXE III - AUDITIONS

Mardi 30 septembre 2003

14 h 30	M. Jacques RIBS , président de France Terre d'asile M. Pierre HENRY , directeur général de France Terre d'asile
15 h	M. Mohammed BOUKRY , délégué pour la France du Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés
16 h	M. Jean-Yves MONFORT , président de la sous-commission sur les questions nationales (Commission nationale consultative des Droits de l'homme) Mme Catherine TEITGEN-COLLY , rapporteur (Commission nationale consultative des Droits de l'homme)
17 h	Maître Didier LIGER , président de la Commission Libertés et Droits de l'homme du Conseil national des Barreaux Mme Pascale TOELMAN M. Steven SUFFERN
18 h	M. Stéphane FRATACCI , directeur des Libertés publiques et des Affaires juridiques (ministère de l'intérieur)

Mercredi 1^{er} octobre 2003

Visite de l'OFPRA

9 h 30	Entretien avec un demandeur d'asile en provenance de l'ex URSS avec Mme Elsa GADEBSKI , officier de Protection à la Division Europe/Bassin Méditerranéen
10 h 15	Entretien avec M. Pierre Viaux , directeur de l'OFPRA
11 h 00	Entretien avec M. CASTEX , secrétaire général de l'OFRA
11 h 30	Entretien avec M. Bernard Fitoussi , Préfet, chargé de mission

Jeudi 2 octobre 2003

9 h	M. Pierre VIAUX , directeur de l'OFRA
10 h	Représentants de la Coordination française pour le droit d'asile : M. Patrick DELOUVIN , Amnesty international M. Farid MESSAOUDI , Ligue des Droits de l'homme M. Jean HAFFNER , Secours catholique M. Gérard SADIK , CIMADE M. Pierre COURCELLE , Association des Chrétiens pour l'Abolition de la torture
11 h	M. François JULIEN-LAFERRIÈRE , professeur à l'Université Paris-Sud, Institut d'études de droit public

Visite de la CRR

15 h 30	Entretien M. Jean MASSOT , Président CRR
16 h 30	Visite des locaux avec M. Edgard BENSAMOUN , Secrétaire général : visite du greffe, entretien avec un chef de section et ses rapporteurs, visite du centre d'information contentieuse et du service de documentation géopolitique.
17h 30	Assistance à une audience

Vendredi 3 octobre 2003

11 h 30	Réunion avec M. Dominique de VILLEPIN , ministre des Affaires étrangères
---------	---