

N° 20

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 octobre 2003

## RAPPORT

### FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au **droit d'asile**,*

Par M. Jean-René LECERF,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, président ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, vice-présidents ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>e</sup> législ.) : 810, 872, 883 et T.A. 146**

**Sénat : 340 (2002-2003)**

---

**Étrangers.**

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 15 octobre 2003 sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-René Lecerf, le projet de loi n° 340 (2002-2003), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au **droit d'asile**.

Le rapporteur a souligné les **avancées majeures de ce texte au regard du droit existant** : la **compétence unique de l'Office de protection des réfugiés et apatrides** pour l'examen de l'ensemble des demandes d'asile ; la substitution de la **protection subsidiaire** à l'asile territorial et les garanties renforcées qu'elle apporte aux demandeurs (**compétence liée** de l'Office pour accorder la protection subsidiaire et le cas échéant, **recours suspensif** devant la Commission des recours des réfugiés) ; prise en compte des **persécutions non étatiques** au même titre que les persécutions étatiques pour la reconnaissance de la qualité de réfugié sur le fondement de la Convention de Genève.

Le rapporteur a également rappelé que le succès de la réforme du droit d'asile se jugerait sur la capacité de **raccourcir les délais**, aujourd'hui excessivement longs, d'examen des demandes d'asile de sorte qu'ils ne dépassent pas huit mois.

La commission a adopté quatorze amendements.

- Elle a d'abord souhaité entourer la **procédure d'examen de la demande d'asile de garanties supplémentaires** :

- en posant le **principe de la convocation** du demandeur d'asile par l'OFPRA, assorti d'exceptions limitativement énumérées ;

- en précisant que les magistrats de l'ordre judiciaire appelés à présider les sections de jugement de la Commission des recours seront des magistrats du siège en activité ou des magistrats honoraires, afin de conforter l'**indépendance** de cette institution ;

- en rétablissant la **compétence consultative de la Commission des recours** prévue par la loi du 25 juillet 1952 mais supprimée par le projet de loi, notamment pour les mesures d'expulsion des réfugiés.

Par ailleurs, votre commission propose que le refus ou le retrait de la protection subsidiaire ne puisse être justifié que par la menace à l'ordre

publique causée par l'**activité** de l'étranger et non par sa seule présence sur le territoire.

• En outre, votre commission, soucieuse d'encadrer et de préciser **les nouvelles notions transposées des directives communautaires** a adopté des amendements tendant à :

- limiter la définition des **autorités susceptibles d'apporter une protection** à l'Etat et aux organisations internationales et régionales, à l'exclusion des partis ou autres organisations contrôlant l'Etat ou une partie du territoire de cet Etat ;

- inviter l'OFPRA à s'interroger sur l'**auteur de la persécution** pour apprécier la possibilité effective pour le demandeur de trouver une protection sur une partie de son territoire d'origine ;

- définir de manière plus rigoureuse les **pays considérés comme sûrs** en retenant leur capacité à veiller au respect des principes d'un Etat de droit ;

- rappeler que la prise en compte du caractère sûr du pays d'origine ne peut faire obstacle à l'**examen individuel de chaque demande**.

Sous réserve de ces amendements, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à se prononcer sur le projet de loi portant réforme du droit d'asile. La protection accordée sur le territoire national aux victimes de persécutions et de violations des droits de l'Homme est une tradition ancrée profondément dans l'histoire et les valeurs de la République française. Elle a contribué au rayonnement international de notre pays et au crédit qui lui est reconnu dans la défense des libertés et des principes démocratiques, axe majeur de notre diplomatie.

Pourtant, aujourd'hui, le dispositif français du droit d'asile, s'il reste exemplaire, ne répond plus toujours aux objectifs qui lui sont assignés. Des procédures complexes et longues interdisent au demandeur d'asile légitime d'obtenir l'asile avant une longue attente, parfois supérieure à deux ans. Elles encouragent au contraire des immigrés aux motivations exclusivement économiques à tirer parti de ces délais pour s'établir durablement en France.

Prenant acte de cette « *absurdité* », le président de la République, M. Jacques Chirac, dans son allocution télévisée du 14 juillet 2002, avait appelé de ses vœux une réforme « *immédiate* » du droit d'asile. Le Gouvernement a ainsi préparé un projet de loi qui modifie de manière substantielle la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. Ce texte, présenté par le ministre des Affaires étrangères, obéit à des considérations distinctes de celles qui inspirent le projet de loi préparé par le ministre de l'Intérieur, en cours d'examen devant le Parlement, relatif à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France : ce choix manifeste la spécificité du droit d'asile<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A l'inverse, la loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile avait confondu ces deux démarches.

Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel<sup>2</sup>, ce droit « *est un principe de valeur constitutionnelle* » dont « *la loi ne peut réglementer les conditions d'exercice qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec d'autres règles ou principe de valeur constitutionnelle* ». Le présent projet de loi s'inscrit dans le cadre ainsi posé. En confiant l'examen de l'ensemble des demandes d'asile à l'Office de protection des réfugiés et apatrides, établissement public autonome, **il renforce de manière très significative les garanties apportées au demandeur d'asile**. Par ailleurs, il intègre dans notre droit des normes élaborées dans le cadre européen, dimension désormais essentielle de la politique de l'asile.

Le texte soumis à l'approbation de la Haute Assemblée, après avoir été examiné par l'Assemblée nationale le 5 juin dernier, cherche à répondre à la « crise » du droit d'asile, aux **insuffisances de l'état présent de notre droit**, à l'effort d'harmonisation européenne afin de rendre toute son effectivité au droit d'asile.

Votre rapporteur ainsi que M. Paul Dubrule, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, ont entendu un grand nombre de personnalités -hauts fonctionnaires, juristes, responsables associatifs-intéressés par le droit d'asile. Dans le respect des équilibres voulus par le Gouvernement, les amendements proposés par votre commission des Lois visent à conforter les principales avancées permises par ce texte.

## LE DROIT D'ASILE

### 1/ Le droit existant

- Les fondements du droit d'asile

Il existe aujourd'hui trois formes d'asile

- l'**asile conventionnel**. L'asile est lié à la reconnaissance du statut de réfugié au titre de la convention de Genève du 28 juillet 1951 à toute personne persécutée dans son pays du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques.

- l'**asile constitutionnel**. L'asile est accordé au titre du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 à toute personne persécutée dans son pays en raison de son action en faveur de la liberté.

- l'**asile territorial**. L'asile est accordé à toute personne qui établit que sa vie ou sa liberté est menacée dans son pays ou qu'elle craint d'y subir des tortures ou des traitements inhumains ou dégradants contraires à l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

---

<sup>2</sup> *Conseil constitutionnel, 13 août 1993, n°93-325 DC.*

- Les procédures

- L'**asile conventionnel** et l'**asile constitutionnel** sont accordés par l'**Office de protection des réfugiés et apatrides** (OFPRA), établissement public sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères, dont les décisions sont susceptibles d'un recours à caractère suspensif devant la Commission des recours des réfugiés (CRR), juridiction administrative spécialisée. L'OFPRA et la CRR ont été créées par la loi du 25 juillet 1952.

L'asile conventionnel et l'asile constitutionnel ouvrent droit à une **carte de résident valable dix ans**.

- L'**article territorial** est accordé par le **ministre de l'Intérieur**. La décision de celui-ci n'a pas à être motivée et peut être contestée devant le tribunal administratif. Le recours n'est pas suspensif.

L'asile territorial ouvre droit à la délivrance d'une **carte de séjour temporaire valable un an**.

## 2/ Les principales modifications introduites par le projet de loi

- **Toutes les demandes d'asile seraient examinées par l'OFPRA** [« guichet unique »] selon une même procédure.

- L'asile territorial serait supprimé et remplacé par une nouvelle forme d'asile : la **protection subsidiaire**.

- L'**exigence du caractère étatique de l'auteur des persécutions, requise pour la reconnaissance de la qualité de réfugié, serait supprimée**.

# I. UNE RÉFORME DEVENUE INDISPENSABLE

## A. UN CADRE LÉGISLATIF COMPLEXE

La Constitution de 1793 -jamais appliquée en fait- a reconnu pour la première fois le droit d'asile : « *Le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans* ». Même si les lois fondamentales qui se sont succédées au 19<sup>ème</sup> siècle ne l'ont pas mentionné, la tradition française de l'asile, particulièrement vivante sous la monarchie de juillet, la Deuxième et la Troisième République, s'est perpétuée.

Aujourd'hui, le droit d'asile trouve son fondement constitutionnel au quatrième alinéa du **préambule de la Constitution de 1946** auquel fait référence la Constitution de 1958 : « *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ». Néanmoins, ce principe n'a pas été reconnu d'application

immédiate et sa mise en œuvre a été renvoyée par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat aux lois et conventions internationales introduites dans notre droit interne<sup>3</sup>.

Dans ces conditions, la source des obligations en matière d'asile se trouvait dans la **convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951** et dans la **loi n° 52-893 du 25 juillet 1952** destinée à en fixer les conditions d'application en droit interne.

Puis, le dispositif juridique français du droit d'asile a été complété par la loi n° 93 - 1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Saisi de cette loi, le Conseil constitutionnel a considéré le droit d'asile comme une « *exigence constitutionnelle* » et un « *droit fondamental* »<sup>4</sup>.

Par ailleurs, depuis la loi constitutionnelle n° 93-1256 du 25 novembre 1993, la Constitution comprend à l'article 53-1, une disposition destinée, en application de la convention d'application de l'accord de Schengen signée le 19 juin 1990, à permettre à la France de conclure avec ses partenaires européens des « *accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées* ».

Jusqu'à l'adoption de la **loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile** dite loi « Réséda », l'asile, en France, reposait sur la seule **reconnaissance de la qualité de réfugié** au titre de la convention de Genève de 1951<sup>5</sup>. En consacrant **l'asile territorial**, la loi du 11 mai 1998 a introduit dans notre droit un régime distinct du statut de réfugié et une procédure nouvelle, source de complexité pour les demandeurs et les services chargés de mettre en œuvre cette nouvelle forme d'asile.

---

<sup>3</sup> *Dictionnaire Permanent Droit des Etrangers. Feuilles 18.*

<sup>4</sup> *Conseil constitutionnel, 13 août 1993, n°93-325 DC*

<sup>5</sup> *A l'exception de l'asile gracieux, faculté traditionnelle reconnue à l'Etat en vertu de ses prérogatives régaliennes.*

**L'OFFICE DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES  
ET LA COMMISSION DES RECOURS DES RÉFUGIÉS**

• **L'OFPPRA**

L'OFPPRA est un **établissement public** doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière et administrative, chargé d'assurer l'application des conventions ou arrangements internationaux concernant la protection des réfugiés.

Sous la tutelle du ministre des Affaires étrangères et opérant en liaison avec les divers départements ministériels, il a pour rôle de reconnaître, au nom de la France, la qualité de réfugié à toute personne qui relève du mandat dit restreint du HCR ou qui répond aux définitions de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et qui a été persécutée en raison de son action en faveur de la liberté.

L'OFPPRA a aussi pour mission d'assurer la protection juridique et administrative des réfugiés ayant obtenu le statut, c'est-à-dire de faire appliquer les règles du droit international et de surveiller l'application des règles du droit national à des étrangers (réfugiés) dont l'Etat d'origine est défaillant.

En 2002, **l'OFPPRA a enregistré 51.087 demandes et a délivré 8.495 certificats de réfugié, soit un taux d'admission de 17 %.**

• **La commission des recours des réfugiés**

La Commission du recours des réfugiés est une juridiction administrative spécialisée chargée de se prononcer sur les recours des réfugiés et apatrides auxquels l'OFPPRA a refusé de reconnaître la qualité de réfugié. 70 % à 80 % des décisions de refus de l'OFPPRA lui sont ainsi soumises.

La CRR est aujourd'hui composée de 59 sessions présidées par un membre du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes ou du corps des tribunaux administratifs en activité ou honoraires, et composée en outre d'un représentant du délégué en France du HCR et d'un représentant du Conseil de l'OFPPRA.

Chaque formation de jugement se réunit en moyenne une à deux fois par mois. Une quinzaine d'affaires est inscrite au rôle de chaque séance.

En 2002, la **Commission du recours a enregistré 31.502 recours et rendu 23.916 décisions** (dont 9,43 % décisions d'annulations des décisions de l'OFPPRA).

L'effectif de l'OFPPRA et de la CRR compte 406 postes (l'instruction du dossier devant la CRR est conduite par des agents de l'OFPPRA).



## 1. L'asile conventionnel, socle du droit d'asile en France

La procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié sur le fondement de la convention de Genève définit ce qu'il est convenu d'appeler l'asile conventionnel.

La convention de Genève a pour objet de définir le réfugié et les droits attachés à cette qualité. Est considéré comme réfugié « *toute personne qui, 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* ». La convention pose pour **principe qu'un réfugié ne pourrait « en aucune manière » être refoulé ou expulsé sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée.**

La loi du 25 juillet 1952 précitée prévoit que la reconnaissance du statut de réfugié est confiée à l'**Office de protection des réfugiés et apatrides** (OFPRA), établissement public placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères sous le contrôle d'un organisme juridictionnel spécialisé, la **Commission des recours des réfugiés** dont les décisions sont susceptibles d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

Le statut de réfugié ouvre droit à une carte de séjour de 10 ans à l'intéressé et, le cas échéant, à son conjoint et ses enfants mineurs. Cette forme d'asile représente aujourd'hui plus de 60 % des demandes.

## 2. L'asile constitutionnel et l'asile territorial : la multiplication des fondements du droit d'asile.

La loi du 11 mai 1998, en partie inspirée par le rapport de M. Patrick Weil<sup>6</sup>, a réuni dans un texte unique, la loi du 25 juillet 1952, qui prend désormais la désignation de « **loi relative au droit d'asile** », l'ensemble des dispositions relatives à l'asile en y transférant les articles concernant l'asile qui figuraient dans l'ordonnance du 2 novembre 1945<sup>7</sup>.

Ce texte consacre la faculté d'accorder l'asile sur deux fondements distincts de la convention de Genève : **l'asile constitutionnel** et **l'asile territorial**.

---

<sup>6</sup> « Pour une politique d'immigration juste et efficace », mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration conduite par M. Patrick Weil (documentation française.

<sup>7</sup> Chapitre VII de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 comprenant les articles 31 et 32 ter insérés dans l'ordonnance par la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et la loi n°93-1417 du 30 décembre 1993.

La loi dispose en premier lieu que la qualité de réfugié peut être accordée sur le **fondement constitutionnel** tiré du quatrième alinéa du préambule de la constitution de 1946, aux personnes persécutées en raison de leur action pour la liberté. Cette formulation implique une action positive, orientée, comme les débats préparatoires à la réforme de 1998 l'ont montré, vers la défense de la « liberté » républicaine, l'établissement d'un Etat de droit garant des libertés individuelles et collectives -à l'exclusion du combat pour l'autonomie d'une région ou plus largement pour la conquête du pouvoir.

Quel qu'en soit le fondement, la reconnaissance de la qualité de réfugié obéit à une procédure commune (compétence de l'OFPRA, sous le contrôle de la Commission des recours des réfugiés) et définit un même statut aux réfugiés « constitutionnels » ou « conventionnels », conforme aux stipulations de la convention de Genève. En pratique, la délivrance de certificat de réfugié sur le fondement constitutionnel est demeuré marginal (5 en 2002 et 3 pour les neuf premiers mois de cette année).

La loi du 11 mai 1998 institue en second lieu, **l'asile territorial**. Cette forme d'asile peut être accordée par le ministre de l'Intérieur après consultation du ministre des Affaires étrangères, 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. L'article 3 de la convention stipule que nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

L'asile territorial a conféré un fondement législatif à la pratique selon laquelle le ministre de l'Intérieur, éventuellement saisi par l'OFPRA, pouvait, s'il l'estimait opportun, accorder un titre de séjour temporaire, généralement pour une durée d'un an à des personnes, qui sans répondre aux critères d'obtention du statut de réfugié, risquaient néanmoins d'être persécutées dans leur pays d'origine.

Il s'agissait ainsi, selon les recommandations du rapport Weil, d'une part, de consacrer la faculté reconnue à l'administration d'attribuer l'asile territorial selon ses propres critères au titre des prérogatives traditionnelles de souveraineté de la République et d'autre part, de remédier aux lacunes du droit d'asile liées tant aux critères d'éligibilité au statut de réfugié qu'à la jurisprudence dans ce domaine qui refuse de reconnaître les persécutions non-étatiques.

L'asile territorial ne tient compte en effet ni du motif de la persécution ni de l'origine de cette persécution.

Par ailleurs, l'octroi de l'asile territorial relève du **pouvoir discrétionnaire du ministre de l'Intérieur** : il « peut » accorder l'asile, en tenant compte des « intérêts » de la France. Au surplus, il n'est pas lié par

l'avis du ministre des Affaires étrangères et il n'est pas tenu de motiver sa décision<sup>8</sup>. En conséquence, saisi d'un recours, le juge administratif exercera un contrôle restreint fondé sur l'erreur manifeste d'appréciation.

A l'expérience, le fonctionnement de ce dispositif a mis en évidence une double faiblesse que notre ancien collègue, M. Paul Masson, rapporteur du projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile<sup>9</sup>, avait su pressentir. D'abord, la possibilité pour un étranger, débouté du statut de réfugié, de saisir le ministre de l'Intérieur d'une demande d'asile territorial<sup>10</sup> et, en cas de refus, le tribunal administratif, a conduit à une **multiplication des procédures et un alourdissement de la charge pour les services et les juridictions**. Ensuite, l'allongement des procédures a été un **encouragement indéniable aux demandes abusives d'asile territorial** et a favorisé l'implantation irrégulière d'étrangers sur le territoire national après le rejet éventuel de leur demande.

Le nombre atteint par les demandes d'asile territorial enregistrées par le ministère de l'Intérieur, soit plus de 30.000 pour l'année 2002, s'explique davantage par l'attrait des délais offerts par la procédure que par les perspectives de succès. En effet, le taux d'acceptation reste très faible.

## ***B. LA « CRISE » DU DROIT D'ASILE***

Le triplement des demandes d'asile depuis 1999, le détournement des procédures par des étrangers dont les motivations sont principalement économiques, l'allongement des délais d'examen des demandes, la chute du taux de reconnaissance de l'asile, tels sont les symptômes les plus préoccupants d'une véritable « crise » du droit d'asile.

### **1. Le triplement des demandes d'asile depuis 1999**

L'évolution des demandes d'asile a longtemps été soumise à des mouvements erratiques. Cependant, depuis 1996, le nombre de **demandes de reconnaissance du statut de réfugié** enregistré par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et les **demandes d'asile territorial**, enregistrées par le ministère de l'Intérieur ont crû de manière continue.

---

<sup>8</sup> Comme les débats parlementaires l'ont précisé, l'asile territorial ne représentant ni un droit, ni une mesure de police, le refus de l'octroyer n'entre pas dans la catégorie des décisions individuelles défavorables soumises à l'obligation de motivation.

<sup>9</sup> Rapport n°224 (Sénat 1997-1998).

<sup>10</sup> Le décret n° 98-503 du 25 juin 1998 (article 37) dispose qu'il ne sera pas statué sur une demande d'asile tant qu'une décision n'aura pas été prise quant à l'octroi du statut de réfugié.

La demande globale se situe désormais à des niveaux comparables à ceux de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne :

ANNEE	ASILE CONVENTIONNEL	ASILE TERRITORIAL	TOTAL
1998	22.375	1.355	23.730
1999	30.907	7.683	38.590
2000	38.747	13.287	52.034
2001	47.291	28.953	76.244
2002	50.521	28.372	78.893

Cette tendance n'est évidemment pas propre à la France, elle concerne l'Union européenne dans son ensemble : les quinze Etats membres ont ainsi reçu en 2002, 381 600 demandes d'asile soit 65 % des demandes d'asile mondiales. Avec près de 80 000 demandeurs d'asile<sup>11</sup>, notre pays se situe au deuxième rang des pays d'accueil derrière le Royaume-Uni (111 700 demandes) et devant l'Allemagne (71 120 demandes).

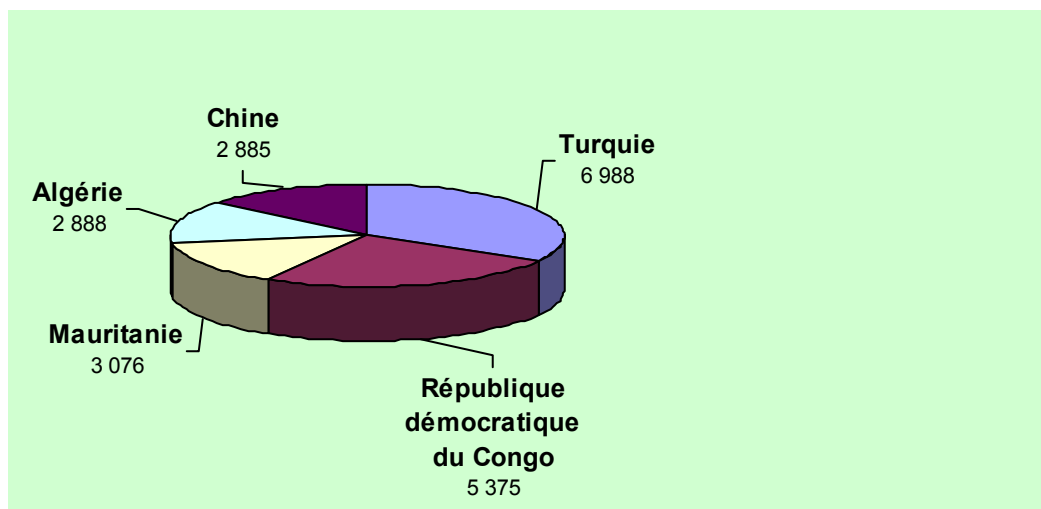
Evolution de la demande d'asile	1992	1998	1999	2000	2001	2002	% 98/02
Royaume-Uni	24.600	56.600	87.700	98.900	88.300	110.700	+ 95,58 %
Allemagne	438.190	98.644	95.113	78.564	88.287	71.127	- 27,89 %
Belgique	17.650	21.965	35.778	42.677	22.000	18.805	- 14,38 %
Pays-Bas	20.345	45.217	39.299	43.895	32.574	18.667	- 58,87 %

Source : Ministères des Affaires étrangères et de l'Intérieur.

Les pays d'origine des demandeurs du statut de réfugié en France en 2002 ont été, dans l'ordre décroissant du nombre de demandeurs : la Turquie, la République démocratique du Congo, la Mauritanie, la Chine, l'Algérie, les pays de l'ex-Yougoslavie. Quant à l'asile territorial, les ressortissants algériens représentent plus de 80 % des demandeurs.

<sup>11</sup> Le recouvrement entre les demandeurs du statut de réfugié et les demandeurs d'asile territorial représenterait 10 % du total.

### Origine des principaux demandeurs



Source : OFPRA

L'instabilité du monde contemporain, la multiplication des situations de crise dans certaines régions, notamment sur le continent africain, et l'**aggravation des atteintes aux droits de l'Homme** constituent une première explication de la hausse des demandes d'asile. Aujourd'hui, près de 50 millions de personnes ont été contraintes par la violence à quitter leur lieu de résidence : 22 millions d'entre elles -déplacées et réfugiées- sont placées sous le mandat du Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés<sup>12</sup>. Il convient d'ailleurs d'observer que l'Union européenne n'accueille que 10 à 15 % des réfugiés ou des personnes déplacées. Les pays sollicités sont d'abord les Etats voisins des zones de conflit, dont les économies et les équilibres politiques apparaissent souvent eux-mêmes très précaires.

Néanmoins, les tensions, les conflits civils ne suffiraient pas seuls à rendre compte de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile. A la suite de la mise en œuvre au cours des années soixante-dix, de politiques restrictives en matière d'immigration, l'asile est devenue l'une des rares voies pour un étranger originaire d'un pays en développement ou en « transition » de s'établir en Europe. Détourné de sa vocation originelle, la demande d'asile, qui ouvre **un droit au séjour pendant toute la durée de la procédure**, a le plus souvent aujourd'hui une motivation économique. Or le poids de ces « **réfugiés économiques** » menace le bon fonctionnement des procédures d'asile au détriment des victimes de persécutions pour lesquelles ces protections ont été instituées.

<sup>12</sup> Chiffres cités par C. Wihtol de Wenden in *Les frontières du droit d'asile, Hommes et migrations*, n° 1238, juillet-août 2002.

## 2. Les risques liés au détournement des procédures

Comme le soulignait le ministre des Affaires étrangères, M. Dominique de Villepin, « *la confusion entre un choix, l'immigration, et un droit, l'asile, porte atteinte à l'action publique* »<sup>13</sup>.

### PROCÉDURES DE DEMANDE D'ASILE

#### 1<sup>ère</sup> étape – L'accès au territoire

Deux hypothèses :

- L'étranger se présente aux **frontières maritimes, aériennes, ferroviaires** pour entrer en France au titre de l'asile

→ il sera maintenu en **zone d'attente** le temps strictement nécessaire à l'examen par le ministre de l'intérieur tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée ;

→ si la demande n'apparaît pas manifestement infondée, l'intéressé reçoit un sauf-conduit qui l'autorise à se rendre à la préfecture pour demander l'asile territorial ou son admission au séjour en vue du dépôt d'une demande d'asile conventionnel auprès de l'OFPPA.

- L'étranger est entré en France par la **route** ou se trouve déjà présent sur le territoire dans une **situation irrégulière**

→ il se présente directement à la préfecture pour demander l'asile territorial ou son admission au séjour en vue du dépôt d'une demande d'asile conventionnel auprès de l'OFPPA.

#### L'asile conventionnel

##### 2<sup>ème</sup> étape – La préfecture

Délivrance de l'**autorisation provisoire de séjour** (APS) portant la mention « *en vue de demander auprès de l'OFPPA* » valable un mois.

##### 3<sup>ème</sup> étape – l'OFPPA

Saisine de l'OFPPA :

- Lorsque l'APS a été refusée pour l'une des trois raisons visées à l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952 (changement de circonstances dans le pays d'origine ; menace à l'ordre public ; demande dilatoire), l'OFPPA statue de **manière prioritaire**. Possibilité d'un recours non suspensif devant la Commission des recours ;

#### L'asile territorial

##### 2<sup>ème</sup> étape – La préfecture

Audition du demandeur.

##### 3<sup>ème</sup> étape – Le ministre de l'Intérieur

Transmission de la demande avec avis motivé au ministre de l'Intérieur qui transmet, pour avis, au ministre des Affaires étrangères.

L'octroi de l'asile territorial conduit à la délivrance d'une **carte de séjour temporaire** portant la mention « *vie privée et familiale* » au demandeur et, le cas échéant, au conjoint et enfants mineurs.

<sup>13</sup> Dominique de Villepin, *Le renouveau du droit d'asile*. La Croix, 17 juin 2003.

- Lorsque l'APS est accordée et après la saisine de l'OFPRA, la préfecture délivre un « *récépissé constatant le dépôt d'une demande de statut de réfugié* » valable trois mois, renouvelable jusqu'à la notification de la décision de l'Office.  
En cas de reconnaissance de la qualité de réfugié, l'Office délivre un **certificat de réfugié** qui permet de demander une **carte de résident**.

4<sup>ème</sup> étape (éventuellement) –  
**La Commission des recours**

En cas de rejet, la Commission des recours peut être saisie dans un délai d'un mois suivant notification de la décision de rejet par l'OFPRA.

En cas d'annulation de la décision de l'OFPRA, celui-ci doit accorder le certificat de réfugié.

En cas de confirmation de la décision de l'OFPRA, le demandeur n'a plus droit au séjour et doit quitter le territoire dans un délai d'un mois.

5<sup>ème</sup> étape (éventuellement) –  
**Le Conseil d'Etat**

- Possibilité de se pourvoir en cassation devant le Conseil d'Etat (le recours ne prolonge pas le droit au séjour).
- Possibilité d'une demande de réouverture devant l'OFPRA en cas de « *faits nouveaux intervenus postérieurement à la première décision juridictionnelle* ».  
L'intéressé doit solliciter une admission au séjour préalable au dépôt de la demande de réexamen.

L'augmentation du nombre des demandeurs d'asile a eu pour première conséquence l'**engorgement** des services chargés d'accorder l'asile : l'Office de protection des réfugiés et apatrides et la Commission des recours des réfugiés pour la reconnaissance du statut de réfugié, le ministère de l'Intérieur pour l'octroi de l'asile territorial.

Ainsi le nombre de **dossiers en instance** devant l'OFPRA s'élevait à la fin de l'année 2002 à 34 588. Les nouveaux moyens mis à disposition de l'Office (création en octobre 2001 d'une division Eurafrrique précisément

chargée de résorber les dossiers de plus de six mois et recrutement de 29 officiers de protection) ne lui ont permis de traiter en 2002 que l'équivalent du flux annuel de demandes.

Par ailleurs, le nombre des recours contre les décisions de refus de l'OFPRA porté devant la Commission des recours des réfugiés a progressé de plus de 20 % entre 2001 et 2002 pour atteindre le chiffre de 31.502. Malgré une augmentation du rythme d'examen des affaires (avec une hausse de 32 % des décisions rendues entre 2000 et 2001), le nombre de dossiers en instance s'élevait au 31 décembre 2002 à 20.500. Il pourrait atteindre, d'après les informations communiquées à votre rapporteur, 32.000 à la fin de cette année.

Les stocks de dossiers de demandes d'asile territorial instruits par les préfetures avant transmission au ministère de l'Intérieur représentent près de 15 000 dossiers<sup>14</sup>.

Cette charge a pour corollaire l'**allongement du délai d'examen** des demandes : entre 2001 et 2002, il est ainsi passé de 7 mois à 10,7 mois devant l'OFPRA. Il est supérieur à six mois devant la Commission des recours. Enfin, ce délai est de l'ordre de vingt-deux mois pour l'asile territorial.

Ces délais sont à l'origine d'une **dérive des coûts estimés de la prise en charge des demandeurs d'asile** passés de 150 millions d'euros en 2000 à 200 millions d'euros en 2001 et à 270 millions d'euros en 2002<sup>15</sup>. Selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, le traitement administratif de la demande ne représente que 10 % de la dépense totale. Les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler et sont à la charge de la collectivité jusqu'au moment où il est statué sur leur demande. Les demandeurs du statut de réfugié peuvent être hébergés en centre d'accueil pour demandeur d'asile (CADA) ou bénéficier d'une allocation d'insertion (9,55 € par jour) pendant une année. En outre, l'ensemble des demandeurs (statut de réfugié et asile territorial) bénéficient de la couverture maladie universelle ou, en l'attente de la remise de leur titre de séjour, de l'aide médicale d'Etat.

Enfin, la multiplication des demandes d'asile s'est accompagnée d'une **réduction drastique de la proportion des décisions favorables de reconnaissance du statut de réfugié**. De l'ordre de 80 % au début des années quatre-vingt, elle est passée à 17 % en 2002 soit quelque 8.500 certificats de réfugié (dont 25 % font suite à des annulations de la Commission des recours). Les taux d'admission les plus élevés au statut de réfugié ont concerné les demandeurs originaires du Rwanda (81 %) et des pays du Sud-est asiatique (55 %) ; les taux les plus faibles -inférieurs à 0,7 %- ont concerné les ressortissants de Chine et du Mali. Le taux d'octroi de l'asile territorial,

---

<sup>14</sup> Soit 10 000 en cours d'instruction devant les préfetures et 5 000 en instance de décision au ministère de l'Intérieur.

<sup>15</sup> Les dépenses d'hébergement représentent une part prépondérante de cette croissance : 107 millions d'euros en 2001, 170 millions d'euros en 2002, 239 millions d'euros en 2003.



structurellement faible, a reculé depuis la mise en place de cette forme d'asile : il est passé de 6 % en 1999 à 0,3 % en 2002.

Le rejet d'une demande d'asile doit en principe se traduire par une mesure de reconduite à la frontière. Néanmoins, plus le temps de présence sur le territoire s'allonge en raison de la lenteur des délais, plus il apparaît difficile en pratique de mettre à exécution ces mesures d'éloignement. De fait, **le taux de reconduite aux frontières des déboutés du droit d'asile ne dépasserait pas 5 %.**

### ***C. L'EFFORT D'HARMONISATION DES NORMES DANS LE CADRE DE L'UNION EUROPÉENNE***

Les questions soulevées par les demandes d'asile doivent être désormais appréhendées à l'échelle de l'Union européenne.

L'augmentation globale des demandes d'asile en Europe ne doit toutefois pas dissimuler des évolutions très contrastées selon les pays. Ainsi entre 1992 et 2002, la demande d'asile a crû de 56% en Grande Bretagne mais baissé de 10% en Allemagne et de 28% aux Pays-Bas. La réduction des demandes d'asile dans ces pays paraît corrélée avec la mise en œuvre de législations plus restrictives.

Comme l'a montré la situation critique du centre de Sangatte dans le nord de la France, la disparité des législations européennes peut entraîner des **mouvements secondaires** importants de demandeurs d'asile entre les Etats membres de l'Union. En l'espèce, les étrangers présents dans cette structure d'accueil fermée le 30 décembre 2002, souhaitaient gagner le Royaume-Uni pour y trouver des conditions d'accueil plus favorables et en particulier, l'autorisation de travailler (six mois après le dépôt de la demande d'asile). A la lumière de cette expérience, le Royaume-Uni a supprimé le droit au travail des demandeurs d'asile. La loi relative à la nationalité, l'immigration et le droit d'asile adoptée par le Parlement britannique en novembre 2002, a par ailleurs durci les procédures d'accueil des demandeurs d'asile.

L'harmonisation européenne, nécessaire, doit conjurer un double écueil : d'une part, les effets d'appel suscités par les dispositifs les plus favorables, d'autre part, un alignement sur le plus petit dénominateur commun.

#### **1. La mise en place progressive d'un cadre d'action précis**

Le rapprochement des politiques en matière d'asile procède d'une prise de conscience très progressive des difficultés communes auxquelles les Etats membres de l'Union européenne sont confrontés.

La suppression des contrôles aux frontières intérieures des Etats signataires de la convention d'application de l'accord de Schengen<sup>16</sup> conclue le 19 juin 1990 a d'abord conduit à harmoniser les règles pour entrer sur l'« espace commun » et en particulier à déterminer **les critères d'identification de l'Etat responsable de la demande d'asile**. Ces principes ont été repris par la convention de Dublin du 16 juin 1990, qui à la date de son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1997, s'est substituée au dispositif du chapitre VII de la convention de Schengen.

Le **traité de Maastricht**, signé le 7 février 1992, inclut pour la première fois la politique d'asile parmi les « **questions d'intérêt commun** » qui, dans le cadre du « troisième pilier » -justice et affaires intérieures- (titre VI du traité sur l'Union européenne), relève du processus de **décision intergouvernemental**. Le **traité d'Amsterdam** (2 octobre 1997) a transféré les questions liées à l'asile et à l'immigration dans un nouveau titre IV relatif aux « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » destiné à mettre en place un « espace de liberté, de sécurité et de justice » et auquel s'appliqueront les **règles communautaires**.

La mise en œuvre des procédures de décision communautaire apparaît toutefois progressive et limitée. Progressive car pendant la période transitoire de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du traité (soit avant le 1<sup>er</sup> mai 2004), la Commission européenne partage son pouvoir d'initiative avec les Etats membres, la règle de l'unanimité s'applique et le Parlement européen n'est que consulté. Limitée car à l'issue de la période transitoire, si la Commission retrouve l'exclusivité du droit d'initiative, il appartiendra au Conseil de décider à l'unanimité le passage à la majorité qualifiée et à la codécision avec le Parlement européen.

Néanmoins, le **traité de Nice** (26 février 2001) a marqué une **étape supplémentaire** vers la majorité qualifiée et la codécision. Celles-ci seraient appliquées dès lors qu'une législation commune fixant les règles communes aura été adoptée préalablement.

Le **conseil européen de Tampere** (15 et 16 octobre 1999), entièrement consacré à la Justice et aux affaires intérieures, a appelé à « *la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève* » et confié à la Commission le soin d'établir un « tableau de bord » des mesures destinées à créer un « espace de liberté, de sécurité et de justice ».

A l'actif de la politique européenne d'asile, il convient de mentionner à ce jour principalement trois mesures :

---

<sup>16</sup> L'accord de Schengen a été signé le 15 juin 1985 par la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Luxembourg. Le nombre des signataires de la convention d'application de l'accord de Schengen s'est progressivement élargi à l'ensemble des pays membres de l'Union européenne à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande. Les accords de Schengen ont été intégrés dans le traité communautaire par le traité d'Amsterdam en 1997.

- la directive sur la **protection temporaire** (20 juillet 2001) qui institue une protection spécifique en cas d'afflux massif de personnes déplacées et fixe les principes de répartition entre les Etats membres -les dispositions en ont été reprises dans le projet de loi relatif à l'immigration en cours d'examen devant le Parlement ;

- le **règlement dit « Dublin II »** adopté le 18 février 2003 qui retient les mêmes principes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile que la convention de Dublin auquel il se substitue ;

- la mise en service de la **base de données EURODAC**, le 15 janvier 2003, système de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne qui devrait permettre de rendre plus effectifs les critères fixés par le règlement de Dublin en renvoyant le demandeur vers le pays où ses empreintes ont été initialement enregistrées.

La directive relative aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile adoptée le 27 janvier 2003 n'a pu, quant à elle, dépasser le stade d'une harmonisation *a minima*.

Par ailleurs **deux propositions de directive en cours de discussion** concernent, la première, la définition du réfugié et de la protection subsidiaire<sup>17</sup> et la seconde, les procédures d'octroi et de retrait du statut de réfugié<sup>18</sup>. Elles fixent des **normes minimales** : le cas échéant, les Etats-membres peuvent adopter des dispositions plus favorables.

Le présent projet de loi transpose par anticipation les mesures qui, dans le cadre de ces directives, ont fait l'objet d'un accord de principe des Quinze.

Il retient de la proposition relative à la définition du réfugié et de la protection subsidiaire quatre notions: la prise en compte des **persécutions émanant d'agents non étatiques** et parallèlement, la reconnaissance des **acteurs de protection non étatiques**, la définition de la « **protection subsidiaire** » et la possibilité pour le demandeur d'asile d'obtenir une **protection sur une partie de son pays d'origine**.

Il s'inspire également de la seconde directive, relative à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, en prenant en compte la notion de **pays d'origine sûr** qui permet d'appliquer une procédure

---

<sup>17</sup> Proposition du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers et les apatrides pour prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, COM (2001) 510 final.

<sup>18</sup> Proposition modifiée de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, COM (220) 326 final.

d'examen prioritaire à des demandeurs ressortissants de pays considérés comme sûrs.

## 2. Des perspectives encore très débattues

Plusieurs questions abordées dans les directives précitées font encore l'objet d'un débat.

Il en est ainsi, pour les protections définies par la première directive, de l'**accès à l'emploi** (article 24). Le texte proposé par la Commission pose le principe de l'accès à l'emploi dès l'octroi du statut, les Etats conservant, s'agissant de la protection subsidiaire, la possibilité de donner la priorité, pour des raisons liées à la politique du travail et de l'emploi, et pendant une période maximale d'un an, aux ressortissants de l'Union européenne et de l'espace économique européen.

L'Allemagne souhaiterait que cette période soit portée à cinq ans. Cette disposition ne pose pas en revanche de difficulté à la France qui reconnaît **l'accès à l'emploi aux bénéficiaires de l'asile conventionnel et de l'asile territorial**.

Notre pays n'admet pas en revanche l'accès à l'emploi pour le **demandeur d'asile**. En effet, La position française est néanmoins plus restrictive pour les demandeurs d'asile. Une circulaire du 26 septembre 1991 relative à la situation des demandeurs d'asile au regard du marché du travail prévoit que pendant la durée de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, les demandeurs d'asile sont soumis aux règles de droit commun applicables aux étrangers pour la délivrance d'une autorisation de travail, la situation de l'emploi leur étant opposable. Ainsi sans fixer un principe d'interdiction de portée générale et absolue, ces dispositions posent-elles une impossibilité *de facto*.

La directive relative aux procédures d'octroi et de retrait du statut de réfugié envisage également le principe d'une convocation systématique du demandeur, assorti de quelques exceptions (article 10), et l'établissement d'un compte-rendu écrit (article 12). Elle prévoit à l'article 13 le droit à **l'assistance judiciaire** que la France, pour sa part, n'accorde jusqu'à présent qu'aux étrangers entrés régulièrement sur le territoire national. La réponse à la demande du statut de réfugié doit être apportée « dans les meilleurs délais » et le requérant est informé lorsque ces délais dépassent six mois (article 23).

Le point le plus sensible soulevé par cette directive concerne les « **pays tiers sûrs** » (articles 27 et 28), notion qui se distingue de celle de « pays d'origine sûrs » à un double titre. D'une part, elle vise les pays par lesquels le demandeur a transité avant de rejoindre l'Union européenne et où il aurait eu la possibilité de se prévaloir de la qualité de réfugié. D'autre part,

elle emporte l'irrecevabilité de la demande (alors que la prise en compte du « pays d'origine sûr » justifie seulement un examen accéléré de la demande).

La France a manifesté ses réserves sur cette notion. Elle n'applique pas en effet de mécanismes d'irrecevabilité des demandes à l'exception de demandes qui relèvent de la compétence d'un autre Etat membre en vertu des engagements souscrits dans le cadre de la convention de Dublin. La délégation du Sénat pour l'Union européenne, dans ses conclusions rendues le 8 octobre dernier sur le projet de directive a d'ailleurs demandé au Gouvernement de s'opposer à la possible introduction d'une liste commune de « pays tiers sûrs », « *ou, à défaut, de n'accepter le principe de cette liste que sous réserve que son application reste facultative* »<sup>19</sup>.

Compte tenu de ces difficultés, l'adoption de ces directives, prévue pour cette année, pourrait être retardée.

## **II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI : DES AVANCÉES SENSIBLES PAR RAPPORT À L'ÉTAT DE DROIT PRÉSENT.**

Le projet de loi présente des apports significatifs au droit d'asile. En outre, il répond au nécessaire effort d'harmonisation européenne en intégrant des notions nouvelles élaborées dans le cadre communautaire. Ces évolutions ne remettent pas en cause les spécificités du droit d'asile en France qui apparaît comme le plus protecteur parmi les Etats-membres de l'Union européenne.

---

<sup>19</sup> Cf. communication de M. Robert Del Picchia sur l'harmonisation européenne des procédures d'asile, délégation du Sénat pour l'Union européenne, 8 octobre 2003.

## PETIT LEXIQUE DES NOUVELLES NOTIONS INTRODUITES DANS LA LOI

Le présent projet de loi introduit dans notre droit trois nouvelles notions dérivées de directives communautaires en cours de discussion.

- **La protection subsidiaire**

La protection subsidiaire pourrait être accordée aux personnes qui ne sont pas éligibles à l'asile conventionnel ou à l'asile constitutionnel. Ces personnes doivent établir qu'elles sont soumises dans leur pays à des **menaces graves** de trois types :

- la peine de mort ;
- la torture, des traitements inhumains ou dégradants ;
- une menace grave, directe et individuelle contre leur vie ou leur sécurité en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé, interne ou international.

- **L'asile interne**

L'asile pourrait être refusé par l'OFPRA au demandeur qui aurait **accès à une protection sur une partie de son territoire** et pourrait y demeurer sans craindre d'y être persécuté.

- **Les pays d'origine sûrs**

Les demandes d'asile des personnes originaires de pays d'origine sûrs pourraient faire l'objet d'un examen prioritaire par l'OFPRA. Le recours devant la Commission du recours des réfugiés d'une décision de refus de l'OFPRA n'aurait pas de caractère suspensif.

Un pays est considéré comme sûr lorsqu'il respecte les principes de la liberté et de l'Etat de droit.

### ***A. DES DROITS RENFORCÉS POUR LES DEMANDEURS D'ASILE***

Le projet de loi renforce le droit d'asile à trois titres principaux.

En premier lieu, il **unifie les procédures d'asile** (article premier) : ainsi, un organisme unique, l'OFPRA, serait chargé d'examiner l'ensemble des demandes d'asile. Aujourd'hui, l'étranger qui demande l'asile peut s'adresser parallèlement ou successivement aux préfectures pour demander l'asile territorial accordé par le ministre de l'Intérieur ou à l'OFPRA pour obtenir le statut de réfugié.

La mise en place d'un guichet unique présente plusieurs avantages. En premier lieu, elle simplifie beaucoup les démarches pour le demandeur qui n'aura à présenter qu'une demande quel qu'en soit par ailleurs le fondement. Il appartiendra à l'Office d'apprécier la nature des risques auxquels le

demandeur a pu être exposé et de lui attribuer le cas échéant le statut de réfugié ou la protection subsidiaire.

En outre, cette unification devrait aussi contribuer à **réduire les délais** des procédures d'examen puisque, désormais, il ne serait plus possible de combiner les demandes d'asile conventionnel et d'asile territorial. Enfin, la prise en charge par l'OFPRA de la protection subsidiaire qui prend la suite de l'asile territorial qu'instruisaient les préfetures devrait libérer les services concernés d'une lourde charge qui leur permettra de concentrer leurs efforts pour accélérer notamment la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour dont l'obtention conditionne le dépôt de la demande d'asile devant l'Office.

Par ailleurs, le projet de loi **supprime l'asile territorial** et lui substitue une nouvelle forme d'asile, **la protection subsidiaire** (article premier) qui accorde plus de garanties pour le demandeur d'asile. A l'instar de l'asile territorial, elle conserve un caractère complémentaire par rapport à la reconnaissance du statut de réfugié : elle serait accordée aux personnes qui ne satisfont pas les critères prévus par la convention de Genève.

Néanmoins, elle relèverait, en vertu de l'unification des procédures, de l'OFPRA dont les compétences, l'expérience et l'autonomie de jugement sont autant de garanties pour l'étranger. De plus, alors que l'asile territorial relève d'une compétence discrétionnaire du ministre de l'Intérieur qui n'a pas à motiver sa décision, la protection subsidiaire apparaît comme une **compétence liée** de l'Office : elle doit être accordée si les critères d'octroi, par ailleurs définis de manière plus précise, sont réunis. En outre, les décisions refusant d'accorder la protection subsidiaire devront être **motivées** comme c'est le cas pour les décisions expresses de l'OFPRA. et il s'agit d'un progrès très substantiel des droits du demandeur d'asile, le recours formé contre un refus de l'OFPRA a un **caractère suspensif** tandis qu'en l'état présent de notre droit, le recours, devant le tribunal administratif, contre une décision de rejet du ministre de l'Intérieur n'a pas ce caractère.

Troisième apport majeur du projet de loi, la prise en compte des **persécutions d'origine non étatique** (article premier) pour accorder le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, permettrait de mettre fin à la jurisprudence française qui n'admet que les persécutions perpétrées ou à tout le moins encouragées par l'Etat. Le texte élargit également la notion d'« agents de protection » qui couvrirait, outre l'Etat comme c'est aujourd'hui le cas, les partis ou les organisations y compris les organisations internationales, qui contrôlent l'Etat ou une partie « substantielle » du territoire de cet Etat.

## ***B. LA MISE EN PLACE D'UN SOCLE COMMUN DE RÈGLES À L'ÉCHELLE COMMUNAUTAIRE.***

La protection subsidiaire et la prise en compte des persécutions non étatiques ainsi que l'extension des agents de protection figurent dans les directives communautaires en cours d'examen. Deux autres notions importantes et nouvelles dans notre ordre juridique ont été introduites dans le projet de loi sur la base des deux directives précitées : l'« asile interne », d'une part, les « pays d'origine sûrs », d'autre part.

Le projet de loi prévoit que le statut de réfugié ou la protection subsidiaire peuvent être refusés par l'OFPRA si le demandeur est en mesure de bénéficier d'une **protection sur une partie du territoire de son pays d'origine** (article premier). Cette possibilité désignée comme l' « asile interne », admise d'ailleurs par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, est entourée de garanties – la personne ne doit avoir « *aucune raison de craindre* » une persécution sur cette partie de son pays. Le ministre des Affaires étrangères, M. Dominique de Villepin a confirmé lors du débat devant l'Assemblée nationale qu'« *il sera systématiquement procédé à une évaluation au cas par cas du caractère raisonnable du retour de la personne dans la partie du territoire concerné.* »

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que les demandeurs des pays considérés comme « **pays d'origine sûrs** » (article 6) feront l'objet d'un traitement prioritaire devant l'OFPRA. Il est en effet logique de traiter différemment et de manière plus rapide les demandes de ressortissants de pays qui respectent, comme le texte le prévoit : « *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* ».

Une liste des pays d'origine sûrs, élaborée dans le cadre de l'Union européenne, pourrait être arrêtée à l'horizon 2004 selon les informations communiquées à votre rapporteur. Dans l'attente d'une liste européenne, l'Assemblée nationale a adopté à l'initiative de la commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement tendant à confier l'élaboration de cette liste à l'OFPRA.

Les notions d'asile interne et de pays d'origine sûrs sont déjà largement appliquées par nos partenaires européens. Les auditions organisées par votre rapporteur ont fait ressortir que la prise en compte de ces deux concepts, nécessaire pour inscrire l'effort d'harmonisation européenne en droit français, ne devrait concerner qu'un **nombre restreint de demandeurs d'asile**.



### ***C. LA SPÉCIFICITÉ DES PROCÉDURES FRANÇAISES D'EXAMEN DES DEMANDES D'ASILE PRÉSERVÉE***

Tandis que treize des Etats membres de l'Union européenne confient l'examen des demandes d'asile au ministère de l'Intérieur, la particularité de la procédure française fondée sur la compétence d'un **établissement public autonome**, l'OFPRA, dont les décisions sont contrôlées par un **organisme juridictionnel spécialisé**, la Commission des recours des réfugiés, serait préservée et même confortée puisque désormais l'Office serait chargé de l'ensemble des demandes d'asile.

Le projet de loi procède néanmoins à certaines adaptations des règles de composition et de procédure concernant ces organismes.

La présence d'un représentant d'une institution internationale, le **haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés** au sein des deux instances et en particulier de la Commission des recours des étrangers constitue une singularité du dispositif français du droit d'asile. Le projet de loi n'en remet pas en question le principe, considéré de manière unanime comme une garantie du respect des normes internationales dans le cadre des procédures nationales, mais aménage les modalités de cette participation.

En effet, alors qu'ils se prononcent principalement sur la base de la convention de Genève, l'OFPRA et la Commission des recours des réfugiés devraient, avec l'extension de leur compétence à la protection subsidiaire, fonder un nombre beaucoup plus important de décisions sur notre droit interne.

Si cette évolution est sans incidence pour la participation du délégué du HCR aux réunions du conseil de l'OFPRA, elle a conduit en revanche, à certains aménagements au sein des sections de jugement de la Commission des recours (article 4) : ces formations tripartites (un président et deux assesseurs) ne comprendraient plus un « représentant » du HCR mais, selon les termes du projet de loi, amendé par l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, une personnalité qualifiée nommée par le HCR sur avis conforme du vice-président du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, le projet de loi tend également à modifier le mode de désignation du **directeur de l'Office** (article 2). Celui-ci serait nommé sur proposition conjointe du ministre des Affaires étrangères et du ministre de l'Intérieur et non par le seul ministre des Affaires étrangères comme aujourd'hui. Cette évolution serait logique, dans la mesure où l'OFPRA aurait à se prononcer sur la protection subsidiaire, héritière de l'asile territorial qu'il incombe aujourd'hui au ministre de l'Intérieur d'accorder.

Il convient de noter par ailleurs que le ministre de l'Intérieur est présent au sein du conseil de l'OFPRA depuis la création de cette institution.

Le principe de la tutelle du Quai d'Orsay sur l'OFPRA et de la nomination du président du conseil de l'OFPRA par le ministre des Affaires étrangères, n'est pas remis en cause.

Enfin, le projet de loi vise aussi à **rationaliser les procédures d'examen des demandes** avec l'objectif de raccourcir les délais. A cette fin, l'Assemblée nationale a ouvert par un amendement adopté à l'initiative de la commission des Lois avec l'avis favorable du Gouvernement, la possibilité pour le président de la Commission des recours des réfugiés et les présidents de section de statuer par ordonnance sur « *les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur de l'Office.* » (article 4). Il apparaît en effet que beaucoup de demandes présentent un caractère répétitif ou stéréotypé qui les disqualifie lors de leur examen devant l'OFPRA. Il a semblé opportun de dégager les sections de jugement de ces dossiers alors même que le contentieux devant la Commission des recours est appelé à s'accroître avec la mise en place de la protection subsidiaire.

### **III. LES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : RACCOURCIR LES DELAIS D'EXAMEN DES DEMANDES ET PRÉCISER LES GARANTIES RECONNUES AUX DEMANDEURS D'ASILE**

Le Gouvernement a souhaité rendre plus effectif le droit d'asile pour les étrangers qui peuvent à juste titre s'en prévaloir. Le projet de loi soumis à l'examen du Sénat répond à cette ambition et votre commission des Lois en approuve entièrement l'économie générale.

**L'unification des procédures de demande d'asile autour de l'OFPRA représente un progrès majeur au regard du droit existant :** d'abord elle **simplifie** considérablement les démarches pour le demandeur, ensuite, elle apporte à ce dernier les **garantie d'un examen approfondi et impartial** de sa demande. La généralisation du **caractère suspensif du recours** contre la décision de refus d'accorder l'asile (sauf dans les cas d'examen prioritaire de la demande par l'OFPRA<sup>20</sup>) marque également une avancée par rapport à l'asile territorial. Enfin, la **reconnaissance des persécutions non étatiques** rompt avec l'interprétation restrictive de la convention de Genève par la jurisprudence française.

Cependant, certaines des dispositions de ce texte, en particulier celles qui s'inspirent des directives européennes, ont toutefois suscité des

---

<sup>20</sup> La demande est l'objet d'un examen prioritaire par l'OFPRA dans trois cas : l'étranger est originaire d'un pays considéré comme sûr, la présence de l'étranger représente une menace grave à l'ordre public, la demande manifeste un recours abusif aux procédures d'asile.

inquiétudes auprès des associations et des juristes entendus par votre rapporteur<sup>21</sup>. Aussi, a-t-il semblé nécessaire à votre commission des Lois d'apporter les précisions nécessaires pour surmonter certaines incompréhensions et souligner les avancées indéniables permises par ce texte au regard du droit existant.

Le succès de la réforme du droit d'asile se jugera sur le raccourcissement des délais d'examen des demandes d'asile, aujourd'hui excessivement longs. Dans cette perspective, le présent projet de loi doit être complété par une mobilisation des services et la mise en œuvre de moyens supplémentaires pour l'OFPRA et la Commission des recours des réfugiés.

#### ***A. LES CONDITIONS DE SUCCÈS DE LA RÉFORME: LE RACCOURCISSEMENT DES DÉLAIS***

Le projet de loi ne suffira pas seul néanmoins à mettre fin aux dysfonctionnements dénoncés par le président de la République. La réforme du droit d'asile a en effet pour **enjeu complémentaire la réduction des délais d'examen des demandes d'asile.**

Les délais, aujourd'hui considérables, d'octroi de l'asile sont d'abord une source d'iniquité pour les personnes réellement persécutées ou menacées dans leur vie ou dans l'exercice de leurs droits les plus fondamentaux. Tant que l'asile ne leur a pas été accordé, ils vivent en effet dans une situation de grande précarité : ils ne peuvent travailler et l'allocation qu'ils reçoivent reste modeste. Il faut d'ailleurs saluer ici le travail des associations qui leur apportent dans cette période difficile un appui essentiel pour faire valoir leurs droits.

Inversement, ces délais sont mis à profit de manière systématique par les étrangers qui souhaitent s'établir dans notre pays pour des motifs économiques. Il s'agit en effet de se maintenir sur le territoire le plus longtemps possible et créer ainsi une situation de fait rendant plus difficile une mesure d'éloignement lorsque la procédure se conclut finalement par un rejet.

A cet égard, la complexité des procédures d'examen des demandes d'asile en France et la lenteur des décisions ont un effet d'attraction incontestable pour l'immigration économique. On constate en revanche que les efforts de réduction des délais peuvent entraîner une diminution des demandes d'asile. Ainsi, il a été indiqué à votre rapporteur que le raccourcissement des délais de convocation des demandeurs d'asile territorial dans le département des Bouches du Rhône s'était traduit par une réduction du nombre des demandes déposées auprès de la préfecture.

---

<sup>21</sup> Cf. en annexe la liste des personnalités auditionnées.

Enfin, ces délais soulèvent de graves difficultés au regard des droits sociaux des demandeurs d'asile. Ils génèrent une **saturation du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile** au détriment des personnes qui pourraient en bénéficier de manière plus légitime. Les centres d'accueil pour demandeur d'asile (CADA) comptent un part non négligeable de déboutés du statut de réfugié.

Malgré l'augmentation des capacités (165 CADA en 2003 soit 11.500 places contre 61 CADA en 1998, soit 3 600 places), les structures sont loin de répondre aux besoins. L'hébergement dans les centres d'accueil garantit également aux demandeurs d'asile un meilleur accompagnement dans leurs démarches auprès des services sociaux et de l'OFPRA. Par ailleurs, la réduction des délais apparaîtrait aussi comme la meilleure réponse aux interrogations soulevées par l'accès à l'emploi.

**Il existe un très large consensus sur l'objectif de ramener les délais actuels, de l'ordre de deux ans, à huit mois.** Les personnalités entendues par votre rapporteur se sont accordées sur ce point. L'effort doit porter sur les trois étapes principales de la procédure : la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour (APS) par les préfectures qui conditionne le dépôt de la demande d'asile devant l'OFPRA ; l'examen de la demande d'asile par l'Office ; enfin, le cas échéant, le recours devant la Commission des recours des réfugiés. Il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 12 de la loi du 25 juillet 1952, le demandeur d'asile peut se maintenir en France jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA ou, si un recours a été formé jusqu'à la notification de la décision de la Commission des recours.

La **délivrance de l'autorisation provisoire de séjour** par les préfectures peut être très longue – des délais de l'ordre de un à huit mois en moyenne selon les préfectures ont été cités à votre rapporteur. Or, cette étape de la procédure suppose des vérifications relativement simples qui pourraient être conduites dans un intervalle beaucoup plus rapide. Ces retards apparaissent liés à la surcharge des services des préfectures chargés de l'examen des demandes d'asile territorial et de la délivrance des autorisations provisoires de séjour. Ils sont aussi parfois le fait du demandeur lui-même qui ne fait pas toujours diligence pour apporter les pièces nécessaires à la constitution de son dossier. **Le ministre de l'Intérieur, M. Nicolas Sarkozy, interrogé par votre rapporteur, lors de son audition devant la commission des Lois du 30 septembre 2003, a confirmé l'objectif de ramener ce délai à 8 jours.**

Le demandeur dispose d'un délai d'un mois pour déposer la demande d'asile devant l'OFPRA<sup>22</sup> qui peut être nécessaire pour réunir les preuves des persécutions ou des menaces graves -dans le cas de la protection subsidiaire- auxquelles il a été confronté.

Le délai d'examen devant l'OFPRA a été fixé par le décret n°53-377 du 2 mai 1953 (article 4) à quatre mois à compter de la date de réception de la requête. Ce délai ne peut aujourd'hui être respecté : comme l'indique le rapport de l'OFPRA pour 2001 le nombre de dossiers non traités dans les 4 mois s'élevait à 22 246 à la fin de l'année 2002. Le délai d'examen s'élevait sept mois en 2002. Il s'est infléchi au cours de cette année et s'établirait à 4,5 mois actuellement. Comme l'a indiqué le directeur de l'OFPRA à votre rapporteur, il est raisonnable d'estimer que l'examen des demandes d'asile devant l'Office pourrait être ramené à deux mois.

Le délai de recours devrait rester fixé à un mois (article 5 de la loi du 25 juillet 1952). Le délai d'examen du recours par la Commission des recours s'établit aujourd'hui en moyenne à neuf mois Cette dernière étape de la procédure reste essentielle : 75 à 80% des décisions de rejet de l'Office font aujourd'hui l'objet d'un recours devant la Commission et la durée des audiences tend par ailleurs à s'accroître. Dans ces conditions, l'objectif affiché par le Gouvernement de parvenir à un délai de quatre mois paraît ambitieux<sup>23</sup>.

Comment ces objectifs pourront-ils être tenus ?

Il convient d'abord d'observer que l'entrée en vigueur du projet de loi aura des effets contrastés sur les délais. Le transfert de l'ensemble des demandes d'asile vers l'OFPRA allégera la charge que représente aujourd'hui pour les préfectures l'instruction de l'asile territorial mais alourdira les missions de l'Office et de la Commission des recours de manière non seulement quantitative mais aussi qualitative. En effet l'application de la protection subsidiaire de même que des concepts nouveaux tels que l'asile interne- supposera l'élaboration d'une doctrine nouvelle sous le contrôle de la CRR et du Conseil d'Etat. La stabilisation de la jurisprudence en la matière sera l'œuvre du temps.

---

<sup>22</sup> Le certificat de dépôt de la demande devant l'office qui permet au demandeur d'obtenir de la préfecture un « récépissé constatant le dépôt d'une demande de statut de réfugié » n'est pas délivré le jour du dépôt de la demande : dès lors, la validité de l'autorisation provisoire de séjour étant limitée à un mois, l'étranger, dans l'attente du certificat de dépôt peut se trouver de nouveau en situation irrégulière.

<sup>23</sup> Un délai de quatre mois pourrait être tenu hors demande d'aide juridictionnelle par le requérant. Il convient en effet de prendre en compte le délai d'un mois, renouvelable une fois, ouvert à l'office pour produire le dossier, un délai d'un mois pour la demande, le cas échéant de l'aide juridictionnelle, un délai minimum de quinze jours pour s'assurer de la disponibilité des requérants, un délai d'un mois entre l'envoi des convocations au requérant et des rôles à l'OFPRA et la date de la séance- délai au cours duquel a lieu l'instruction, un délai de trois semaines pour la lecture de la décision.

Dans ces conditions, la réduction des délais supposera d'abord une attention particulière aux **nombreux décrets** que le projet de loi a prévu en la matière (délivrance de l'autorisation provisoire de séjour, délai de dépôt de la demande auprès de l'Office, délais dans lesquels l'Office statue dans le cadre de la procédure prioritaire). Il importe de souligner par ailleurs la nécessité d'un renforcement des moyens de l'Office et de la Commission des recours et d'une organisation plus adaptée des services concernés par les demandes d'asile.

Au chapitre du renforcement des moyens de l'Office, il faut souligner dans le cadre du budget 2003, le recrutement de 81 agents supplémentaires de catégorie A, afin de réduire le stock des dossiers anciens et de ramener à deux mois le délai de traitement des dossiers. Votre commission veillera plus particulièrement à la mise en place des moyens nécessaires dans le cadre de la loi de finances pour 2004. Dans une perspective de maîtrise globale des coûts, qui devrait en permanence guider l'action de l'Etat, il apparaît que l'effort budgétaire consenti en faveur de l'Office et de la CRR, par les **progrès sensibles** qu'il ne manquera pas de produire sur les délais d'examen des demandes, sera à terme rattrapé une **source d'économie substantielle pour l'Etat**.

La réduction des délais n'est pas seulement l'affaire de financements supplémentaires mais aussi d'une organisation des services plus adaptée. Une **démarche interministérielle** devrait être plus systématiquement privilégiée. A cet égard, le projet de **plates-formes régionales d'accueil des demandeurs d'asile** dans les zones géographiques où se concentrent les flux des demandeurs, qui réuniraient sur un même site les services du ministère de l'Intérieur, de l'OFPRA et du ministère des Affaires étrangères représenterait un progrès certain. Il pourrait d'abord se concrétiser à Lyon avant d'être étendu à d'autres métropoles régionales comme Lille et Marseille. Ce dispositif permettrait de désengorger les services de l'Office et de la Commission des recours établis à Fontenay au Bois, de raccourcir les circuits d'information et de rapprocher les services des demandeurs au profit d'un traitement plus rapide des demandes.

Votre commission est pour sa part convaincue que le Gouvernement pourra réunir un large consensus sur l'objectif de réduction des délais dans le respect des principes fondateurs du droit d'asile.

#### ***B. LES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION : CONFORTER LES GARANTIES RECONNUES AUX DEMANDEURS D'ASILE***

Les amendements proposés par votre commission répondent à deux objectifs.

Ils visent d'abord à renforcer les garanties accordées au requérant dans le cadre de la procédure d'examen de la demande d'asile. A ce titre, votre commission vous propose :

- de fixer pour principe la **convocation du demandeur d'asile devant l'OFPRA** tout en prévoyant certaines exceptions limitativement énumérées (article premier) ;

- de préciser que les magistrats de l'ordre judiciaire appelés à présider des sections de jugement de la Commission de recours soient des **magistrats du siège** en activité, à moins qu'ils ne possèdent l'honorariat, auquel cas ils pourraient être aussi du parquet (article 4) ;

- de rétablir la **compétence consultative de la Commission des recours** dans les cas où la convention de Genève autorise l'expulsion d'un réfugié statuaire (article 4).

Par ailleurs, votre commission vous propose un amendement tendant à prévoir que l'« *activité* » du demandeur d'asile plutôt que sa « *présence* » sur le territoire national peut constituer une **menace grave pour l'ordre public** (article premier).

Votre commission a cherché en outre, dans le cadre de l'effort d'harmonisation européenne que traduit le présent projet de loi, à **encadrer certaines notions nouvelles dans notre droit** :

- en retenant parmi les **autorités susceptibles d'apporter une protection** l'Etat et les organisations internationales et régionales à l'exclusion des partis ou des organisations contrôlant l'Etat ou une partie du territoire de cet Etat (article premier) ;

- en invitant l'OFPRA à tenir compte de l'auteur de persécution pour apprécier si le demandeur peut trouver une **protection effective sur une partie de son territoire d'origine** (article premier) ;

- en définissant de manière plus rigoureuse les **pays d'origine sûrs** afin de prendre en compte leur capacité à veiller au respect du principe de l'Etat de droit (article 6).

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### *Article premier*

(art. 2 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile)

### **Compétences de l'OFPRA et institution de la protection subsidiaire**

L'article premier du présent projet de loi tend à substituer une nouvelle rédaction à l'article 2 de la loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

Le premier paragraphe définit les compétences de l'Office de protection des réfugiés et apatrides. Le paragraphe II rappelle au 1° les critères de reconnaissance de la qualité de réfugié et au 2°, ceux de l'attribution de la protection subsidiaire nouvellement instituée. Le paragraphe III définit les agents de persécution et, parallèlement, ceux susceptibles d'apporter une protection. Enfin, le paragraphe IV détermine les motifs pour lesquels la protection subsidiaire peut être refusée ainsi que les conditions dans lesquelles il est mis fin à cette dernière.

Certaines dispositions de l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 sont déplacées dans le titre II de la loi relatif aux demandes d'asile : la condition préalable de l'enregistrement de la demande d'admission au séjour du demandeur d'asile avant la saisine de l' OFPRA ; les cas d'examen prioritaire de demande d'asile par l'Office; l'incompétence de l'Office pour une demande qui relève d'un autre Etat.

Par ailleurs, par coordination avec la suppression de l'asile territorial est supprimée la disposition relative à la saisine du ministre de l'Intérieur par le directeur de l'OFPRA ou le président de la Commission des recours des réfugiés du cas d'une personne à laquelle la qualité de réfugié a été refusée mais qui est susceptible de bénéficier de cette forme d'asile.

### **1. Extension des compétences de l'OFPRA**

Le premier paragraphe de l'article premier confirme les missions traditionnelles de l'Office en matière d'asile conventionnel et constitutionnel, et les étend aux bénéficiaires de la protection subsidiaire –substituée à l'asile



territorial anciennement traité par le ministère de l'Intérieur. **Ainsi, le champ des compétences de l'OFPRA est élargi à l'ensemble des demandes d'asile.**

Actuellement, l'Office assume en premier lieu la « *protection juridique et administrative* » des réfugiés et apatrides. En fait, l'OFPRA se substitue en la matière aux autorités publiques du pays d'origine dont, par hypothèse, l'intéressé ne peut plus demander la protection.

L'Office assure en second lieu l'exécution des accords internationaux intéressant la protection des réfugiés en France, et notamment la protection prévue par la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

A ce titre, il coopère avec le Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR). L'article 35-1 de la convention stipule en effet que les Etats s'engagent à coopérer avec le HCR « *dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance* » de l'application de cet accord.

La loi du 25 juillet 1952 va au delà de ces termes en prévoyant que l'Office est « *soumis à la surveillance* » du HCR dans les conditions prévues par les accords internationaux. Le projet de loi revient à une formulation plus proche de la lettre de la convention : il appartiendra à l'OFPRA de « *faciliter* » la mission de surveillance du HCR.

Les députés ont souhaité rappeler dans le cadre du premier alinéa de l'article premier du projet de loi, que le droit d'asile est un principe fondamental de notre droit, garanti par la Constitution. Ils ont donc adopté un amendement présenté par le groupe socialiste avec l'avis favorable de la commission des Lois et du Gouvernement, tendant à confier également à l'OFPRA « *l'application des garanties fondamentales offertes par le droit national* » en matière d'asile.

Cette précision est utile car le premier alinéa de l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 ne fait référence qu'à la protection instituée par les engagements internationaux de la France alors même que le droit d'asile est un « principe de valeur constitutionnelle » comme l'a reconnu pour la première fois le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 1991<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Conseil constitutionnel, 25 juillet 1991, n° 91-294.

## 2. Harmonisation des procédures d'examen des demandes d'asile sur le fondement de la compétence unique de l'OFPRA et substitution de la protection subsidiaire à l'asile territorial

- L'OFPRA, « guichet unique » pour l'ensemble des demandes d'asile

L'OFPRA ne statue jusqu'à présent que sur les demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié au titre de l'asile conventionnel ou constitutionnel. Il n'examine pas en revanche les demandes d'asile territorial qui relèvent du ministre de l'Intérieur. Aux termes du présent projet de loi, il traitera de l'ensemble des demandes d'asile.

Après une « *instruction unique* », il lui reviendra d'apprécier si l'intéressé répond aux critères nécessaires pour obtenir une protection et, le cas échéant, d'accorder, selon la nature des menaces auxquelles la personne est exposée, la reconnaissance de la qualité de réfugié ou la protection subsidiaire.

L'instruction devant l'OFPRA s'organise aujourd'hui selon deux types de procédure : une procédure simplifiée pour les demandes **manifestement** fondées ou infondées<sup>25</sup> et une procédure dite « longue » pour les autres cas, nécessitant un examen plus approfondi et notamment d'éventuelles vérifications.

Un « agent de protection » de l'Office peut alors entendre les demandeurs, au besoin assistés d'un interprète -les mineurs isolés sont toujours entendus, accompagnés de leur tuteur ou seuls s'ils sont suffisamment mûrs pour exposer eux-mêmes leur situation<sup>26</sup>. Plus de 23 000 personnes ont été entendues en 2002, soit un taux d'entretien de 46,3% en progression par rapport à l'année précédente (40%). D'après le rapport de l'OFPRA pour 2002, « *la généralisation de la convocation figure parmi les objectifs majeurs de l'OFPRA* ».

Même si en pratique des entretiens ont lieu, aucun texte ne prévoit aujourd'hui le principe d'une procédure contradictoire qui ouvre à l'intéressé le droit d'être informé du déroulement de la procédure et d'être entendu. Sans instituer à proprement parler une procédure contradictoire<sup>27</sup>, les députés ont adopté un amendement tendant à garantir au demandeur la possibilité

---

<sup>25</sup> *Lorsqu'elle entre dans l'un des trois derniers cas de non admission visés à l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952, la demande d'asile est soumise à une procédure dite « prioritaire » : le demandeur n'est en principe pas entendu par l'office et la décision est prise dans un délai de l'ordre de quarante-huit heures.*

<sup>26</sup> *D.Alland, C.Teitgen-Colly, Traité du droit de l'asile, PUF, juin 2002.*

<sup>27</sup> *La procédure contradictoire telle qu'elle a été instituée dans la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (art. 24) prévoit que l'intéressé a été mis à même de « présenter des observations écrites et le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix ».*

de « *présenter les éléments à l'appui de sa demande* ». Un décret devra préciser les modalités d'instruction de ces demandes.

Votre demande vous propose un **amendement** tendant à généraliser le **principe de la convocation par l'OFPRA du demandeur d'asile à un entretien**. Ce principe serait assorti de trois exceptions inspirées de la directive relative aux normes minimales applicables aux procédures d'asile en cours de discussion. Ainsi, l'Office ne serait pas tenu de convoquer, d'une part, lorsqu'il s'apprête à prendre une décision positive, d'autre part, quand le demandeur est originaire d'un pays dans lequel les circonstances qui avaient pu conduire à la reconnaissance de l'asile ont cessé, enfin, quand le requérant ne peut se présenter devant l'Office pour des raisons médicales.

En outre, la convocation serait exclue dans le cas de demandes manifestement infondées, le Gouvernement français souhaitant en effet que cette exception au principe de convocation soit introduite dans la future directive.

En tout état de cause, la Commission du recours exercera pleinement son contrôle sur la décision prise par l'OFPRA.

*- Les critères de reconnaissance de la qualité de réfugié*

Le projet de loi maintient les conditions d'obtention de la qualité de réfugié au titre de l'asile constitutionnel ou de l'asile conventionnel définies par la loi du 25 juillet 1952. Sur le fondement de l'asile conventionnel, la qualité de réfugié peut être reconnue aux personnes sur laquelle le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés exerce son mandat ou qui répondent aux définitions de l'article premier de la convention de Genève, à savoir les personnes persécutées pour cinq motifs énumérés limitativement : la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe politique, les opinions politiques.

Les conditions de placement sous mandat du HCR, définies par son statut adopté le 14 décembre 1952 (chap.2, art.6 et 7) sont très proches de celles fixées par la convention de Genève -et il en est d'ailleurs de même pour les motifs d'exclusion ou de cessation de cette protection.

La référence faite par la loi de 1952 aux réfugiés placés sous mandat du HCR s'explique d'abord pour des raisons historiques : elle permettait de mettre en place une protection universelle et intemporelle alors que l'engagement initial de la France au titre de la convention de Genève limitait la protection aux seuls faits survenus en Europe avant 1951.

Au fil des ans toutefois, le mandat du HCR s'est élargi progressivement à de nouveaux bénéficiaires (par exemple, les personnes vis-à-vis desquelles les Nations unies recommandent les « bons offices » du HCR, ou les personnes déplacées...). Cette extension avait pour effet d'élargir

simultanément le nombre de personnes susceptibles de réclamer l'asile en France. C'est pourquoi la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration a précisé la loi de 1952 en visant explicitement les articles 6 et 7 du statut du HCR afin de revenir à la catégorie de personnes couvertes par le mandat originel du HCR.

*- Les critères d'octroi de la protection subsidiaire*

La protection dite « subsidiaire », à l'instar de l'asile territorial auquel elle se substitue, pourra être accordée aux personnes qui ne remplissent pas les conditions d'octroi du statut de réfugié prévues par la convention de Genève.

La protection subsidiaire se distingue de l'asile territorial sur quatre points : la protection est accordée par l'OFPRA et non plus par le ministre de l'Intérieur ; il s'agit d'une **compétence liée** à compter du moment où les conditions requises sont réunies et non d'un pouvoir discrétionnaire ; la menace à laquelle est exposé le demandeur doit présenter un **caractère de gravité** ; les menaces justifiant le bénéfice de la protection subsidiaire font l'objet d'un énoncé limitatif et précis.

Le projet de loi qui, en la matière, s'inspire du projet de la directive communautaire relative à la définition du réfugié, de la protection subsidiaire et au contenu de ces statuts (article 15), vise en effet trois catégories de menaces :

- la peine de mort ;
- la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;
- enfin, s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle -le projet de loi initial évoquait une menace « *personnelle* », formulation plus éloignée des termes de la directive- contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international .

Les nouveaux critères déterminent-ils pour la protection subsidiaire un champ d'application plus restreint que celui reconnu à l'asile territorial par la loi du 11 mai 1998 ?

La réponse doit être nuancée. Il convient d'abord de rappeler que l'asile territorial relève d'une compétence discrétionnaire du ministre de l'intérieur alors que la protection subsidiaire serait une compétence liée de l'OFPRA dès lors que les critères d'attribution seraient réunis. Ensuite, une définition par trop extensive risquerait d'absorber et d'affaiblir l'asile conventionnel. Sans doute, la nouvelle rédaction ne fait-elle plus référence aux menaces sur la liberté.

Pour le reste, on doit constater une indéniable continuité s'agissant des critères d'éligibilité. D'abord, le projet de loi transcrit presque littéralement la rédaction de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales auquel la loi du 11 mai 1998 se bornait à faire référence.

Ensuite, la relative indétermination de la menace visée par la loi du 11 mai 1998, avait conduit le ministre de l'Intérieur à en préciser le sens. Pour bénéficier de l'asile territorial, l'intéressé doit faire l'objet de « *menaces réelles, individualisées et présentant un caractère de gravité singulière par rapport aux risques pouvant peser de manière générale sur ses concitoyens. Il ne peut en effet être tiré argument de la seule situation générale régnant dans le pays d'origine* »<sup>28</sup>. Ainsi, la gravité de la menace est déjà prise en compte pour l'attribution de l'asile territorial.

En outre, au regard de l'interprétation faite par le ministre de l'Intérieur, la rédaction retenue pour les critères d'attribution de la protection subsidiaire présente le mérite d'être plus explicite et plus protectrice. D'une part, elle mentionne la peine de mort parmi les menaces qui ouvrent le bénéfice de la protection subsidiaire -il convient de préciser qu'une condamnation à mort n'est pas assimilable à un motif de persécution au sens de la convention de Genève<sup>29</sup>.

D'autre part, si l'interprétation précitée du ministre de l'Intérieur trouve un écho dans le c) du 2° du paragraphe II du présent projet de loi, celui-ci ne mentionne pas le « *caractère de gravité singulière* » de la menace.

#### - *Durée de la protection subsidiaire*

Actuellement l'octroi de l'asile territorial permet la délivrance d'un titre de séjour<sup>30</sup>. Il s'agit généralement d'une carte de séjour temporaire valable un an et portant la mention « *vie professionnelle et familiale* » qui donne droit à l'exercice d'une activité professionnelle conformément à l'article 12 *ter* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers. Le projet de loi prévoit de même que le bénéfice de la protection subsidiaire sera accordé pour une période d'un an renouvelable (sur la base d'une carte de séjour temporaire comme le prévoit l'article 8 du projet de loi).

---

<sup>28</sup> *Journal officiel- assemblée nationale, 20 mars 2000. Réponse ministérielle n°38772, p.1866.*

<sup>29</sup> *Conseil d'Etat, 6 janvier 1989, Fome Pedro Mateus.*

<sup>30</sup> *Décret n° 98-58 du 28 janvier 1998 relatif aux conditions d'attribution de cette carte, premier alinéa de l'article 4.*

### 3. Détermination élargie des agents de persécution et des autorités susceptibles d'apporter une protection

#### - *Les agents de persécution*

La convention de Genève définit les motifs de persécution sans mentionner les auteurs des persécutions. Aux termes de la convention, en effet, l'élément déterminant pour la reconnaissance de la qualité de réfugié ne repose pas sur l'origine de la persécution mais sur la protection dont l'intéressé a pu -ou non- bénéficier de la part des autorités de son pays. Seule l'absence de protection peut ouvrir droit au statut de réfugié.

Ces stipulations ont donné lieu à des interprétations différentes.

Le HCR a jugé que « *la question essentielle pour établir la base et la justification d'une protection internationale contre la persécution est l'absence de protection nationale contre la persécution, que cette déficience puisse ou non être attribuée à une intention délibérée de nuire de la part de l'Etat (...) la persécution qui n'implique pas la complicité de l'Etat n'en reste pas moins une persécution* »<sup>31</sup>. Cette position rejoint la jurisprudence d'autres pays comme la Belgique, le Danemark ou le Canada.

En revanche, le juge français a estimé que l'absence de protection nationale correspondait à une intention délibérée de l'Etat et que, dans ces conditions, les persécutions mentionnées par la Convention de Genève visaient seulement celles commises par l'Etat.

Tout au plus a-t-il accepté également que la qualité de réfugié puisse être reconnue aux victimes de persécutions émanant de particuliers mais à la condition qu'elles soient « *en fait encouragées ou tolérées volontairement par l'autorité publique de sorte que l'intéressé n'est pas effectivement en mesure de se réclamer de la protection de celle-ci* »<sup>32</sup>. La jurisprudence a en outre reconnu la notion d'« *autorité de fait* » à laquelle peuvent être rattachées les persécutions. Ainsi, la République serbe autoproclamée de Bosnie ou les forces syriennes occupant le Liban ont été assimilées à des autorités de fait. La jurisprudence identifie l'autorité de fait sur la base de trois critères principaux : un minimum d'organisation, une assise territoriale et une certaine stabilité temporelle.

En revanche, le Conseil d'Etat et la Commission des recours des réfugiés ne reconnaissent pas la qualité de réfugié lorsque les persécutions sont le fait de particuliers qui agissent de leur propre chef (telles les victimes des groupes islamistes armés en Algérie), ou encore lorsque des persécutions sont commises et qu'il n'existe aucune autorité légale ou de fait à laquelle

---

<sup>31</sup> HCR, Note d'information sur l'article 1<sup>er</sup> de la convention de 1951, Genève, mars 1995.

<sup>32</sup> Conseil d'Etat, sect. 27 mai 1983, *Dankha*.

elles pouvaient être rattachées. Tel serait le cas pour un territoire livré à la guerre civile.

Il importe d'ailleurs d'observer que la position adoptée en France par le juge pour la reconnaissance de la qualité de réfugié au titre de la convention de Genève n'a été reprise ni pour l'asile constitutionnel ni pour l'asile territorial. S'agissant des « *combattants de la liberté* », la persécution est admise par la CRR même si les agissements dont le requérant a été la victime n'ont pas été « *encouragés ou même volontairement tolérés par les pouvoirs publics* »<sup>33</sup>.

L'asile territorial a été inspiré quant à lui, comme en ont témoigné les débats parlementaires lors de l'examen de la loi du 11 mai 1998, par le souci d'accorder la protection aux Algériens victimes des groupes armés islamistes que l'OFPRA et la CRR ne reconnaissaient pas comme réfugiés en raison de leur interprétation restrictive de la convention de Genève.

La définition des persécutions en droit français apparaît donc aujourd'hui, particulièrement hétérogène. En outre, l'effort d'harmonisation au sein de l'Union européenne va dans le sens d'une détermination plus large des responsables des persécutions. En effet, le projet de directive relative aux normes minimales pour la définition du statut de réfugié précise que la menace de persécution peut émaner non seulement de l'Etat mais aussi de partis ou organisations qui contrôlent l'Etat, ou d'acteurs non étatiques dans les cas où l'Etat ne peut ou ne veut accorder une protection.

Le présent projet de loi tire les conséquences de ces évolutions. Il est d'abord le premier texte relatif au droit d'asile à déterminer l'origine des persécutions -définie de manière commune pour l'attribution de la qualité de réfugié et l'attribution de la protection subsidiaire. Le premier alinéa du paragraphe III confirme certes que les persécutions peuvent être le fait des autorités de l'Etat tout en apportant deux compléments très proches des termes du projet de directive précité :

- ces agissements peuvent aussi émaner de partis ou d'organisations qui contrôlent l'Etat ou une partie substantielle du territoire de l'Etat ; le projet de loi consacre ainsi la notion d'origine jurisprudentielle de l'autorité de fait ;

- ils peuvent enfin être le fait d' « *acteurs non étatiques* » dans les cas où les autorités telles qu'elles sont définies au deuxième alinéa du III ne veulent ou ne peuvent assurer une protection. La notion d'« *acteurs non étatiques* » présente des incertitudes. Si elle semble viser des groupes qui, à la différence des organisations citées précédemment, ne se sont pas assurés du contrôle de l'Etat ces dernières peuvent elles être *a contrario* considérés

---

<sup>33</sup> CRR, 22 décembre 1998, Haddadou, n°333748.

comme des « acteurs étatiques » ? Sans doute, faut-il considérer que cette notion couvre les **particuliers** qu'ils soient organisés ou non.

L'évolution proposée par le projet de loi représente une **avancée très notable** dans le droit français de l'asile. Elle tient compte d'une tendance préoccupante, caractéristique du monde contemporain, marquée par la crise de l'Etat dans de nombreux pays, en particulier sur le continent africain.

Le délitement des institutions, l'incapacité des pouvoirs publics à exercer leurs prérogatives régaliennes et notamment leur mission de sécurité sont l'une des causes majeures des mouvements de réfugiés.

La détermination plus large de l'origine des persécutions permettra de mieux tenir compte de la réalité de la situation des demandeurs d'asile actuels et ne permettra plus de laisser de côté des requérants dont la demande apparaissait parfaitement légitime, dès lors que le principe de l'asile est confirmé.

*- Autorités susceptibles d'apporter leur protection*

L'extension des autorités susceptibles d'apporter une protection constitue une évolution parallèle à la définition élargie des auteurs des persécutions. Toutefois, la liste des unes et des autres ne se recouvre pas entièrement. Seules des « autorités » sont en mesure d'apporter une protection ; cette catégorie exclut *a priori* les « acteurs non étatiques » auxquels ne peut être reconnue cette qualité. Elle englobe, outre l'Etat, les partis ou organisations y compris des organisations internationales qui contrôlent l'Etat ou une partie substantielle du territoire de cet Etat.

La rédaction du deuxième alinéa du III consacre des solutions déjà retenues par la jurisprudence. Ainsi, la CRR a assimilé certaines forces des Nations unies à des autorités auprès desquelles une protection peut être demandée et susceptible d'être obtenue<sup>34</sup>. Compte tenu de la multiplication des interventions sous mandat des Nations unies, il paraît logique de retenir les organisations internationales au rang des autorités susceptibles d'apporter leur protection.

En revanche, il paraît beaucoup plus contestable de retenir parmi les agents de protection des partis et des organisations auxquels ne saurait être reconnue la capacité d'exercer les missions régaliennes liées à la sécurité. Votre commission vous propose un **amendement** tendant à limiter les agents de protection à l'Etat et aux organisations internationales et régionales.

---

<sup>34</sup> CRR, SR, 17 novembre 1999, Hadzikadri, n°339502.



#### 4. Reconnaissance de l'asile interne

Le troisième alinéa du III ouvre la faculté pour l'OFPRA de refuser une demande d'asile à une personne qui aurait accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine.

Dans l'état actuel de notre droit, si la CRR s'est parfois interrogée sur la possibilité de l'asile interne, elle a jusqu'à présent écarté cette hypothèse. La CRR a ainsi refusé d'en faire application pour des ressortissants bosniaques devenus minoritaires dans leur région d'origine en décidant d'apprécier leur crainte de persécution par rapport à leur région d'origine sans envisager la possibilité de réinstallation dans une autre partie de la Bosnie où leur communauté nationale est majoritaire. Cette position, se justifie en l'espèce par le principe posé par les accords de Dayton, d'une « *réintégration harmonieuse des réfugiés (...) sans qu'aucune préférence ne soit accordée à un groupe particulier* »<sup>35</sup>.

La convention de Genève ne fait pas référence à l'asile interne ; néanmoins le développement de conflits au sein des Etats entre des groupes antagonistes et le morcellement territorial qui en découle, a conduit le HCR à admettre le principe de l'asile interne.

L'application du principe est toutefois assortie de quatre conditions : un examen approfondi de la situation de l'intéressé et partant l'exclusion de toute procédure d'urgence ; le caractère « sûr » et « raisonnable » de l'asile interne ; des conditions d'installation correspondant aux normes découlant de la convention de Genève ; l'existence effective de l'asile interne au moment de l'examen de la demande<sup>36</sup>.

De nombreux Etats admettent l'asile interne, à condition toutefois qu'il représente une alternative sûre et raisonnable pour le requérant. La proposition de directive du 12 septembre 2001 reconnaît la possibilité d'une protection à l'intérieur du pays (art.10) à une double condition : la prise en compte de « *la sécurité et des conditions politiques et sociales* » dans la partie du territoire concerné ; l'examen de « *la situation personnelle du demandeur notamment de son âge, de son sexe, de son état de santé, de sa situation familiale et de ses liens ethniques, culturels et sociaux* ».

La rédaction du dernier alinéa du III dans le projet de loi initial reconnaît la possibilité d'une protection sur une partie du territoire à condition, d'une part, que l'intéressé n'ait aucune raison d'y être persécuté et, d'autre part, qu'il soit « *raisonnable* » de penser qu'il peut s'y maintenir. Cette formulation apparaissait en retrait des termes du projet de directive.

---

<sup>35</sup> CRR, SR, 30 octobre 1996, Pavlic.

<sup>36</sup> Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés ; note d'information sur l'article premier de la convention de Genève, 23 mars 1995.

Aussi, le Gouvernement, soucieux de répondre aux préoccupations qui se sont exprimées en particulier au sein des associations concernées par la défense du droit de l'asile, a-t-il, avec l'avis favorable de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, soumis un amendement adopté par les députés, tendant à reprendre les deux conditions définies dans la directive, à savoir la prise en compte par l'OFPRA des conditions générales sur cette partie de territoire ainsi que de la situation personnelle du demandeur.

Par ailleurs, la possibilité de trouver une protection sur une partie du territoire d'origine apparaît plus limitée lorsque l'agent de persécution est l'Etat. Celui-ci, certes peut apparaître diminué, il n'en conserve pas moins en principe des moyens d'intervention dont ne sauraient se prévaloir d'autres catégories de persécuteurs.

Dans sa rédaction initiale, le projet de directive relative aux statuts prévoyait du reste que la possibilité d'une protection à l'intérieur du pays était présumée peu probable pour les persécutions d'origine étatique. Sans que sa liberté d'appréciation soit remise en cause, l'Office pourrait également prendre en compte la nature de l'auteur de la persécution lorsqu'il se prononce sur la possibilité de l'asile interne. Votre commission vous propose un **amendement** en ce sens.

## **5. Motifs d'exclusion, de retrait et de cession de la protection subsidiaire**

### *- Motifs d'exclusion*

Aujourd'hui, les dispositions relatives à l'asile territorial, dans la mesure où il s'agit d'une compétence à caractère discrétionnaire, ne prévoient pas de motifs d'exclusion. Il suffit que la décision soit compatible avec les intérêts du pays.

Il en va autrement de la protection subsidiaire qui doit être accordée lorsque les conditions requises sont réunies. Le projet de loi prévoit quatre cas dans lesquels le demandeur ne peut bénéficier de la protection subsidiaire, dont les trois premiers sont inspirés des motifs excluant l'accès à la qualité de réfugié prévus par la convention de Genève (article 1 F)<sup>37</sup> :

**- il est l'auteur d'un crime contre la paix, crime de guerre ou un crime contre l'humanité.** La convention de Genève prévoit que ces crimes sont définis « *au sens des instruments internationaux* » -convention pour la prévention et la répression du crime de Génocide, statut du tribunal de Nuremberg. Le code pénal français ayant désormais défini le crime contre l'humanité (articles 211-1 à 213-5), c'est en référence au droit interne que doit

---

<sup>37</sup> Ces motifs d'exclusion reposent sur une présomption indépendante des qualifications du droit pénal étranger mais qui peut naturellement être combattue par la preuve contraire.

être entendu le crime contre l'humanité visé à cet alinéa du présent projet de loi ;

- **il a commis un crime grave de droit commun.** La convention de Genève admet qu'un crime grave de droit commun commis en dehors du pays d'accueil soit un motif d'exclusion à la condition : la protection subsidiaire pourrait être refusée pour un crime commis sur le territoire national<sup>38</sup>. Le caractère de droit commun a été interprété par la jurisprudence de manière souple : si l'expression vise les crimes à caractère non politique, des crimes de nature politique d'une particulière gravité (attentats, actes de terrorisme), sont du fait de leur gravité même, considérés comme des crimes de droit commun<sup>39</sup> ;

- **il a agi contrairement aux buts et aux principes des Nations unies.** Bien que les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité soient évidemment des « *agissements contraires* » aux principes des Nations unies, cette dernière notion permet de recouvrir un plus large spectre d'actions répréhensibles (tortures, assassinats...). Sa portée est également plus large que le motif d'exclusion lié à un crime grave de droit commun dans la mesure où elle peut conduire à refuser la protection subsidiaire à des personnes qui, si elles n'ont pas commis des actes criminels, les ont couverts de leur autorité, compte tenu de leur niveau de responsabilité au sein de la hiérarchie du pouvoir<sup>40</sup> ;

- **il constitue une menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat.** La menace que peut représenter la « *présence* » du demandeur d'asile pour la sécurité ou l'ordre public du pays d'accueil ne figure pas parmi les motifs d'exclusion de la qualité de réfugié prévus par la convention de Genève. Mais, aux termes de la convention, elle peut, en revanche, justifier l'expulsion de l'intéressé (article 33-2). L'Assemblée nationale a adopté un amendement de la commission des Lois avec l'avis favorable du Gouvernement, précisant qu'il devait s'agir d'une menace « grave ». La mention de ce motif d'exclusion pour la protection subsidiaire rappelle que celle-ci reste l'héritière de l'asile territorial et que son bénéfice peut être écarté pour un motif prétorien.

La menace grave à l'ordre public pourrait-elle être invoquée indépendamment d'une action délibérée de l'intéressé ? Cette question vise notamment l'hypothèse où, sur le territoire français, le demandeur serait en butte aux menées de ses persécuteurs. Il serait évidemment inconcevable de

---

<sup>38</sup> La CRR avait longtemps estimé que le motif d'exclusion s'appliquait a fortiori pour les crimes commis sur le territoire national : le Conseil d'Etat a infirmé cette interprétation comme contraire à la lettre et à l'esprit de la convention de Genève (Conseil d'Etat, 21 mai 1997, Pham).

<sup>39</sup> CRR, SR, 20 juillet 1993, Chahrouf, n°231390.

<sup>40</sup> CRR, 18 juillet 1986, Duvalier, n°50265.

faire pâtir le requérant de menaces pour l'ordre public qu'il n'aurait en rien cherché à provoquer et de faire ainsi le jeu des persécuteurs.

C'est pourquoi, votre commission vous propose un **amendement** tendant à faire référence non à la « *présence* » de l'intéressé sur le territoire mais à son « *activité* ». Il convient d'observer à cet égard que la convention de Genève pose le principe du respect par le réfugié des « *mesures prises pour le maintien de l'ordre public* » (article 2), souvent interprété comme l'obligation d'un devoir de réserve.

*- Retrait de la protection subsidiaire*

Les motifs d'exclusion peuvent aussi justifier le retrait « *à tout moment* » par l'OFPRA de la protection subsidiaire à l'initiative de l'Office ou à la demande du représentant de l'Etat. Néanmoins, il convient de rappeler que si la décision initiale d'octroi de la protection subsidiaire a déjà fait l'objet d'un recours juridictionnel et qu'elle a été confirmée par la CRR, elle ne peut en principe faire l'objet d'un « retrait » dont l'effet rétroactif remettrait en cause l'autorité de la chose jugée. Votre commission des lois vous propose donc un **amendement** substituant une faculté d'abrogation à la possibilité d'un retrait.

*- Cessation de la protection subsidiaire*

Il appartient à l'OFPRA de ne pas renouveler le bénéfice de la protection subsidiaire à l'échéance annuelle lorsque les circonstances qui l'ont justifiée ont cessé ou ont connu un « *changement suffisamment profond* ». Le changement de circonstances est aussi, il faut le souligner, un motif de cessation du statut de réfugié. Il doit présenter un caractère effectif et durable afin de permettre au réfugié de se prévaloir de nouveau de la protection de son pays d'origine. La jurisprudence du Conseil d'Etat a confirmé que le juge doit alors apprécier le changement de circonstances non pas de manière abstraite mais au regard des conséquences concrètes pour la personne du réfugié<sup>41</sup>.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article premier **ainsi modifié**.

*Article 2*

(art.3 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile)

**Organisation de l'OFPRA - Transmission de documents  
au ministère de l'Intérieur**

Le 1° de l'article 2 du projet de loi tend à modifier les trois premiers alinéas de l'article 3 de la loi du 25 juillet 1952 afin de prévoir de nouvelles modalités d'organisation des instances dirigeantes de l'OFPRA ; le 2° de cet article vise à compléter l'article 3 de la loi précitée en fixant les conditions

---

<sup>41</sup> CE, 16 mars 1988, *Mondragon Abala*.

dans lesquelles celui-ci peut transmettre des documents au ministre de l'Intérieur.

Les deux derniers alinéas de l'article 3, maintenus par le présent projet de loi, prévoient d'une part, la soumission du personnel de l'Office au secret professionnel et, d'autre part, l'inviolabilité des locaux et de tous les documents appartenant à l'Office.

## **1. Modifications relatives au mode de désignation et à l'organisation des instances dirigeantes de l'OFPPRA**

### *- Renforcement du rôle du conseil de l'OFPPRA*

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi du 25 juillet 1952, le directeur de l'OFPPRA est « assisté » d'un conseil présidé par un représentant du ministre des Affaires étrangères -en l'occurrence, le directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France- et composé d'un représentant de chaque ministre concerné par la question des réfugiés -justice, intérieur, finances, travail et sécurité sociale, santé publique et population (selon les désignations en cours à la date d'adoption de la loi)- ainsi qu'un représentant, nommé par décret, des organisations officiellement habilitées à s'occuper des étrangers. A ce dernier titre, la même organisation, le service social d'aide aux émigrants (SSAE)<sup>42</sup> a été retenue depuis l'origine.

Le présent projet de loi propose trois séries de modifications à ce dispositif.

La **responsabilité du conseil est renforcée** : le conseil prend le nom de conseil d'administration, il n'est plus chargé d'« assister » le directeur mais il « administre » l'Office. Ses missions, aujourd'hui déterminées par décret<sup>43</sup> sont précisées dans la loi. Appelé jusqu'à présent à émettre des « avis », il lui reviendra de déterminer les « orientations générales » de cette structure et de délibérer sur les conditions d'attribution de la qualité de réfugié ou de la protection provisoire. Par ailleurs, un amendement adopté par les députés à l'initiative du rapporteur de la commission des lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, lui confie la responsabilité de définir la liste des pays considérés comme des pays d'origine sûrs jusqu'au jour où cette liste pourra être élaborée dans un cadre communautaire.

En deuxième lieu, la **composition du conseil est modifiée**. Si le texte n'énumère plus les différents ministres représentés et se borne à mentionner la présence des « représentants de l'Etat », s'il met fin par ailleurs à la représentation des organisations habilitées à s'occuper des étrangers -qui

---

<sup>42</sup> Association créée après la première guerre mondiale et qui a assumé plus tard l'assistance matérielle temporaire aux étrangers.

<sup>43</sup> Décret n°53-377 du 2 mai 1953 relatif à l'office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours.

pourront néanmoins participer aux réunions du Conseil d'administration (cf. infra)-, il prévoit parmi les nouveaux membres du Conseil un représentant du personnel de l'OFPRA, ainsi qu'aux termes d'un amendement proposé par la commission des Lois et adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement, un député et un sénateur. Les modalités de désignation des membres du conseil sont renvoyées à un décret (cf. art.11).

Enfin, le président du conseil ne sera plus nécessairement un représentant du ministre des Affaires étrangères : il sera choisi parmi les membres du conseil par décret sur proposition du ministre des Affaires étrangères.

*- Participation élargie aux réunions du conseil d'administration*

Trait spécifique du dispositif institutionnel français relatif aux réfugiés, le délégué du HCR assiste aux réunions du conseil de l'OFPRA et peut y présenter des observations et propositions. Le projet de loi conserve naturellement ce droit mais il en étend le bénéfice à trois personnalités qualifiées, nommées par décret, dont l'une au moins, aux termes d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement devra représenter « *les organismes participant à l'accueil et à la prise en charge des demandeurs d'asile et des réfugiés* ».

*- Nouveau mode de désignation du directeur de l'OFPRA*

Actuellement, le directeur de l'Office est nommé par le ministre des Affaires étrangères pour une durée de trois ans<sup>44</sup>. Le projet de loi propose de le désigner par décret sur **proposition conjointe des ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur**. Il paraît logique d'associer le ministre de l'Intérieur à cette nomination, l'OFPRA se voyant confier la protection subsidiaire, héritière de l'asile territorial accordé par ce ministre au titre du pouvoir régalien de l'Etat.

Cette évolution ne remet toutefois pas en cause la tutelle du ministre des Affaires étrangères sur l'OFPRA.

Par ailleurs, le projet de loi accorde au directeur de l'OFPRA le titre de « directeur général ».

*- Transmission de décisions ou documents au ministre de l'Intérieur*

L'article 3 de la loi du 25 juillet 1952 pose actuellement le principe de l'inviolabilité des locaux et des archives de l'OFPRA ainsi que d'une manière générale de « *tous les documents lui appartenant ou détenus par lui* ».

---

<sup>44</sup> Le directeur est nommé parmi les agents du ministère des Affaires étrangères (décret du 2 mai 1953, art. 1<sup>er</sup>).

Le souci de lutter contre les demandes abusives et frauduleuses a conduit le gouvernement à autoriser l'OFPRA par le décret n°89-482 du 7 juillet 1989 à mettre en place un fichier informatisé de lecture des empreintes digitales des demandeurs de la qualité de réfugié. La loi n° 98-349 du 11 mai 1998 dite « loi Debré » avait souhaité autoriser les agents habilités du ministère de l'Intérieur et de la Gendarmerie nationale à consulter ce fichier dactyloscopique.

Cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel<sup>45</sup> en vertu du principe de « *la confidentialité des éléments d'information détenus par l'Office : (...) seuls les agents habilités à mettre en œuvre le droit d'asile, notamment par l'octroi du statut de réfugié, peuvent avoir accès à ces informations, en particulier aux empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié ; (...) dès lors la possibilité donnée à des agents des services du ministère de l'Intérieur et de la Gendarmerie nationale d'accéder aux données du fichier informatisé des empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié créé à l'OFPRA prive d'une garantie légale l'exigence de valeur constitutionnelle posée par le préambule de la constitution* ».

Il convient de souligner qu'en application de la loi du 11 mai 1998, l'article 8 du décret du 23 juin 1998 dispose que l'instruction de la demande d'asile territorial « *est assurée par le ministre de l'Intérieur, notamment au vu d'un dossier transmis selon les cas par l'OFPRA ou la CRR* ». Cette disposition n'est pas contraire à la décision du Conseil constitutionnel dans la mesure où le ministre de l'Intérieur est l'autorité compétente pour mettre en œuvre l'asile territorial.

Le présent projet de loi prévoit la transmission de deux catégories de documents.

D'une part, en cas de rejet de la demande d'asile, le directeur général de l'OFPRA ou le président de la CRR transmet la décision motivée au ministre de l'Intérieur. Il s'agit, d'après l'exposé des motifs du projet de loi, de permettre à l'Etat de disposer de l'argumentation nécessaire dans les différents contentieux relatifs aux mesures d'éloignement à l'occasion desquels la situation dans les pays d'origine est souvent évoquée. Il convient de signaler que l'OFPRA dispose depuis 1986 d'un fichier des demandeurs d'asile et d'un service télématique pour informer les préfetures des décisions de l'Office et de la Commission des recours.

D'autre part, le ministre de l'Intérieur peut demander au directeur de l'OFPRA communication des documents d'état civil ou de voyage permettant d'établir la nationalité du requérant débouté à trois conditions : que ces documents soient transmis à des agents « habilités »; que cette communication

---

<sup>45</sup>Déc. n° 97-389, DC, 22 avril 1997.

soit nécessaire à la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement ; qu'elle ne menace pas la sécurité de cette personne ou de ses proches.

La faculté ainsi ouverte par le projet de loi ne contredit pas la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel dans la mesure où elle ne s'applique qu'aux personnes dont la demande d'asile a été rejetée et qui ne disposent plus en conséquence des protections dont bénéficient le demandeur d'asile et en particulier les garanties liées au principe de confidentialité.

De même que la décision d'admission au statut de réfugié ou à la protection subsidiaire se traduit par l'attribution d'un titre de séjour, de même une décision définitive de rejet doit conduire à une mesure d'éloignement du territoire. Celle-ci n'est effectivement possible que si la nationalité de la personne déboutée a pu être identifiée. En ce sens, la transmission des documents prévus par le projet de loi facilitera la reconduite des intéressés. S'ils ne peuvent demeurer régulièrement sur le territoire.

Votre commission a été saisie des difficultés d'archivage des dossiers de l'Office aujourd'hui répartis sur deux sites (Aubervilliers pour les dossiers antérieurs à 1990, Val-de-Fontenay pour les dossiers postérieurs). Le transfert de ces archives dans les locaux plus adaptés des archives du ministère des Affaires étrangères résoudrait ce problème mais se heurte au principe de l'inviolabilité des archives de l'OFPRA. Votre commission vous propose un **amendement** tendant à lever cet obstacle en posant le principe que seul le directeur de l'OFPRA pourrait autoriser l'accès à ces documents.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 2 **ainsi modifié**.

### *Article 3*

(art. 4 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile)

#### **Délivrance de documents d'état civil aux bénéficiaires de la protection subsidiaire**

L'article 3 tend à modifier l'article 4 de la loi du 25 juillet 1952. Aux termes de cet article, il revient à l'OFPRA d'établir et de délivrer les documents d'état civil relatifs aux réfugiés résidant en France. Cette disposition répond aux obligations fixées par la convention de Genève : le « *statut personnel de tout réfugié sera régi par la loi du pays de son domicile ou, à défaut de domicile, par la loi du pays de sa résidence* » (article 12-1).

Elle revêt évidemment une importance essentielle pour des personnes qui ne sont plus en mesure de se réclamer de la protection de leur pays d'origine. Les documents d'état civil peuvent être établis à partir de documents originaux ou, à défaut, à partir de documents administratifs ou de déclarations de l'intéressé. En cas de doute sur l'exactitude de ces informations, l'OFPRA est habilitée à conduire une « enquête ».



Les actes -délivrés gratuitement par l'Office- peuvent être notamment les actes de naissance si la naissance a eu lieu dans le pays d'origine, l'acte de mariage si les deux époux se sont mariés dans le pays d'origine et sont présents en France, les actes de décès si le décès a eu lieu en France. Ces actes ont la valeur d'actes authentiques.

Cette procédure a déjà fait l'objet d'une simplification, à la suite de la création en 1995 par l'OFPRA d'un système informatisé permettant d'effectuer des demandes d'actes par voie télématique et avec la possibilité pour le réfugié de faire établir les actes courants d'état civil sur la base de certains actes établis par l'OFPRA. Outre deux modifications de forme, l'article 3 prévoit que les mêmes actes peuvent être délivrés aux bénéficiaires de la protection subsidiaire lorsqu'ils sont dans l'« *impossibilité de les obtenir de leurs autorités* ».

Votre commission vous propose d'adopter l'article 3 **sans modification.**

#### *Article 4*

(art. 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile)

#### **Composition et compétences de la Commission des recours des réfugiés**

Le présent article tend à substituer une nouvelle rédaction à l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952 et à modifier la composition et la compétence de la Commission des recours des réfugiés (CRR).

La Commission des recours est une juridiction administrative<sup>46</sup> présidée par un membre du Conseil d'Etat, nommé par le vice-président du Conseil d'Etat. La loi du 25 juillet 1952 avait prévu que la Commission compte deux assesseurs, représentant le haut commissaire des Nations unies<sup>47</sup>, et le conseil de l'OFPRA.

Le développement du contentieux a conduit à instituer des **sections de jugement** ( une soixantaine aujourd'hui) dont la composition se modèle sur la composition tripartite de la Commission et à élargir le recrutement des présidents de ces sections aux magistrats de la Cour des comptes et aux membres -ayant au moins le grade de conseiller hors classe- des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, en activité ou honoraires, respectivement nommés par le premier président de la Cour des comptes ou le vice-président du Conseil d'Etat<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Le caractère juridictionnel de la Commission des recours a été reconnue par un arrêt du Conseil d'Etat du 29 mars 1957, *Paya Monzo*.

<sup>47</sup> Le représentant du HCR est désigné par la délégation du HCR en France soit en son sein, soit en dehors. Le représentant du conseil de l'OFPRA est désigné par celui-ci parmi les agents extérieurs à l'office issus de l'un des ministères représentés au conseil de cet établissement. Cf. Décret n°53-377 du 2 mai 1953.

<sup>48</sup> Loi n°99-550 du 2 juillet 1990.

La **présence d'un représentant d'une organisation internationale**, le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, au sein d'un organisme juridictionnel est une particularité sans autre exemple en droit français. Ce représentant est aujourd'hui appelé à se prononcer sur la reconnaissance de la qualité de réfugié non seulement au titre de l'asile conventionnel mais aussi au titre de l'asile constitutionnel institué par la loi du 11 mai 1998.

A l'occasion de l'examen du recours contre cette deuxième loi, le Conseil constitutionnel a confirmé la constitutionnalité de la présence d'un représentant d'une organisation internationale au sein d'une juridiction française. En effet, si la fonction de juger est « *inséparable de l'exercice de la souveraineté nationale* » et ne peut donc être confiée à des personnes de nationalité étrangère, « *il peut toutefois être dérogé à ce principe dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre d'un engagement international de la France et sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* ». Le conseil a précisé qu'il n'était pas porté atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale compte tenu du « **caractère minoritaire** » de la présence du HCR.

La composition tripartite de la Commission constitue une garantie importante pour le requérant. Par ailleurs elle ne soulève, en pratique, aucune difficulté ; d'après les témoignages recueillis par votre rapporteur, les décisions des formations de jugement sont presque toujours rendues à l'unanimité.

La Commission possède une double attribution, la première à caractère **juridictionnel**, la conduit à statuer sur **les décisions de refus** d'éligibilité à la qualité de réfugié prises par l'OFPRA, la seconde à caractère **consultatif**, lui permet d'examiner la requête d'un réfugié concerné par une mesure de police prise par les autorités françaises à l'encontre des réfugiés en application des articles 31, 32 et 33 de la convention de Genève. Ces articles visent principalement l'expulsion des réfugiés pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public<sup>49</sup>.

Les recours présentés devant la CRR dans le cadre de sa fonction juridictionnelle, présentent le caractère de plein contentieux. En d'autres termes, la Commission ne juge pas seulement de la légalité des décisions de l'Office mais apprécie le bien-fondé de l'éligibilité au statut de réfugié. De même, apprécie-t-elle les éléments de droit ou de fait tels qu'ils se présentent au moment où elle statue -elle peut donc prendre en compte des éléments qui n'ont pas été produits devant l'Office. Enfin, elle prend une décision qui « *se substitue* » à celle de l'Office et lie celui-ci.

---

<sup>49</sup> La compétence de la CRR est d'attribution : elle ne connaît pas notamment du refus d'octroi par l'OFPRA du statut d'apatride qui relève du tribunal administratif.

## 1. Modification de la composition de la CRR

### - *Elargissement du recrutement des présidents de section*

Le présent projet de loi poursuit le mouvement amorcé par la loi n°90-550 du 2 juillet 1990 en élargissant le recrutement des présidents de section d'une part, aux magistrats des chambres régionales des comptes désignés par le premier président de la Cour des comptes et d'autre part, aux magistrats de l'ordre judiciaire nommés par le garde des Sceaux. Le Gouvernement s'est opposé, lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée, à un amendement du rapporteur de la commission des lois, M. Jean Leonetti, tendant à confier ce pouvoir de nomination au premier président de la Cour de cassation après avoir fait valoir que ce dernier n'a pas de « *pouvoir de gestion administrative sur les magistrats des juridictions* » placés sous son contrôle.

Il n'en reste pas moins nécessaire de conforter l'indépendance de la Commission des recours. Les magistrats de l'ordre judiciaire appelés à présider les sections de jugement devraient ainsi être choisis parmi les magistrats qui ne sont pas soumis au pouvoir hiérarchique du Garde des Sceaux : les magistrats du siège en activité ou les magistrats honoraires qu'ils soient du siège ou du Parquet. Votre commission vous propose un **amendement** en ce sens.

En outre, la condition selon laquelle les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel doivent avoir au moins le grade de conseiller hors classe est supprimée.

L'élargissement du recrutement apparaît d'autant plus nécessaire que l'extension du champ de compétence de l'OFPRA -et donc de la CRR- à la protection subsidiaire pèsera sur l'activité de la Commission.

### - *Nouvelles modalités de désignation au sein de la CRR*

La présence d'un délégué du HCR au sein de la Commission n'avait pas été jugée contraire à la Constitution à condition, d'une part, qu'elle soit nécessaire à la mise en œuvre d'un engagement international -en l'espèce, la convention de Genève- et d'autre part, que cette présence revête un caractère minoritaire.

Le Gouvernement a jugé que cet équilibre risquait d'être remis en cause dès lors que la CRR aurait à juger très souvent des cas de protection subsidiaire. Soucieux toutefois de conserver à la Commission le bénéfice de la compétence et de l'expérience d'un représentant du HCR, il a modifié le principe de sa désignation : celle-ci appartiendrait au vice-président du Conseil d'Etat.

Estimant, à juste titre, que le rôle du HCR au sein de la Commission représentait une garantie appréciable pour les requérants, l'Assemblée

nationale est revenue au principe de la nomination par le Haut commissaire des Nations unies pour les réfugiés à condition toutefois qu'elle soit soumise à l'avis conforme du vice-président du Conseil d'Etat.

En outre, le projet de loi substitue au représentant du conseil de l'OFPRA, une personnalité désignée par le vice-président du Conseil d'Etat sur proposition de l'un des ministres représentés au sein du conseil d'administration de l'Office. En pratique, le représentant du conseil est d'ores et déjà choisi au sein de l'un des ministères concernés. La nomination par le vice-président du Conseil d'Etat s'inscrit dans la volonté de renforcer l'indépendance de la Commission.

## **2. Modification des compétences de la Commission**

Deux séries de modifications affectent les compétences de la CRR.

En premier lieu, la compétence de la Commission est étendue aux décisions de l'OFPRA dans le domaine de la protection subsidiaire. En outre, elle pourra aussi bien être saisie des décisions de rejet, comme aujourd'hui, que des décisions d'octroi qu'il s'agisse du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. Un recours pourrait ainsi être formé par le ministre de l'Intérieur contre une décision de l'OFPRA.

Par ailleurs, les députés ont adopté un amendement précisant que les compétences de la Commission s'appliqueraient aux décisions de l'OFPRA visées aux paragraphes II et IV de l'article 2 du présent projet de loi, c'est-à-dire aux décisions relatives à la reconnaissance de la qualité de réfugié et à l'octroi, au renouvellement, au retrait de la protection subsidiaire à l'exclusion en particulier des mesures prises par l'Office en matière de protection administrative et juridique des réfugiés.

Ensuite, il serait mis fin à la compétence consultative de la Commission sur les mesures prises en matière de séjour des réfugiés statutaires au motif que cette compétence s'exerce très rarement (trois cas au cours des deux dernières années). Or, il s'agit d'une garantie utile : car si l'avis de la Commission ne lie pas l'autorité administrative à laquelle il est destiné, du moins peut-il influencer sa décision et celle du juge administratif si celui-ci a par ailleurs été saisi d'un recours contre la mesure concernée, le recours porté devant la Commission ayant un caractère suspensif -sauf cas d'urgence absolue. En outre, la Commission, dotée d'un véritable pouvoir d'investigation, peut exercer un contrôle plus poussé que celui du juge saisi de l'annulation de la mesure. C'est pourquoi votre commission vous propose un **amendement** tendant à rétablir cette compétence consultative de la CRR.

Par ailleurs, L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par la commission des Lois avec l'avis favorable du Gouvernement, destiné à inscrire dans la loi une disposition contenue jusqu'à présent dans le décret

n°53-377 du 2 mai 1953 relatif à l'OFPRA et à la CRR (art. 21-3), permettant au président de **régler par ordonnance** un certain nombre de cas qui ne justifient pas l'intervention d'une formation collégiale (désistements, constat qu'il n'y a pas lieu de statuer sur un recours, recours entaché d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en instance)<sup>50</sup>. Elle a élargi cette faculté aux présidents de section et l'a également appliqué aux demandes ne présentant aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur de l'OFPRA.

L'élargissement du champ des affaires susceptibles d'être réglées par ordonnance à cette dernière catégorie de demandes peut se justifier par l'encombrement de la Commission et le souci d'accélérer l'examen des affaires. En outre, les décisions du président de la Commission et des présidents de section pourront être soumises au contrôle du juge de cassation.

Les dispositions actuelles de l'article 5 de la loi 25 juillet 1952 relatives au délai de recours ainsi qu'à la faculté ouverte au requérant de présenter ses explications à la Commission et de s'y faire assister d'un conseil ne sont pas reprises, les conditions d'exercice du recours devant la CRR étant renvoyées par l'article 11 du présent projet de loi à un décret.

Votre commission vous propose un **amendement** de coordination tendant à donner au directeur de l'Office le titre de « *directeur général* ».

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 4 **ainsi modifié**.

#### *Article 5*

(art. 8 et 9 de la loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile)

#### **Abrogation des articles 8 et 9 de la loi du 25 juillet 1952**

L'article 5 tendant à abroger les articles 8 et 9 de la loi du 25 juillet 1952 a été supprimé par un amendement de l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des Lois avec l'avis favorable du Gouvernement. Ces articles faisant l'objet d'une nouvelle rédaction aux articles 12 et 19 du présent projet de loi.

L'article 8 de la loi de 1952 prévoit que les conditions d'application de la loi aux départements d'outre mer sont déterminées par décret pris sur le rapport du ministre des Affaires étrangères au ministre de l'Intérieur. En vertu du principe d'applicabilité directe des lois et règlements aux départements et régions d'outre-mer inscrit par la loi constitutionnelle du 26 mars 2003 au premier alinéa de l'article 73 de la Constitution, cette disposition est devenue inutile. Les adaptations nécessaires à l'application du projet de loi figurent dans le nouvel article 12 de la loi du 25 juillet 1952 (*cf.* art. 11).

---

<sup>50</sup> Aujourd'hui près de 15 % des dossiers soumis à la Commission des recours sont traités selon la procédure des ordonnances.

L'article 9 renvoie les modalités d'application du titre premier de la loi du 25 juillet 1952 à un décret. L'ensemble des dispositions du projet de loi dont les conditions d'application sont définies par décret sont désormais réunies dans un article unique -art. 19- qui précise que ces décrets sont pris en Conseil d'Etat (*cf.* art.11).

Votre commission des Lois vous propose de maintenir la **suppression** de l'article 5.

#### *Article 6*

(art. 10 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952)

#### **Admission au séjour du demandeur d'asile**

Le présent article tend à substituer une nouvelle rédaction à l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952 qui porte sur les conditions d'admission au séjour du demandeur d'asile. Il en complète les dispositions sans en remettre en cause les principes. Par ailleurs, il donne une nouvelle numérotation de cet article qui devient l'article 8 compte-tenu de l'abrogation des deux articles précédents.

L'admission au séjour constitue une étape particulièrement importante pour le demandeur d'asile. En effet, la demande d'admission au séjour conditionne la recevabilité de la demande à l'OFPRA<sup>51</sup>.

Le régime relatif au séjour des demandeurs d'asile, longtemps laissé à la discrétion des préfetures, n'a été réglementé qu'en 1985, sur la base d'une directive du premier ministre dont les principales dispositions ont ensuite été intégrées par la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 sous la forme d'un nouveau chapitre VII de l'ordonnance du 2 novembre 1945 intitulé « *Des demandeurs d'asile* ». Le souci de mettre en valeur la particularité du droit de l'asile par rapport aux dispositions relatives à l'immigration a conduit par la suite le législateur, par la loi du 11 mai 1998, à transférer dans la loi du 25 juillet 1952, les dispositions contenues dans le chapitre VII de l'ordonnance.

Les présentes dispositions s'appliquent aux étrangers qui sollicitent l'asile alors qu'ils sont déjà présents sur le territoire français.

Deux autres cas de figure doivent aussi être envisagés :

- les étrangers qui demandent l'asile depuis leur territoire d'origine ;
- les étrangers qui sollicitent l'asile aux frontières du territoire français.

Les premiers doivent solliciter des **visas** « **au titre de l'asile** » auprès des postes diplomatiques ou consulaires français à l'étranger. L'octroi de ces

---

<sup>51</sup> Conseil d'Etat, 5 décembre 2001, préfet de police c/ Ba.

visas relève d'une prérogative discrétionnaire de l'Etat et aboutit à une admission sur le territoire qui ne préjuge en rien de la décision de l'OFPRA.

Les étrangers qui se présentent aux **frontières** ferroviaire, maritime ou aérienne font également l'objet de mesures spécifiques. Leur demande est soumise à un examen préalable. En effet, ces personnes peuvent être maintenues en zone d'attente le temps « *strictement* » nécessaire à un examen tendant à déterminer si leur demande n'est pas « *manifestement infondée* »<sup>52</sup>. Le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France, en cours d'examen devant le Parlement, ne modifie pas ces principes.

La décision de refus d'entrée qui, dans le droit commun, est prise par le chef du poste de contrôle à la frontière, relève ici par dérogation, du ministre de l'Intérieur, après consultation du ministre des Affaires étrangères<sup>53</sup>.

En pratique, le plus souvent, un procès verbal des déclarations du demandeur est adressé par le service chargé du contrôle aux frontières à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur qui saisit alors le service des étrangers à la frontière rattaché à la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France du ministère des Affaires étrangères, composé d'officiers de protection détachés de l'OFPRA. Ces derniers procèdent à l'examen de la demande en recourant le cas échéant à un entretien avec l'intéressé et transmettent un avis au vu duquel le ministre de l'Intérieur se prononce.

Lorsque l'entrée en France a été refusée, l'étranger est renvoyé soit dans son pays d'origine, s'il résulte de l'examen de sa demande qu'il n'y court pas de risque, soit, dans le cas contraire, vers un pays d'accueil dans lequel il pourra être légalement admis et bénéficiaire d'une protection, soit, enfin, vers l'Etat de l'Union européenne qui en application de la réglementation communautaire, est responsable de l'examen de la demande d'asile.

Si, en revanche, la demande n'apparaît pas « *manifestement infondée* », l'intéressé reçoit un sauf-conduit lui permettant de se présenter à la préfecture dans le ressort de laquelle il souhaite fixer sa résidence, pour y demander son admission au séjour<sup>54</sup>.

Le présent article traite successivement de l'autorité compétente pour examiner la demande d'admission au séjour et des conditions auxquelles il peut être opposé un refus à cette demande.

---

<sup>52</sup> Ordonnance du 2 novembre 1945, art. 35 quater.

<sup>53</sup> Décret n° 82-442 du 27 mai 1982, art. 12.

<sup>54</sup> Ordonnance du 2 novembre 1945, art. 27 bis.

## 1. L'autorité compétente pour prononcer l'admission au séjour

Le projet de loi maintient la compétence du préfet et, à Paris, du préfet de police pour examiner la demande d'admission au séjour du demandeur d'asile. La préfecture territorialement compétente est celle du département dans lequel l'intéressé est domicilié.

## 2. Le principe : l'admission au séjour du demandeur d'asile

L'admission au séjour du demandeur d'asile est la règle, le refus d'admission, l'exception. Ce principe résulte de la rédaction de la loi du 25 juillet 1952 que le projet de loi n'a pas remise en cause : « *l'admission en France d'un étranger qui demande à bénéficier de l'asile ne peut être refusée que si...* ». Les motifs de refus d'admission sont énumérés limitativement: le refus d'admission ne pourrait être prononcé pour une raison non prévue à cet article.

En outre, trois autres dispositions déjà incluses dans l'article 10 de la loi viennent conforter le principe selon lequel le demandeur d'asile peut obtenir l'admission au séjour.

En premier lieu, le deuxième alinéa de l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952, inchangé par le projet de loi, rappelle que l'admission ne peut être refusée au seul motif que le demandeur est démuné des documents et visas mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance n°45-2568 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

La loi a consacré ainsi un principe que la jurisprudence avait dégagé pour l'entrée des demandeurs d'asile. L'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 dispose que pour entrer en France, tout étranger doit être muni des « *documents (passeport ou justificatifs d'identité) et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur* » ainsi que « *sous réserve des conventions internationales, les documents (...) relatifs, d'une part, à l'objet et aux conditions de son séjour et, d'autre part, s'il y a lieu, à ses moyens d'existence et aux garanties de son rapatriement* » et enfin, « *les documents nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle s'il se propose d'en exercer une* ».

Le Conseil d'Etat avait jugé que la réserve des conventions internationales visait la convention de Genève et en particulier le **principe d'immunité pénale** prévu à son article 31 selon lequel les Etats signataires ne peuvent appliquer « *des sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée (...), entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation* »<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Conseil d'Etat, 27 septembre 1985, Association France terre d'asile.



Ensuite, l'admission ne peut être refusée en contradiction avec l'article 33 de la convention de Genève qui interdit l'expulsion ou le refoulement d'un réfugié « *sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions publiques* ». Ce droit reconnu au réfugié est ainsi étendu au demandeur d'asile lui-même.

Enfin, même si la demande de l'étranger entre dans l'un des quatre cas de refus d'admission, l'Etat, comme le rappelle l'avant dernier alinéa du nouvel article 8, conserve, en vertu d'un droit souverain, la possibilité d'accorder l'asile.

### **3. Conditions auxquelles l'admission au séjour peut être refusée**

Le projet de loi substitue pour des raisons de clarté l'expression « *l'étranger qui demande l'asile* » à « *demandeur d'asile* » qui vise une personne qui a déjà déposé sa demande auprès de l'OFPRA. Il reprend les **quatre conditions** qui figurent dans l'actuel article 10, auxquelles l'admission au séjour peut être refusée en les complétant pour deux d'entre elles par de nouvelles dispositions.

*- L'examen de la demande d'asile relève d'un autre Etat*

Le premier motif de refus d'admission au séjour transcrit les dispositions des conventions de Dublin et de Schengen relatives à la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile au sein de l'Union européenne.

La convention de Dublin qui lie les quinze Etats membres de l'Union européenne, signée le 15 juin 1990, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1997, a repris les stipulations du chapitre VII du titre II de la convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990<sup>56</sup> consacrées à la détermination de l'Etat responsable du traitement de la demande d'asile qui s'appliquaient depuis le 26 mars 1995.

L'application des procédures communautaires de décision aux questions liées à l'asile et à l'immigration, décidée par le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, a conduit à substituer à la convention de Dublin un règlement dit « Dublin II » adopté par le Conseil le 18 février 2003.

Le projet de loi prend acte de cette évolution et fait désormais référence à cette nouvelle base juridique. La détermination d'un Etat responsable de la demande d'asile peut aussi résulter d'engagements comparables à ceux prévus par la réglementation communautaire.

---

<sup>56</sup> Convention d'application de l'accord de Schengen conclu le 14 juin 1985 par l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas.

Les éléments de détermination du pays responsable du traitement de la demande d'asile n'ont pas été remis en cause par le nouveau règlement précité. Ils demeurent inspirés par une double préoccupation : toute demande d'asile présentée sur le territoire de l'un des Etats signataires doit être examinée, un seul Etat doit être responsable de cet examen.

Sept critères alternatifs et hiérarchisés ont été fixés : l'Etat responsable du traitement de la demande est celui, d'abord, où le demandeur compte un membre de sa famille (conjoint, enfant mineur) ; l'Etat qui a délivré à l'intéressé un titre de séjour ou un visa ; l'Etat par les frontières extérieures duquel le demandeur est entré sur le « territoire commun » formé par les Etats parties -il s'agit du critère le plus utilisé alors même que la convention visait précisément à faire jouer des critères plus diversifiés ; l'Etat qui traite ou a traité une demande d'asile déjà présentée par le demandeur ; l'Etat par lequel la demande a été présentée ; l'Etat qui, pour des raisons humanitaires, souhaite examiner la demande d'asile à condition que l'Etat normalement responsable l'accepte ; enfin, l'Etat qui en vertu du critère « de souveraineté », souhaite examiner une demande d'asile à condition que le demandeur y consente.

Ce premier motif de refus d'admission présente une double caractéristique par rapport aux trois suivants. D'une part, il fait l'objet d'un examen prioritaire ; s'il ne s'applique pas, la demande d'admission est alors examinée au regard des autres conditions posées par l'article 10. D'autre part, l'OFPRA et la Commission des recours sont incompétentes pour connaître des refus d'admission sur ce motif.

S'il apparaît « certain » ou « plausible » qu'un autre Etat est responsable, celui-ci est saisi par la préfecture dans les six mois qui suivent le dépôt de la demande d'asile ; l'Etat dispose d'un mois pour apporter sa réponse -son silence vaut acceptation. L'acceptation est notifiée au demandeur d'asile par la préfecture en même temps que le refus d'admission au séjour et que la décision de transfert vers l'Etat responsable. L'intéressé doit alors se présenter aux autorités de l'Etat responsable dans le délai d'un mois.

*- Le demandeur d'asile a la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en œuvre les stipulations de l'article 1<sup>er</sup> C 5 de la convention de Genève.*

L'article 1<sup>er</sup> C 5 prévoit que « si les circonstances à la suite desquelles [une personne] a été reconnue comme réfugié [ont] cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité ». Il définit ainsi un motif de cessation de la qualité de réfugié (*cf. supra, art. 1<sup>er</sup>*) repris ici comme motif de refus d'admission au séjour. Il appartient à chacun des Etats parties à la convention de décider les cas où le changement politique est établi. En France, cette responsabilité incombe à l'OFPRA qui, dans la période récente, a fait principalement jouer la clause à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale.

Le projet de loi ajoute à cette disposition que l'admission peut aussi être refusée à un étranger ressortissant d'un pays considéré comme **pays d'origine sûr**. Est considéré comme tel un pays qui « *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* ».

Un pays peut inscrire dans sa constitution les droits fondamentaux sans être en mesure toutefois de les appliquer. C'est pourquoi votre commission vous propose un **amendement** tendant à renforcer la définition des pays considérés comme sûrs, afin de prendre en compte leur capacité à veiller au respect effectif du principe d'un Etat de droit.

Cette notion, nouvelle dans notre droit, figure dans la proposition de directive du Conseil relative à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié. Elle est déjà appliquée par certains de nos partenaires comme l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas qui ont chacun adopté des listes des pays d'origine « présumés » sûrs qui permettent un rejet des demandes d'asile des ressortissants de ces pays sans possibilité d'appel suspensif contre cette décision.

La notion de pays d'origine sûr pourrait soulever deux difficultés, la première au regard des garanties apportées au demandeur d'asile, la seconde au regard du mode d'élaboration de la liste et des difficultés diplomatiques que pourrait valoir à la France l'exclusion de certains pays.

Sur le premier point, le risque d'une application indifférenciée du principe du pays d'origine sûr a été écarté. En effet, comme le souligne l'exposé des motifs, le fait que le demandeur d'asile soit le ressortissant d'un pays d'origine sûr n'impliquera pas un rejet automatique de sa demande par l'autorité préfectorale, « **la garantie d'un examen au fond de chaque dossier sera en effet respectée** ».

En d'autres termes, le critère du pays d'origine devra être appliqué dans le même esprit que l'article 1<sup>er</sup> C 5 de la convention de Genève : le changement de circonstances susceptible de remettre en cause la qualité de réfugié doit s'apprécier de manière concrète par rapport à la situation individuelle de l'intéressé et le juge, saisi d'un recours à ce titre, doit apprécier chaque cas particulier<sup>57</sup>.

Cette précision qu'apporte l'exposé des motifs constitue évidemment une garantie fondamentale pour le demandeur d'asile et mériterait de figurer dans le dispositif de la loi lui-même. Votre commission vous soumet donc un **amendement** en ce sens.

---

<sup>57</sup> Il convient de noter que le « protocole Aznar » annexé au traité d'Amsterdam pose que les « Etats membres de l'Union européenne (...) sont considérés comme des pays d'origine sûrs les uns vis à vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile » mais que dans ce cadre la notion de pays d'origine sûr est un moyen automatique de rejet des demandes sans examen des situations individuelles.

En second lieu, l'élaboration de la liste des pays d'origine sûrs s'avèrera évidemment délicate. Il ne faut pas oublier cependant qu'elle aura vocation à être établie à l'échelle européenne ce qui devrait éviter d'en faire un élément de contentieux dans les relations bilatérales de la France avec certains Etats dont elle est proche et qui ne figureraient pas sur cette liste.

Lors du Conseil « justice - affaires intérieures » des 2 et 3 octobre 2003, les ministres de l'Intérieur des Etats membres se sont accordés sur le principe même de cette liste qui pourrait être complétée par des listes nationales. La question du mode d'adoption de cette liste reste ouverte, la France plaidant pour la règle de l'unanimité.

- *La présence en France de l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public.* Le projet de loi a ajouté que l'admission de l'étranger pourrait être également refusée lorsque sa présence constituerait **une menace pour la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat**. La circulaire du 8 février 1994 précise que l'appréciation d'une telle menace résulte de la consultation du fichier AGDREF (application gestion des ressortissants étrangers en France) et du fichier des personnes recherchées (FPR).

- *La demande d'asile repose sur une fraude délibérée, un recours abusif aux procédures d'asile, ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement.* Les pratiques frauduleuses sont constituées par l'utilisation d'une fausse identité ; les recours abusifs concernent, comme la loi le précise, « la présentation frauduleuse de plusieurs demandes d'admission au séjour au titre de l'asile sous des identités différentes » ; le projet de loi a maintenu ces dispositions et, à la suite d'un amendement d'origine gouvernementale adopté par les députés avec l'avis favorable de la commission des Lois, a précisé que le recours abusif aux procédures d'asile viserait également « la demande d'asile présentée dans une collectivité d'outre-mer s'il apparaît qu'une demande est en cours d'instruction dans un autre Etat membre de l'Union européenne »<sup>58</sup>.

Sauf dans le cas où sa demande relèverait d'un autre Etat, le demandeur d'asile auquel aurait été opposé un refus d'admission peut saisir l'OFPRO qui examine la requête selon une **procédure prioritaire** (cf. art. 7) puis présenter un **recours qui n'est pas suspensif** devant la Commission des recours (cf. art.8). Le projet de loi reprend dans une rédaction légèrement modifiée pour tenir compte de l'institution de la protection subsidiaire cette disposition qui figure déjà au dernier alinéa de l'article 10.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 6 **ainsi modifié**.

---

<sup>58</sup> Un cinquième motif de refus de séjour, mentionné au deuxième alinéa de l'article 26 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, peut être opposé au demandeur d'asile lorsque celui-ci fait l'objet d'un signalement aux fins de non admission au « système information Schengen ».

## Article 7

(art.11 de la loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile)

### **Attribution d'un titre de séjour au demandeur d'asile**

Le présent article tend à substituer une nouvelle rédaction à l'article 11 de la loi du 25 juillet 1952 qui détermine les modalités d'attribution d'un titre de séjour à un demandeur d'asile. Il procède à une renumérotation de cet article qui devient l'article 9 de la loi du 25 juillet 1952. S'il propose une rédaction simplifiée de cet article, il n'en modifie pas les principes.

Ces principes se déduisent comme l'a affirmé le Conseil d'Etat<sup>59</sup> de l'article 31, alinéa 2 de la convention de Genève aux termes duquel « *l'étranger qui sollicite la reconnaissance de la qualité de réfugié [doit être] en principe autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande* ». Ils ont en outre été confirmés par le Conseil constitutionnel qui a reconnu au demandeur d'asile le droit de « *demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande* »<sup>60</sup>.

L'article 11 définit d'abord la procédure en deux étapes que doit suivre le demandeur d'asile admis à séjourner en France. Celui-ci se voit d'abord remettre un « **document provisoire de séjour** » -qui prend le nom d'autorisation provisoire de séjour (APS)<sup>61</sup>, remise par la préfecture- qui lui permet de déposer sa demande d'asile auprès de l'OFPRA.

L'autorisation provisoire de séjour a un double effet : d'une part, selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, elle régularise la situation de l'étranger quant à ses conditions d'entrée en France<sup>62</sup> ; d'autre part, elle ouvre droit à diverses prestations sociales et financières (hébergement, couverture sociale et médicale, notamment) mais non au droit de travailler.

Dans un second temps, après la saisine de l'OFPRA, « *le demandeur se voit délivrer un nouveau document provisoire de séjour* ». Ce document est un « *récépissé constatant le dépôt d'une demande de statut de réfugié* »<sup>63</sup> valable trois mois. Il est renouvelé jusqu'à ce que l'OFPRA ait statué et si la Commission des recours a été saisie jusqu'à ce que celle-ci se soit prononcée. Ainsi, le **demandeur d'asile peut demeurer sur le territoire d'asile pendant toute la durée de la procédure**, le recours devant la Commission des recours présentant un caractère suspensif.

Le document provisoire de séjour peut être retiré ou son renouvellement refusé lorsqu'il apparaît postérieurement à sa délivrance que

---

<sup>59</sup> Conseil d'Etat, 13 décembre 1991, Préfet de l'Hérault c/Dakoury et Nkodia.

<sup>60</sup> Conseil constitutionnel, 13 août 1993, n° 93-325 DC.

<sup>61</sup> Décret du 30 juin 1946, art. 15

<sup>62</sup> Conseil d'Etat, 6 février 2002, Mukendi Ngola

<sup>63</sup> Décret du 30 juin 1946, art. 16

l'intéressé se trouve dans l'un des quatre cas de non admission prévus à l'article précédent. Le décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 (alinéa 2, article 17) ajoute que le récépissé peut aussi ne pas être délivré « *s'il apparaît que le demandeur d'asile auquel a été notifiée une décision de rejet de l'OFPRA s'est abstenu de contester celle-ci devant la CRR* » dans un délai d'un mois à compter de la décision de rejet de l'OFPRA.

Le dernier alinéa du nouvel article 9 intègre une disposition qui figure aujourd'hui au sixième alinéa de l'article 2 de la loi du 25 juillet 1952 aux termes duquel, lorsque le titre de séjour a été refusé ou non renouvelé pour les motifs prévus du 2° au 4° de l'article 10 de cette loi, l'OFPRA statue par priorité sur la demande d'asile.

En pratique, cette procédure prioritaire implique que l'OFPRA se prononce rapidement ( sans qu'un délai lui soit actuellement imparti) et n'a qu'exceptionnellement la faculté d'entendre au préalable l'intéressé. En 2002, 8,3% des demandes adressées à l'OFPRA ont été examinées selon la procédure prioritaire, soit une progression de 17,8 % par rapport à 2001 (d'après le rapport de l'OFPRA pour 2002, la procédure prioritaire a plus particulièrement concerné les Algériens et les Turcs).

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 7 **sans modification**.

#### *Article 8*

(art.12 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile)

#### **Délivrance d'une carte de séjour temporaire aux bénéficiaires de la protection subsidiaire**

Outre la renumérotation de l'article 12 de la loi du 25 juillet 1952 qui devient l'article 10, le présent article tend à en compléter la rédaction.

L'article 12 définit les conditions dans lesquelles le demandeur d'asile peut se maintenir sur le territoire français. S'agissant du demandeur admis à séjourner sur le territoire, ce droit lui est reconnu jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA et le cas échéant de celle de la CRR. Le refus de renouvellement ou le retrait de l'autorisation de séjour doit conduire l'intéressé à quitter le territoire français dans un délai d'un mois à compter de la notification de cette décision.

L'étranger auquel a été opposé un refus d'admission au séjour pour un motif visé du 2° à 4° de l'article 10 peut rester jusqu' à la notification de la décision de refus de l'OFPRA et il ne peut faire l'objet, dans l'intervalle, d'aucune mesure d'éloignement. Le recours devant la CRR ne présente pas, dans ce cas, un caractère suspensif.

Si la qualité de réfugié a été reconnue à l'étranger, le préfet abroge l'arrêté de reconduite à la frontière qui aura été éventuellement pris et délivre la **carte de résident valable 10 ans et renouvelable de plein droit** qui lui permet d'exercer la profession de son choix.

Le projet de loi complète cette disposition en visant également la protection subsidiaire qui, si elle est accordée, ouvre droit à la carte de séjour prévue à l'article 12 ter de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Cette **carte de séjour** est **valable un an** et donne également droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

Pour une plus grande clarté, votre commission vous propose un **amendement** rédactionnel et vous propose d'adopter l'article 8 **ainsi modifié**.

#### *Article 9*

(art. 12-1 de la loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile)

#### **Coordination**

L'article 12-1 de la loi du 24 juillet 1952 a été introduit par la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale afin que le mineur, privé de représentant légal, qui sollicite la reconnaissance de la qualité de réfugié soit assisté par un administrateur ad hoc désigné par le procureur de la république.

Outre la renumérotation de cet article qui devient l'article 11, le projet de loi substitue la « *demande d'asile* » à la « *demande de reconnaissance de la qualité de réfugié* » afin de prendre également en compte la protection subsidiaire.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 9 **sans modification**.

#### *Article 10*

(art. 13 à 18 de la loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile)

#### **Abrogations**

Le présent article tend à abroger, d'une part, l'article 13 relatif à l'asile territorial compte tenu de la mise en place de la protection subsidiaire et, d'autre part, les articles 14 à 18 relatifs aux adaptations nécessaires pour assurer l'application de la loi à l'outre-mer que le présent projet de loi réunit par souci de plus grande clarté sous un titre nouveau - titre III consacré à des dispositions diverses.

La France avait, lors de la ratification de la convention de Genève, admis l'application de ce texte dans les territoires d'outre-mer. Logiquement, la loi du 25 juillet 1952 a été rendue applicable dans ces territoires par le décret n° 58-562 du 24 juin 1958 ; ses conditions d'application ont toutefois été renvoyées à un décret jamais paru.

Le vide juridique ainsi créé n'a soulevé de véritables difficultés que lorsque, à la fin de la dernière décennie, la Nouvelle-Calédonie, s'est vue confrontée à un afflux de demandeurs d'asile. C'est alors que l'application de la loi du 25 juillet 1952 a été étendue aux territoires d'outre-mer avec les adaptations nécessaires : par la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 pour la Nouvelle-Calédonie, par l'ordonnance n° 2000-370 du 26 avril 2000 pour la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna, Mayotte et pour les Terres australes et antarctiques françaises.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 10 **sans modification**.

#### *Article 11*

(titre III [nouveau] de la loi n°52-893  
du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile)

#### **Adaptations en vue de l'application de la loi à l'outre-mer - Décrets d'application**

Cet article tend à introduire après l'article 12-1 (renuméroté article 10) de la loi du 25 juillet 1952 un titre III, intitulé dispositions diverses et regroupant aux articles 12 à 18 les dispositions d'adaptation de la loi à l'outre-mer et à l'article 19 les mesures d'application de la loi.

#### **1. Mesures d'adaptation à l'outre-mer (art. 12 à 18)**

En vertu de la possibilité, inscrite à l'article 73 de la constitution<sup>64</sup>, d'adapter des lois et règlements aux départements et régions d'outre-mer compte tenu des « *caractéristiques et des contraintes* » qui leur sont propres, l'**article 12** prévoit que le principe de non admission au séjour d'une personne dont la demande relève d'un autre Etat membre de l'Union européenne (article 8 de la loi du 25 juillet 1952) n'est pas applicable aux départements d'outre-mer. En effet, le règlement dit « de Dublin » du 18 février 2003 qui détermine l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile, est applicable sur le seul territoire européen des Etats membres<sup>65</sup>.

Néanmoins, le gouvernement a fait adopter lors de la première lecture devant l'Assemblée nationale, un amendement tendant à inclure parmi les motifs de non admission au titre du recours abusif aux procédures d'asile, la demande d'asile présentée dans une collectivité d'outre-mer si cette demande est par ailleurs en cours d'instruction dans un autre Etat membre de l'Union européenne.

Sur le même fondement, l'**article 13** procède à une adaptation comparable pour Saint-Pierre et Miquelon.

---

<sup>64</sup> Faculté introduite par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003.

<sup>65</sup> Règlement n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003, art. 26.



Les **articles 14, 15, 16, et 17** prévoient les adaptations nécessaires, respectivement pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna et Mayotte. Si ces adaptations ne diffèrent pas dans leur nature de celles qui figurent dans le texte actuel de la loi du 25 juillet 1952, une rédaction nouvelle a été rendue nécessaire, notamment pour tenir compte de l'institution de la protection subsidiaire.

Ces adaptations qui portent sur les articles 2, 8, 9, 10 et 11 de la loi sont de quatre ordres.

Elles visent d'abord à des substitutions de désignation ; le représentant de l'Etat prend le nom de « *haut commissaire de la République* » en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, « *administrateur supérieur* » à Wallis et Futuna et « *représentant du Gouvernement* » à Mayotte. Par ailleurs, il n'est plus fait référence au territoire français ou à la France mais au nom de chacune des collectivités ou, le cas échéant, au « *territoire de la République* ».

Ensuite, les mentions relatives à l'ordonnance du 2 novembre 1945 sont remplacées par les mentions aux différentes ordonnances relatives à l'entrée et au séjour dans les différentes collectivités : ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 pour la Nouvelle-Calédonie ; ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 pour la Polynésie française ; ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 pour les îles Wallis et Futuna ; ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 pour Mayotte.

En outre, le principe de non-admission d'un étranger dont la demande d'asile relève d'un autre Etat membre de la Communauté n'est pas applicable à ces collectivités outre-mer pour les raisons exposées précédemment.

Enfin, il est précisé au second alinéa de l'article 10 (ancien article 12), que dans l'hypothèse d'un examen prioritaire de la demande d'asile d'un étranger auquel un refus d'admission a été opposé, le requérant obtient « *les autorisations* » nécessaires si l'OFPRA décide de l'entendre hors des collectivités intéressées.

L'**article 18** reprend, sous réserve d'une simplification rédactionnelle, les dispositions particulières pour les Terres australes et antarctiques françaises figurant à l'article 18 de la loi du 25 juillet 1952. En effet, après avoir été entendu par l'autorité administrative qui lui délivre récépissé de sa demande, l'étranger qui demande l'admission au titre de l'asile, est « *invité à quitter sans délai les Terres australes et antarctiques françaises et à rejoindre La Réunion, où sa demande sera traitée dans les conditions prévues par la présente loi* ».

## 2. Décrets d'application de la loi

Aux termes de l'article 19, les modalités d'application de la loi seront déterminées par décret en Conseil d'Etat ; cet article précise certaines des dispositions qui feront l'objet des mesures réglementaire. Plusieurs dispositions importantes seront déterminées par décret, en particulier, celles relatives aux délais de recours devant la Commission des recours des réfugiés et à la possibilité ouverte pour les intéressés de se faire entendre devant cette juridiction et de s'y faire assister d'un avocat (art. 5, al. 5 et 6).

L'article 19 renvoie au décret en Conseil d'Etat plusieurs dispositions :

- Les conditions d'instruction des demandes d'asile devant l'Office ; cette disposition introduite par l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des Lois avec l'avis favorable du Gouvernement fait suite à l'amendement adopté par les députés à l'article premier tendant à permettre au demandeur d'asile de présenter des éléments à l'appui de sa demande.

- L'autorité compétente pour saisir l'OFPRA d'une demande de réexamen de la protection subsidiaire (cf. art. 2, paragraphe IV) ; selon les informations communiquées à votre rapporteur, il devrait s'agir du représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, du préfet de police.

- Les modalités de désignation des représentants de l'Etat et du représentant du personnel au sein du Conseil d'administration ainsi que celles des personnalités qualifiées appelées à participer aux réunions de ce conseil ; le conseil devrait compter cinq représentants de l'Etat (directeur des Français de l'étranger et des étrangers en France du ministère des Affaires étrangères, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur, directeur des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, directeur du budget du ministère de l'économie et des finances, directeur de la population et des migrations du ministère des affaires sociales) contre six actuellement -le délégué à l'emploi mentionné à l'article 9 du décret du 2 mai 1953 ne serait plus représenté. Le représentant du personnel pourrait être désigné par les organisations représentatives et les personnalités qualifiées nommées par décret sur proposition du ministre des Affaires étrangères et après avis des ministres représentés au Conseil.

- Le mode de désignation et d'habilitation des agents chargés de recevoir les documents d'état civil et de voyage d'un demandeur d'asile dont la demande a été définitivement rejetée -il pourrait s'agir des préfets et des agents des services préfectoraux habilités par le préfet à cette fin.

- La durée du mandat des membres de la CRR qui pourrait être fixée à cinq années renouvelables.

- Les recours portés devant la CRR, le recours en révision contre les décisions de cette juridiction ainsi que les délais pour les former ; ces délais pourraient être fixés à un mois ; il est par ailleurs souhaitable que le principe aujourd'hui reconnu à l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952 selon lequel les intéressés peuvent se faire entendre devant la juridiction et s'y faire assister d'un avocat, puisse être maintenu dans le cadre des dispositions réglementaires -le Gouvernement s'y est engagé.

- Les conditions dans lesquelles le président de la Commission des recours et les présidents de section peuvent statuer par ordonnance sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision de l'Office. Cette disposition a été introduite par l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement. Elle prévoit que cette faculté reste subordonnée à une « *instruction* » préalable. Votre commission vous propose un **amendement** de coordination tendant à donner au directeur de l'Office le titre de directeur général.

- Enfin, une série de délais dans la procédure ouverte par la demande d'asile dont certains sont très importants car ils conditionnent la possibilité pour le demandeur de se maintenir sur le territoire national : délai pour la délivrance du document provisoire de séjour permettant de déposer une demande d'asile devant l'Office ; délai ouvert au demandeur titulaire de ce document pour déposer sa demande devant l'OFPRA ; délai pour la délivrance du nouveau document provisoire de séjour après le dépôt de la demande d'asile et nature et durée de validité de ce document ; délai pour la délivrance du titre de séjour après la décision d'octroi de la qualité de réfugié ou de reconnaissance de la protection subsidiaire ; délai dans lequel l'Office statue dans le cadre de la procédure prioritaire -ce délai pourrait être de quinze jours ou de quatre-vingt-seize heures si le demandeur fait l'objet d'une rétention administrative en application de l'article 35 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précitée.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 11 **ainsi modifié**.

### *Article 12*

(art18 et 47 de l'ordonnance n°2002-388 du 20 mars 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie, art. 18 et 47 de l'ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française, art. 17 et 45 de l'ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles de Wallis et Futuna et art. 17 et 45 de l'ordonnance n°2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte)

### **Coordinations**

Le présent article tend à assurer les coordinations nécessaires dans les ordonnances relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis et Futuna et à Mayotte afin de tenir compte d'une part, de la substitution de la protection subsidiaire à l'asile territorial et d'autre part, de la renumérotation des articles de la loi du 25 juillet 1952.

Il a été jugé utile que les conditions dans lesquelles un demandeur demande à bénéficier de l'asile en Nouvelle Calédonie ou dans l'une des ces collectivités d'outre-mer visent non seulement l'article 8 (ancien article 10) mais aussi l'article 9 (ancien article 11) relatif à l'attribution d'un titre de séjour.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 12 **sans modification**.

### *Article 12 bis (nouveau)*

(art.16 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique)

### **coordination**

L'article 16 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoit que le bureau d'aide juridictionnelle établi auprès de la Commission des recours des étrangers est présidé par l'un des présidents de section de cette juridiction. Le présent article introduit par amendement par les députés, tend, par coordination avec la nouvelle rédaction de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952, à modifier le renvoi que l'article 16 de la loi du 10 juillet 1991 fait au dernier alinéa de cet article. Il corrige également une erreur matérielle sur l'alinéa qui était visé et fait désormais référence à l'article 5 dans son ensemble.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 12 bis **sans modification**.

### *Article 13*

#### **Conditions d'entrée en vigueur de la loi**

Le présent article tend en premier lieu à fixer la date d'entrée en vigueur de la loi au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Il détermine en second lieu les modalités de traitement des demandes d'asile territorial. Il retient trois cas de figure.

Les demandes d'asile territorial déposées avant la date d'entrée en vigueur de la loi seront examinées selon la procédure propre à cette forme d'asile telle qu'elle résulte de l'article 13 de la loi du 25 juillet 1952 (abrogé par le présent projet de loi).

Pendant si le demandeur d'asile territorial a également présenté une demande d'admission au statut de réfugié encore pendante devant l'OFPRA au moment de l'entrée en vigueur de la loi, il est réputé se désister de sa demande d'asile territorial.

Enfin, le demandeur d'asile territorial qui présente une demande d'asile après l'entrée en vigueur du projet de loi est également réputé se désister de sa demande d'asile territorial.

Ces dispositions ont pour effet d'éviter que des dossiers identiques puissent être traités simultanément selon l'ancien ou le nouveau système.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 13 **sans modification**.

### *Article 14*

#### **Application de la loi à l'outre-mer**

Le présent article, en application du principe de la spécialité législative, prévoit l'application de la loi à la Nouvelle Calédonie, à la Polynésie française, aux îles Wallis et Futuna, aux TAAF et à Mayotte.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 14 **sans modification**.

\*

\* \*

**Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter le projet de loi.**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture —	Propositions de la Commission —
<p style="text-align: center;"><b>Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile</b></p> <p style="text-align: center;"><i>Art. 2. —</i> L'office exerce la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides et assure, en liaison avec les divers départements ministériels intéressés, l'exécution des conventions, accords ou arrangements internationaux intéressant la protection des réfugiés en France, et notamment de la convention de Genève du 28 juillet 1951.</p> <p>La qualité de réfugié est reconnue par l'office à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ainsi qu'à toute personne sur laquelle le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés exerce son mandat aux termes des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1950 ou qui répond aux définitions de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.</p> <p>Toutes les personnes visées à l'alinéa précédent sont régies par les dispositions applicables aux réfugiés en vertu de la</p>	<p style="text-align: center;">Article 1<sup>er</sup></p> <p>L'article 2 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p style="text-align: center;">« Art. 2. — I. —</p> <p>L'office exerce la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides ainsi que celle des bénéficiaires de la protection subsidiaire. Il assure, en liaison avec les départements ministériels intéressés, l'exécution des conventions, accords ou arrangements internationaux intéressant la protection des réfugiés en France, et notamment de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Il coopère avec le haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés et facilite sa mission de surveillance dans les conditions prévues par les accords internationaux.</p> <p style="text-align: center;">« II. — L'office statue sur les demandes d'asile dont il est saisi. Au terme d'une instruction unique :</p>	<p style="text-align: center;">Article 1<sup>er</sup></p> <p>L'article 2 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile est ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« Art. 2. — I. —</p> <p>L'office exerce la protection juridique et administrative des réfugiés et apatrides ainsi que celle des bénéficiaires de la protection subsidiaire. Il assure, en liaison avec les départements ministériels intéressés, l'application des garanties fondamentales offertes par le droit national, l'exécution des conventions, accords ou arrangements internationaux intéressant la protection des réfugiés en France, et notamment <i>la protection prévue par</i> la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Il coopère avec le haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés et facilite sa mission de surveillance dans les conditions prévues par les accords internationaux.</p> <p style="text-align: center;">« II. — L'office statue sur les demandes d'asile dont il est saisi. Au terme d'une instruction unique <i>au cours de laquelle le demandeur d'asile aura été mis en mesure de présenter les éléments à l'appui de sa demande :</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 1<sup>er</sup></p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p style="text-align: center;">« Art. 2. — I. — <i>(Sans modification).</i></p> <p style="text-align: center;">« II. — L'office...</p> <p style="text-align: center;">...instruction unique :</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>convention de Genève du 28 juillet 1951 précitée.</p>	<p>« 1° Il reconnaît la qualité de réfugié à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ainsi qu'à toute personne sur laquelle le haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés exerce son mandat aux termes des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1950 ou qui répond aux définitions de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Ces personnes sont régies par les dispositions applicables aux réfugiés en vertu de la convention de Genève susmentionnée ;</p>	<p>« 1° Il reconnaît la qualité de réfugié à toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté ainsi qu'à toute personne sur laquelle le haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés exerce son mandat aux termes des articles 6 et 7 de son statut tel qu'adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1950 ou qui répond aux définitions de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Ces personnes sont régies par les dispositions applicables aux réfugiés en vertu de la convention de Genève susmentionnée ;</p>	<p>« 1° (<i>Sans modification</i>).</p>
<p>Il coopère avec le haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et est soumis à sa surveillance dans les conditions prévues par les accords internationaux.</p>	<p>« 2° Sous réserve des dispositions du IV du présent article, il accorde le bénéfice de la protection subsidiaire à toute personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié énoncées à l'alinéa précédent et qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes :</p>	<p>« 2° Sous réserve des dispositions du IV, il accorde le bénéfice de la protection subsidiaire à toute personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié énoncées à l'alinéa précédent et qui établit qu'elle est exposée dans son pays à l'une des menaces graves suivantes :</p>	<p>« 2° (<i>Alinéa sans modification</i>).</p>
<p>L'office ne peut être saisi d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié qu'après que le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police, a enregistré la demande d'admission au séjour du demandeur d'asile.</p>	<p>« a) La peine de mort ;</p>	<p>« a) La peine de mort ;</p>	<p>« a) (<i>Sans modification</i>).</p>
<p>Lorsqu'en application des articles 10 et 11 de la présente loi, l'autorisation provisoire de séjour est refusée, retirée ou son renouvellement refusé pour l'un des motifs mentionnés du 2° au 4° de l'article 10 de la présente loi, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides statue par priorité sur la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.</p>	<p>« b) La torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;</p>	<p>« b) La torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;</p>	<p>« b) (<i>Sans modification</i>).</p>
<p>L'office n'est pas compétent pour connaître de la demande présentée par un demandeur d'asile à l'égard duquel le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police, fait application du 1° de l'article 10 de la présente loi.</p>	<p>« c) S'agissant d'un civil, une menace grave, directe et personnelle contre sa vie ou sa sécurité en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.</p>	<p>« c) 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</p>	<p>« c) (<i>Sans modification</i>).</p>
			<p>« L' office convoque le</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Sans préjudice des autres voies d'admission à l'asile territorial, le directeur de l'office ou le président de la commission des recours saisit le ministre de l'intérieur du cas de toute personne à laquelle la qualité de réfugié n'a pas été reconnue mais dont ils estiment qu'elle relève de l'asile territorial.</p> <p><b>Statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés</b></p> <p><i>Art. 6 et 7. — Cf. annexe.</i></p> <p><b>Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au</b></p>	<p>« Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé pour une période d'un an renouvelable.</p> <p>« III. — Les persécutions prises en compte dans l'octroi de la qualité de réfugié et les menaces graves pouvant donner lieu au bénéfice de la protection subsidiaire 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 autorités définies à l'alinéa suivant refusent ou ne sont pas en mesure d'offrir une protection.</p> <p>« Les autorités susceptibles d'offrir une protection peuvent être les autorités de l'Etat, des partis ou des organisations, y</p>	<p>« Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé pour une période d'un an renouvelable.</p> <p>« III. — Les persécutions prises en compte dans l'octroi de la qualité de réfugié et les menaces graves pouvant donner lieu au bénéfice de la protection subsidiaire 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 autorités définies à l'alinéa suivant refusent ou ne sont pas en mesure d'offrir une protection.</p> <p>« Les autorités susceptibles d'offrir une protection peuvent être les autorités de l'Etat, des partis ou des organisations, y</p>	<p>demandeur à une audition. L'office peut s'en dispenser s'il apparaît que:</p> <p>« a) l'office s'apprête à prendre une décision positive à partir des éléments en sa possession ;</p> <p>« b) le demandeur d'asile a la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en oeuvre les stipulations du 5 du C de l'article 1er de la convention de Genève susmentionnée ;</p> <p>« c) les éléments fournis à l'appui de la demande sont manifestement infondés ;</p> <p>« d) des raisons médicales interdisent de procéder à l'entretien.</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« III. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Les autorités... ...l'Etat et les organisations internationales et régionales.</p>



Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><b>statut des réfugiés</b></p> <p><i>Art. 1<sup>er</sup>. — Cf. annexe.</i></p>	<p>compris des organisations internationales, contrôlant l'Etat ou une partie substantielle du territoire de l'Etat.</p>	<p><i>compris des organisations internationales, contrôlant l'Etat ou une partie substantielle du territoire de l'Etat.</i></p>	<p>« L'office peut...</p>
	<p>« L'office peut rejeter la demande d'asile d'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 ou d'y être exposée à une atteinte grave et s'il est raisonnable d'estimer qu'elle peut rester dans cette partie du pays.</p>	<p>« L'office peut rejeter la demande d'asile d'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 ou d'y être exposée à une atteinte grave et s'il est raisonnable d'estimer qu'elle peut rester dans cette partie du pays. L'office tient compte des conditions générales prévalant dans cette partie du territoire <i>et</i> de la situation personnelle du demandeur au moment où il statue sur la demande d'asile.</p>	<p>...du territoire, de la situation... ...demandeur <i>ainsi que de l'auteur de la persécution</i> au moment où il statue sur la demande d'asile.</p>
	<p>« IV. — La protection subsidiaire n'est pas accordée à une personne dont on a des raisons sérieuses de penser :</p>	<p>« IV. — La protection subsidiaire n'est pas accordée à une personne s'il existe des raisons sérieuses de penser :</p>	<p>« IV. (<i>Alinéa sans modification</i>). —</p>
	<p>« a) qu'elle a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité ;</p>	<p>« a) qu'elle a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité ;</p>	<p>« a) (<i>Sans modification</i>).</p>
	<p>« b) qu'elle a commis un crime grave de droit commun ;</p>	<p>« b) qu'elle a commis un crime grave de droit commun ;</p>	<p>« b) (<i>Sans modification</i>).</p>
	<p>« c) qu'elle s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies ;</p>	<p>« c) qu'elle s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies ;</p>	<p>« c) (<i>Sans modification</i>).</p>
	<p>« d) que sa présence sur le territoire constitue une menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat.</p>	<p>« d) que <i>sa présence</i> sur le territoire constitue une menace grave l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat.</p>	<p>« d) que <i>son activité</i> sur le territoire... ...Etat.</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><b>Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée</b></p> <p><i>Art. 3.</i> — L'office est géré par un directeur, nommé par le ministre des affaires étrangères pour une durée de trois ans.</p> <p>Le directeur est assisté d'un conseil présidé par un représentant du ministre des affaires étrangères et comprenant un représentant du garde des sceaux, ministre de la justice, un représentant du ministre de l'intérieur, un représentant du ministre des finances, un représentant du</p>	<p>« L'office, procédant à son initiative ou à la demande du représentant de l'Etat à un réexamen, peut retirer à tout moment le bénéfice de la protection subsidiaire pour les motifs énumérés aux alinéas a, b, c et d précédents.</p> <p>« Il peut refuser à chaque échéance de renouveler le bénéfice de la protection subsidiaire lorsque les circonstances ayant justifié son octroi ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment profond pour que celle-ci ne soit plus requise. »</p> <p>Article 2</p> <p>L'article 3 de la même loi est modifié ainsi qu'il suit :</p> <p>I. — Les premier, deuxième et troisième alinéas sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« L'office est administré par un conseil d'administration comprenant des représentants de l'Etat et un représentant du personnel de l'office. Le conseil d'administration fixe les orientations générales concernant l'activité de l'office. Il délibère sur les modalités de mise en œuvre des dispositions relatives à l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. Le président du conseil d'administration est nommé parmi ses membres</p>	<p>« L'office, procédant à son initiative ou à la demande du représentant de l'Etat à un réexamen, peut <i>retirer</i> à tout moment le bénéfice de la protection subsidiaire pour les motifs énumérés aux a, b, c et d présent IV.</p> <p>« Il peut refuser à chaque échéance de renouveler le bénéfice de la protection subsidiaire lorsque les circonstances ayant justifié son octroi ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment profond pour que celle-ci ne soit plus requise. »</p> <p>Article 2</p> <p>L'article 3 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée est ainsi modifié :</p> <p>1° Les premier, deuxième et troisième alinéas sont ainsi rédigés :</p> <p>« L'office est administré par un conseil d'administration comprenant deux parlementaires, désignés l'un par l'Assemblée nationale et l'autre par le Sénat, des représentants de l'Etat et un représentant du personnel de l'office. Le conseil d'administration fixe les orientations générales concernant l'activité de l'office ainsi que, pour la période comprise entre la date d'entrée en vigueur de la loi n° ... du .... modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952</p>	<p>« L'office...</p> <p>...peut <i>mettre fin</i> à tout moment au bénéfice ...</p> <p>...présent IV.</p> <p>(Alinéa <i>sans modification</i>).</p> <p>Article 2</p> <p>(Alinéa <i>sans modification</i>).</p> <p>1° (Sans modification).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>ministre du travail et de la sécurité sociale, un représentant du ministre de la santé publique et de la population et un représentant, nommé par décret, des organisations officiellement habilitées à s'occuper des réfugiés.</p>	<p>par décret sur proposition du ministre des affaires étrangères.</p>	<p>relative au droit d'asile et l'adoption de dispositions communautaires en cette matière, la liste des pays considérés comme des pays d'origine sûrs, mentionnés au 2° de l'article 8. Il délibère sur les modalités de mise en œuvre des dispositions relatives à l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. Le président du conseil d'administration est nommé parmi ses membres par décret sur proposition du ministre des affaires étrangères.</p>	
<p>Le délégué du haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés assiste aux séances du conseil et peut y présenter ses observations et propositions.</p>	<p>« Le délégué du haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés, ainsi que trois personnalités qualifiées nommées par décret, assistent aux séances du conseil d'administration et peuvent y présenter leurs observations et leurs propositions.</p>	<p>« Le délégué du haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés, ainsi que trois personnalités qualifiées nommées par décret, assistent aux séances du conseil d'administration et peuvent y présenter leurs observations et leurs propositions. Au moins l'une des trois personnalités qualifiées susmentionnées représente les organismes participant à l'accueil et à la prise en charge des demandeurs d'asile et des réfugiés.</p>	
<p>Tous les membres du personnel de l'office sont tenus au secret professionnel en ce qui concerne les renseignements qu'ils auront reçus dans l'exercice de leurs</p>	<p>« L'office est géré par un directeur général, nommé par décret sur proposition conjointe du ministre des affaires étrangères et du ministre de l'intérieur. » ;</p>	<p>« L'office est géré par un directeur général, nommé par décret sur proposition conjointe du ministre des affaires étrangères et du ministre de l'intérieur. » ;</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>fonctions.</p> <p>Les locaux de l'office ainsi que ses archives et, d'une façon générale, tous les documents lui appartenant ou détenus par lui sont inviolables.</p>	<p>II. — Après le cinquième alinéa, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>2° Il est complété par deux alinéas ainsi rédigés :</p>
	<p>« Lorsqu'une demande d'asile est rejetée, le directeur général de l'office ou le président de la commission des recours des réfugiés transmet la décision motivée au ministère de l'intérieur. A la demande de ce dernier, le directeur général de l'office communique à des agents habilités des documents d'état civil ou de voyage permettant d'établir la nationalité de la personne dont la demande d'asile a été rejetée, ou à défaut une copie de ces documents, à la condition que cette communication s'avère nécessaire à la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement et qu'elle ne porte pas atteinte à la sécurité de cette personne</p>	<p>« Lorsqu'une demande d'asile est rejetée, le directeur général de l'office ou le président de la commission des recours des réfugiés transmet la décision motivée au ministre de l'intérieur. A la demande de ce dernier, le directeur général de l'office communique à des agents habilités des documents d'état civil ou de voyage permettant d'établir la nationalité de la personne dont la demande d'asile a été rejetée, ou à défaut une copie de ces documents, à la condition que cette communication s'avère nécessaire à la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement et qu'elle ne porte pas atteinte à la sécurité de cette personne</p>	<p><i>« A l'expiration de leur période d'administration courante par l'OFPRA, les dossiers des demandeurs d'asile dont la demande aura été définitivement rejetée seront confiés à la garde du ministère des affaires étrangères. Seules les personnes autorisées par le directeur général de l'OFPRA y auront accès. Ces archives ne pourront être librement consultées qu'à l'issue des délais prévus à l'article 7 de la loi n°79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives. »</i></p>
			<p>(Alinéa sans modification).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 4.</i> — L'office est habilité à délivrer, après enquête s'il y a lieu, aux réfugiés et apatrides visés à l'article 2, les pièces nécessaires pour leur permettre soit d'exécuter les divers actes de la vie civile, soit de faire appliquer les dispositions de la législation interne ou des accords internationaux qui intéressent leur protection, notamment les pièces tenant lieu d'actes d'état civil.</p> <p>Le directeur de l'office authentifie les actes et documents qui lui sont soumis. Les actes et documents qu'il établit ont la valeur d'actes authentiques.</p> <p>Ces diverses pièces suppléent à l'absence d'actes et de documents délivrés dans le pays d'origine.</p>	<p>ou de ses proches. »</p> <p>Article 3</p> <p>L'article 4 de la même loi est <i>modifié ainsi qu'il suit</i> :</p> <p><i>I.</i> — Au premier alinéa, les mots : « visés à l'article 2 » sont supprimés.</p> <p><i>II.</i> — Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« L'office est habilité à délivrer dans les mêmes conditions les mêmes pièces aux bénéficiaires de la protection subsidiaire lorsque ceux-ci sont dans l'impossibilité de les obtenir de leurs autorités. »</p> <p><i>III.</i> — Au deuxième alinéa, qui devient le troisième alinéa, il est ajouté le mot : « général » après le mot : « directeur ».</p>	<p>ou de ses proches. »</p> <p>Article 3</p> <p>L'article 4 de la loi n° 52—893 du 25 juillet 1952 précitée est <i>ainsi modifié</i> :</p> <p><i>I.</i> — Au premier alinéa, les mots : « visés à l'article 2 » sont supprimés.</p> <p><i>II.</i> — Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« L'office est habilité à délivrer dans les mêmes conditions les mêmes pièces aux bénéficiaires de la protection subsidiaire lorsque ceux-ci sont dans l'impossibilité de les obtenir de leurs autorités. »</p> <p>3° Au deuxième alinéa, <i>après</i> le mot : « directeur », il est inséré le mot : « général ».</p>	<p>Article 3</p> <p>(Sans modification).</p>
	Article 4	Article 4	Article 4

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 5.</i> — Il est institué une commission des recours composée d'un membre du Conseil d'Etat, président, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, d'un représentant du haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et d'un représentant du conseil de l'office.</p>	<p>L'article 5 de la même loi est <i>remplacé par les dispositions suivantes</i> :</p> <p>« <i>Art. 5.</i> — I. — Il est institué une commission des recours des réfugiés placée sous l'autorité d'un président, membre du Conseil d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat.</p>	<p>L'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 5.</i> — I. — Il est institué une commission des recours des réfugiés placée sous l'autorité d'un président, membre du Conseil d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p> <p>« <i>Art. 5.</i> — I. — (Alinéa sans modification).</p>
<p>Cette commission est chargée :</p>	<p>« La commission comporte des sections comprenant chacune :</p>	<p>« La commission comporte des sections comprenant chacune :</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p>a) De statuer sur les recours formulés par les étrangers et les apatrides auxquels l'office aurait refusé de reconnaître la qualité de réfugié ;</p>	<p>« 1° Un président nommé soit :</p>	<p>« 1° Un président nommé soit :</p>	<p>« 1° (Alinéa sans modification).</p>
<p>b) D'examiner les requêtes qui lui sont adressées par les réfugiés tombant sous le coup d'une des mesures prévues par les articles 31 , 32 et 33 de la convention du 28 juillet 1951 et de formuler un avis quant au maintien ou à l'annulation de ces mesures. En cette matière, le recours est suspensif d'exécution.</p>	<p>« a) Par le vice-président du Conseil d'Etat parmi les membres du Conseil d'Etat ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;</p>	<p>« a) Par le vice-président du Conseil d'Etat parmi les membres du Conseil d'Etat ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;</p>	<p>« a) (Sans modification).</p>
<p>Le droit de recours doit être exercé dans le délai d'un mois dans les cas visés au paragraphe a et dans le délai d'une semaine dans les cas visés au paragraphe b.</p>	<p>« b) Par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ;</p>	<p>« b) Par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ;</p>	<p>« b) (Sans modification).</p> <p>« Les membres des corps visés aux a) et b) peuvent être en activité ou honoraires ;</p>
<p>« Les membres de ces corps peuvent être en activité</p>	<p>« c) Par le garde des sceaux, ministre de la justice, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire.</p>	<p>« c) Par le garde des sceaux, ministre de la justice, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire.</p>	<p>« c) Par le... ...magistrats du siège en activité et les magistrats honoraires de l'ordre judiciaire.</p>
<p>« Les membres de ces corps peuvent être en activité</p>	<p>« Les membres de ces corps peuvent être en activité</p>	<p>« Les membres de ces corps peuvent être en activité ou honoraires.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Les intéressés pourront présenter leurs explications à la commission des recours et s'y faire assister d'un conseil. La commission des recours siège en sections dans la composition prévue au premier alinéa du présent article. Toutefois la présidence des sections peut également être assurée par des magistrats de la Cour des comptes, en activité ou honoraires, désignés par le premier président de cette cour et par des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, en activité ou honoraires, ayant au moins le grade de conseiller hors classe désignés par le vice-président du Conseil d'Etat.</p> <p>La commission des recours n'est pas compétente pour connaître des demandes présentées par un demandeur d'asile à l'égard duquel le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police, fait application du 1° de l'article 10 de la présente loi.</p> <p><i>Art. 2. — Cf. supra art. 1<sup>er</sup> du projet de loi.</i></p>	<p>ou honoraires.</p> <p>« 2° Une personnalité qualifiée nommée par le vice-président du Conseil d'Etat sur proposition du haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés ;</p> <p>« 3° Une personnalité qualifiée nommée par le vice-président du Conseil d'Etat sur proposition de l'un des ministres représentés au conseil d'administration de l'office.</p> <p>« II. — La commission des recours des réfugiés statue sur les recours formés contre les décisions de l'office prises en application de l'article 2 de la présente loi. »</p>	<p>« 2° Une personnalité qualifiée de nationalité française nommée par le haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés sur avis conforme du vice-président du Conseil d'Etat ;</p> <p>« 3° <i>(Sans modification).</i></p> <p>« II. — La commission des recours des réfugiés statue sur les recours formés contre les décisions de l'office prises en application du II et du IV de l'article 2.</p>	<p>2° <i>(Sans modification).</i></p> <p>« 3° <i>(Sans modification).</i></p> <p>« II. — La commission des recours des réfugiés est chargée :</p> <p>« a ) de statuer sur les recours formés contre les décisions de l'office prises en application du II et du IV de l'article 2 ;</p> <p>« b ) d'examiner les requêtes qui lui sont adressées par les réfugiés tombant sous le coup d'une des mesures prévues par les articles 31, 32 et 33 de la convention du 28 juillet 1951 et de formuler un avis quant au maintien ou à l'annulation de ces mesures. En cette matière, le recours est suspensif d'exécution. »</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 8.</i> — Les conditions d'application de la présente loi aux départements d'outre-mer seront déterminées par décret pris sur le rapport du ministre des affaires étrangères et du ministre de l'intérieur.</p>	<p>Article 5</p> <p>Les articles 8 et 9 de la même loi sont abrogés.</p>	<p>« III. (<i>nouveau</i>). — Le président et les présidents de section peuvent, par ordonnance, régler les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale. A ce titre, ils peuvent donner acte des désistements, constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur un recours et rejeter les recours entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance. Ils peuvent également statuer sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur de l'office. »</p>	<p>« III. — Le président...  décision du directeur général de l'office. »</p>
<p><i>Art. 9.</i> — Les modalités d'application du présent titre seront fixées par décret pris sur le rapport du ministre des affaires étrangères, du ministre des finances et des affaires économiques, du garde des sceaux, ministre de la justice, du ministre de l'intérieur, du ministre du travail et de la sécurité sociale, du ministre de la santé publique et de la population et du secrétaire d'Etat au budget.</p>		<p>Article 5</p> <p><b>Supprimé.</b></p>	<p>Article 5</p> <p><b>Suppression maintenue</b></p>



Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 10.</i> — L'examen de la demande d'admission au titre de l'asile présentée à l'intérieur du territoire français relève du représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, du préfet de police.</p>	<p>Article 6</p> <p>L'article 10 de la même loi devient l'article 8 et est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. 8.</i> — Lorsqu'un étranger, se trouvant à l'intérieur du territoire français, demande à bénéficier de l'asile, l'examen de sa demande d'admission au séjour relève du préfet compétent et, à Paris, du préfet de police.</p>	<p>Article 6</p> <p>L'article 10 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée devient l'article 8 et est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 8.</i> — Lorsqu'un étranger, se trouvant à l'intérieur du territoire français, demande à bénéficier de l'asile, l'examen de sa demande d'admission au séjour relève du préfet compétent et, à Paris, du préfet de police.</p>	<p>Article 6</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>« <i>Art. 8.</i> — (Alinéa sans modification).</p>
<p>L'admission ne peut être refusée au seul motif que l'étranger est démuné des documents et des visas mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.</p>	<p>« L'admission au séjour ne peut être refusée au seul motif que l'étranger est démuné des documents et des visas mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.</p>	<p>« L'admission au séjour ne peut être refusée au seul motif que l'étranger est démuné des documents et des visas mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p>Sous réserve du respect des dispositions de l'article 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 précitée, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, l'admission en France d'un demandeur d'asile ne peut être refusée que si :</p>	<p>« Sous réserve du respect des dispositions de l'article 33 de la convention de Genève susmentionnée, l'admission en France d'un étranger qui demande à bénéficier de l'asile ne peut être refusée que si :</p>	<p>« Sous réserve du respect des dispositions de l'article 33 de la convention de Genève susmentionnée, l'admission en France d'un étranger qui demande à bénéficier de l'asile ne peut être refusée que si :</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>
<p>1° L'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat, en application des stipulations de la Convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée auprès d'un Etat membre des Communautés européennes,</p>	<p>« 1° L'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat en application des dispositions du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un</p>	<p>« 1° L'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat en application des dispositions du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un</p>	<p>« 1° (Sans modification).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>ou du chapitre VII du titre II de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, ou d'engagements identiques à ceux prévus par la Convention de Dublin souscrits avec d'autres Etats conformément à la déclaration annexée au procès-verbal de la conférence de signature de la convention du 15 juin 1990, à compter de leur entrée en vigueur ;</p>	<p>des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, ou d'engagements identiques à ceux prévus par ledit règlement avec d'autres Etats ;</p>	<p>des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, ou d'engagements identiques à ceux prévus par ledit règlement avec d'autres Etats ;</p>	
<p>2° Le demandeur d'asile a la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en oeuvre les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> C 5 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 précitée ;</p>	<p>« 2° L'étranger qui demande à bénéficier de l'asile a la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en oeuvre les stipulations de l'article 1<sup>er</sup> C 5 de la convention de Genève susmentionnée ou d'un pays considéré comme un pays d'origine sûr. Un pays 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 ;</p>	<p>« 2° L'étranger qui demande à bénéficier de l'asile a la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en oeuvre les stipulations du 5 du C de l'article 1<sup>er</sup> de la convention de Genève susmentionnée ou d'un pays considéré comme un pays d'origine sûr. Un pays est considéré comme tel s'il <i>respecte les</i> principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que <i>les</i> droits de l'homme et <i>les</i> libertés fondamentales ;</p>	<p>« 2° L'étranger...</p> <p>...tel s'il <i>veille au respect des</i> principes...</p> <p>...ainsi que <i>des</i> droits de l'homme et <i>des</i> libertés fondamentales ; <i>La prise en compte du caractère sûr du pays d'origine ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande ;</i></p>
<p>3° La présence en France de l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public ;</p>	<p>« 3° La présence en France de l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat ;</p>	<p>« 3° <i>La présence</i> en France de l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat ;</p>	<p>« 3° <i>L'activité</i> en France...</p> <p>...Etat ;</p>
<p>4° La demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente.</p>	<p>« 4° La demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente.</p>	<p>« 4° La demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente.</p>	<p>« 4° (<i>Sans modification</i>)</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Constitue, en particulier, un recours abusif aux procédures d'asile la présentation frauduleuse de plusieurs demandes d'admission au séjour au titre de l'asile sous des identités différentes.</p>	<p>Constitue, en particulier, un recours abusif aux procédures d'asile la présentation frauduleuse de plusieurs demandes d'admission au séjour au titre de l'asile sous des identités différentes.</p>	<p>Constitue, en particulier, un recours abusif aux procédures d'asile la présentation frauduleuse de plusieurs demandes d'admission au séjour au titre de l'asile sous des identités différentes. Constitue également un recours abusif aux procédures d'asile la demande d'asile présentée dans une collectivité d'outre-mer s'il apparaît qu'une même demande est en cours d'instruction dans un autre Etat membre de l'Union européenne.</p>	
<p>Les dispositions du présent article ne font pas obstacle au droit souverain de l'Etat d'accorder l'asile à toute personne qui se trouverait néanmoins dans l'un des cas mentionnés aux 1° à 4° du présent article.</p>	<p>« Les dispositions du présent article ne font pas obstacle au droit souverain de l'Etat d'accorder l'asile à toute personne qui se trouverait néanmoins dans l'un des cas mentionnés aux 1° à 4° <i>du présent article</i>.</p>	<p>« Les dispositions du présent article ne font pas obstacle au droit souverain de l'Etat d'accorder l'asile à toute personne qui se trouverait néanmoins dans l'un des cas mentionnés aux 1° à 4°.</p>	
<p>Dans le cas où l'admission au séjour lui a été refusée pour l'un des motifs visés aux 2° à 4° du présent article, le demandeur d'asile peut saisir l'Office français de protection des réfugiés et apatrides d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.</p>	<p>« Dans le cas où l'admission au séjour est refusée pour le motif énoncé au 1° <i>du présent article</i>, l'office français de protection des réfugiés et apatrides et la commission des recours des réfugiés ne sont pas compétents. Dans le cas où l'admission au séjour a été refusée pour l'un des motifs mentionnés aux 2° à 4°, l'étranger qui souhaite bénéficier de l'asile peut saisir l'office de sa demande. »</p>	<p>« Dans le cas où l'admission au séjour est refusée pour le motif énoncé au 1°, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et la commission des recours des réfugiés ne sont pas compétents. Dans le cas où l'admission au séjour a été refusée pour l'un des motifs mentionnés aux 2° à 4°, l'étranger qui souhaite bénéficier de l'asile peut saisir l'office de sa demande. »</p>	
<p><b>Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France</b></p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;"><i>Art. 5. — Cf. annexe</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Convention de Genève du 28 juillet 1951 précitée</b></p> <p style="text-align: center;"><i>Art. 1<sup>er</sup> et 33. — Cf. annexe.</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée</b></p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>L'article 11 de la même loi devient l'article 9 et est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p>L'article 11 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée devient l'article 9 et est ainsi rédigée :</p>	<p style="text-align: center;">Article 7</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 11. —</i> Lorsqu'il a été admis à séjourner en France en application des dispositions de l'article 10, le demandeur d'asile est mis en possession d'un document provisoire de séjour lui permettant de solliciter la reconnaissance de la qualité de réfugié auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.</p> <p>Lorsque cet office a été saisi d'une telle demande de reconnaissance, le demandeur d'asile est mis en possession d'une nouvelle autorisation provisoire de séjour. Cette autorisation est renouvelée jusqu'à ce que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides statue et, si un recours est formé devant la commission des recours, jusqu'à ce que la commission statue.</p> <p>Toutefois, par dérogation aux dispositions du précédent alinéa, cette autorisation peut être retirée ou son renouvellement refusé lorsqu'il apparaît, postérieurement à sa</p>	<p>« <i>Art. 9. —</i> Lorsqu'il est admis à séjourner en France en application des dispositions de l'article 8, l'étranger qui demande à bénéficier de l'asile se voit remettre un document provisoire de séjour lui permettant de déposer une demande d'asile auprès de l'office français de protection des réfugiés et apatrides. L'office ne peut être saisi qu'après la remise de ce document au demandeur. Après le dépôt de sa demande d'asile, le demandeur se voit délivrer un nouveau document provisoire de séjour. Ce document est renouvelé jusqu'à ce que l'office statue et, si un recours est formé devant la commission des recours, jusqu'à ce que la commission statue.</p> <p>« Toutefois, par dérogation aux dispositions du précédent alinéa, le document provisoire de séjour peut être retiré ou son renouvellement refusé lorsqu'il apparaît,</p>	<p>« <i>Art. 9. —</i> Lorsqu'il est admis à séjourner en France en application des dispositions de l'article 8, l'étranger qui demande à bénéficier de l'asile se voit remettre un document provisoire de séjour lui permettant de déposer une demande d'asile auprès de l'office français de protection des réfugiés et apatrides. L'office ne peut être saisi qu'après la remise de ce document au demandeur. Après le dépôt de sa demande d'asile, le demandeur se voit délivrer un nouveau document provisoire de séjour. Ce document est renouvelé jusqu'à ce que l'office statue et, si un recours est formé devant la commission des recours, jusqu'à ce que la commission statue.</p> <p>« Toutefois, par dérogation aux dispositions du précédent alinéa, le document provisoire de séjour peut être retiré ou son renouvellement refusé lorsqu'il apparaît,</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>délivrance, que l'étranger se trouve dans un des cas de non-admission prévus aux 1° à 4° de l'article 10. Ce refus de renouvellement ou ce retrait ne peuvent conduire au dessaisissement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, si celui-ci a été saisi d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié, sauf dans le cas prévu au 1° de l'article 10.</p>	<p>postérieurement à sa délivrance, que l'étranger se trouve dans un des cas de non-admission prévus aux 1° à 4° de l'article 8.</p>	<p>postérieurement à sa délivrance, que l'étranger se trouve dans un des cas de non-admission prévus aux 1° à 4° de l'article 8.</p>	
<p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article, et notamment la nature et la durée de validité des documents de séjour remis aux demandeurs d'asile ainsi que le délai dans lequel ils doivent présenter à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.</p>	<p>« Lorsqu'en application de l'article 8 ou du présent article, le titre de séjour est refusé, retiré ou son renouvellement refusé pour l'un des motifs mentionnés du 2° au 4° de l'article 8, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides statue par priorité sur la demande d'asile. »</p>	<p>« Lorsqu'en application de l'article 8 ou du présent article, le titre de séjour est refusé, retiré ou son renouvellement refusé pour l'un des motifs mentionnés du 2° au 4° de l'article 8, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides statue par priorité sur la demande d'asile. »</p>	
<p><i>Art. 12.</i> — L'étranger admis à séjourner en France bénéficie du droit à s'y maintenir jusqu'à la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou, si un recours a été formé, jusqu'à la notification de la décision de la commission des recours. Il dispose d'un délai d'un mois à compter de la notification du refus de renouvellement ou du retrait de son autorisation de séjour pour quitter volontairement le territoire français.</p>	<p>Article 8</p> <p>L'article 12 de la même loi devient l'article 10 et est modifié ainsi qu'il suit :</p>	<p>Article 8</p> <p>L'article 12 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée devient l'article 10 et est ainsi modifié :</p>	<p>Article 8</p> <p>(Alinéa sans modification).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>L'étranger présent sur le territoire français dont la demande d'asile entre dans l'un des cas visés aux 2° à 4° de l'article 10 bénéficie du droit à se maintenir en France jusqu'à la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, lorsqu'il s'agit d'une décision de rejet. En conséquence, aucune mesure d'éloignement mentionnée aux articles 19, 22, 23 ou 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 ne peut être mise à exécution avant la décision de l'office. En cas de reconnaissance de la qualité de réfugié, le préfet abroge l'arrêté de reconduite à la frontière qui a, le cas échéant, été pris. Il délivre sans délai la carte de résident prévue au 10° de l'article 15 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée.</p>	<p>I. — A l'avant-dernière phrase du deuxième alinéa, après le mot : « réfugié », sont ajoutés les mots : « ou d'octroi de la protection subsidiaire ».</p> <p>II. — A la fin de la dernière phrase du même alinéa, sont ajoutés les mots : « ou la carte de séjour temporaire prévue à l'article 12 ter de cette ordonnance ».</p>	<p>1° A (<i>nouveau</i>). Dans la première phrase du dernier alinéa, les mots : « de l'article 10 » sont remplacés par les mots : « de l'article 8 » ;</p> <p>1° A l'avant-dernière phrase du même alinéa, après le mot : « réfugié », sont insérés les mots : « ou d'octroi de la protection subsidiaire » ;</p> <p>2° La dernière phrase du même alinéa est complétée par les mots : « ou la carte de séjour temporaire prévue à l'article 12 ter de cette ordonnance ».</p>	<p>1° A (<i>Sans modification</i>).</p> <p>1° (<i>Sans modification</i>).</p> <p>2° La dernière phrase du même alinéa est ainsi rédigée :</p> <p>« Il délivre sans délai au réfugié la carte de résident prévue au 10° de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 et au bénéficiaire de la protection subsidiaire la carte de séjour temporaire prévue à l'article 12 ter de cette ordonnance. »</p>
<p><b>Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée</b></p>	<p>Article 9</p>	<p>Article 9</p>	<p>Article 9</p>
<p><i>Art. 12 ter. — Cf. annexe.</i></p> <p><b>Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée</b></p> <p><i>Art. 12-1. —</i> Lorsque la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié est formée par un mineur sans représentant légal sur le territoire français, le procureur de la République, avisé par l'autorité administrative, lui désigne un administrateur ad hoc. L'administrateur ad hoc assiste le mineur et assure sa</p>	<p>L'article 12-1 de la même loi devient l'article 11 et, dans cet article, les mots : « demande de reconnaissance de la qualité de réfugié » sont remplacés par les mots : « demande d'asile ».</p>	<p>L'article 12-1 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée devient l'article 11 et, dans cet article, les mots : « demande de reconnaissance de la qualité de réfugié » sont remplacés par les mots : « demande d'asile ».</p>	<p>(<i>Sans modification</i>).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>représentation dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à la demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.</p> <p>L'administrateur ad hoc nommé en application de ces dispositions est désigné par le procureur de la République compétent sur une liste de personnes morales ou physiques dont les modalités de constitution sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Ce décret précise également les conditions de leur indemnisation.</p> <p>La mission de l'administrateur ad hoc prend fin dès le prononcé d'une mesure de tutelle.</p>	<p>Article 10</p> <p>Les articles 13 à 18 de la même loi sont abrogés.</p> <p>Article 11</p> <p>Après l'article 12-1 de la même loi, qui devient l'article 11, il est créé un titre III ainsi rédigé :</p> <p><b>« TITRE III</b></p> <p><b>« DISPOSITIONS DIVERSES</b></p> <p>« Art. 12. — Le quatrième alinéa et la première phrase du neuvième alinéa de l'article 8 ne sont</p>	<p>Article 10</p> <p>Les articles 13 à 18 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée sont abrogés.</p> <p>Article 11</p> <p>Après l'article 12-1 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée, qui devient l'article 11, il est inséré un titre III ainsi rédigé :</p> <p><b>« TITRE III</b></p> <p><b>« DISPOSITIONS DIVERSES</b></p> <p>« Art. 12. — Le quatrième alinéa et la première phrase du neuvième alinéa de l'article 8 ne sont</p>	<p>Article 10</p> <p><i>(Sans modification).</i></p> <p>Article 11</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Art. 12. — <i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 13 à 18. — Cf. annexe.</i></p>			
<p><i>Art. 8. — Cf. supra</i></p>			

Texte de référence —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission —
<i>art. 6 du projet de loi.</i>	pas applicables dans les départements d'outre-mer.  « Art. 13. — Le quatrième alinéa et la première phrase du neuvième alinéa de l'article 8 ne sont pas applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon.	pas applicables dans les départements d'outre-mer.  « Art. 13. — Le quatrième alinéa et la première phrase du neuvième alinéa de l'article 8 ne sont pas applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon.	« Art. 13. — (Sans modification).
<i>Art. 2. — Cf. supra art. 1<sup>er</sup> du projet de loi.</i>	« Art. 14. — La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie sous réserve des adaptations suivantes :  « 1° Au IV de l'article 2, les mots : « représentant de l'Etat » sont remplacés par les mots : « haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie » ;	« Art. 14. — La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie sous réserve des adaptations suivantes :  « 1° Au IV de l'article 2, les mots : « représentant de l'Etat » sont remplacés par les mots : « haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie » ;	« Art. 14. — (Alinéa sans modification).  « 1° (Sans modification).
<i>Art. 8. — Cf. supra art. 6 du projet de loi.</i>	« 2° A l'article 8 :  « a) Dans le premier alinéa :  « — les mots : « à l'intérieur du territoire français » sont remplacés par les mots : « en Nouvelle-Calédonie » ;  « — les mots : « du préfet compétent et, à Paris, du préfet de police » sont remplacés par les mots : « du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie » ;  « b) Dans le deuxième alinéa, les mots : « visas mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France » sont remplacés par	« 2° A l'article 8 :  « a) Dans le premier alinéa :  « — les mots : « à l'intérieur du territoire français » sont remplacés par les mots : « en Nouvelle-Calédonie » ;  « — les mots : « du préfet compétent et, à Paris, du préfet de police » sont remplacés par les mots : « du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie » ;  « b) Dans le deuxième alinéa, les mots : « visas mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France » sont remplacés par	« 2° (Sans modification).



Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><b>Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile</b></p>	<p>les mots : « visas requis par l'ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie » ;</p> <p>« c) Dans le troisième alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « en Nouvelle-Calédonie » ;</p> <p>« d) Le quatrième alinéa ne s'applique pas ;</p> <p>« e) Dans le sixième alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « sur le territoire de la République » ;</p>	<p>les mots : « visas requis par l'ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie » ;</p> <p>« c) Dans le troisième alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « en Nouvelle-Calédonie » ;</p> <p>« d) Le quatrième alinéa ne s'applique pas ;</p> <p>« e) Dans le sixième alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « sur le territoire de la République » ;</p>	<p>« 3° (Sans modification).</p>
<p><i>Art. 9. — Cf. supra art. 7 du projet de loi.</i></p>	<p>« f) La première phrase du neuvième alinéa n'est pas applicable ;</p> <p>« 3° A l'article 9 :</p> <p>« a) Dans le premier alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « en Nouvelle-Calédonie » ;</p>	<p>« f) La première phrase du neuvième alinéa n'est pas applicable ;</p> <p>« 3° A l'article 9 :</p> <p>« a) Dans le premier alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « en Nouvelle-Calédonie » ;</p>	<p>« 4° (Alinéa sans modification).</p>
<p><b>Ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie</b></p>	<p>« b) Dans le troisième alinéa, les mots : « de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susmentionnée » sont remplacés par les mots : « de l'article 50 de l'ordonnance du 20 mars 2002 susmentionnée » ;</p>	<p>« b) <b>Supprimé.</b></p>	
<p><b>Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée</b></p>	<p>« 4° A l'article 10 :</p>	<p>« 4° A l'article 10 :</p>	
<p><i>Art. 10. — Cf. supra art. 8 du projet de loi.</i></p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><b>Ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 précitée</b></p>	<p>« a) Dans le premier alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « en Nouvelle-Calédonie » et les mots : « le territoire français » sont remplacés par les mots : « la Nouvelle-Calédonie » ;</p> <p>« b) Dans le second alinéa :</p> <p>« — les mots : « sur le territoire français » et « en France » sont remplacés par les mots : « en Nouvelle-Calédonie » ;</p> <p>« — les mots : « mentionnée aux articles 19, 22, 23 et 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée » sont remplacés par les mots : « prise en application de l'ordonnance du 20 mars 2002 susmentionnée » ;</p> <p>« — après la deuxième phrase, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Si l'office décide d'entendre le demandeur d'asile hors de la Nouvelle-Calédonie, celui-ci reçoit les autorisations nécessaires » ;</p> <p>« — le mot : « préfet » est remplacé par les mots : « haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie » ;</p> <p>« — la dernière phrase est remplacée par une phrase ainsi rédigée : « Il délivre sans délai un titre de séjour dans les conditions prévues par l'ordonnance du 20 mars 2002 susmentionnée ou la carte de séjour temporaire</p>	<p>« a) Dans le premier alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « en Nouvelle-Calédonie » et les mots : « le territoire français » sont remplacés par les mots : « la Nouvelle-Calédonie » ;</p> <p>« b) Dans le second alinéa :</p> <p>« — les mots : « sur le territoire français » et « en France » sont remplacés par les mots : « en Nouvelle-Calédonie » ;</p> <p>« — les mots : « mentionnée aux articles 19, 22, 23 et 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée » sont remplacés par les mots : « prise en application de l'ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 précitée » ;</p> <p>« — après la deuxième phrase, il est inséré une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Si l'office décide d'entendre le demandeur d'asile hors de la Nouvelle-Calédonie, celui-ci reçoit les autorisations nécessaires. » ;</p> <p>« — le mot : « préfet » est remplacé par les mots : « haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie » ;</p> <p>« — la dernière phrase est ainsi rédigée :</p> <p>« Il délivre sans délai un titre de séjour dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 ou la carte de</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> <li>•</li> <li>•</li> </ul>
<p><i>Art. 18. — Cf. annexe.</i></p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p align="center"><b>Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée</b></p>	<p>prévue par l'article 18 de cette ordonnance. » ;</p>	<p>séjour temporaire prévue par l'article 18 de cette ordonnance. » ;</p>	
<p><i>Art. 11. — Cf. supra art. 9 du projet de loi.</i></p>	<p>« 5° A l'article 11, les mots : « sur le territoire français » sont remplacés par les mots : « en Nouvelle-Calédonie ».</p>	<p>« 5° A l'article 11, les mots : « sur le territoire français » sont remplacés par les mots : « en Nouvelle-Calédonie ».</p>	<p>« 5° (Sans modification).</p>
<p><i>Art. 2. — Cf. supra art. 1<sup>er</sup> du projet de loi.</i></p>	<p>« Art. 15. — La présente loi est applicable en Polynésie française sous réserve des adaptations suivantes :</p>	<p>« Art. 15. — La présente loi est applicable en Polynésie française sous réserve des adaptations suivantes :</p>	<p>« Art. 15. — (Alinéa sans modification).</p>
<p><i>Art. 2. — Cf. supra art. 1<sup>er</sup> du projet de loi.</i></p>	<p>« 1° Au IV de l'article 2, les mots : « représentant de l'Etat » sont remplacés par les mots : « haut-commissaire de la République en Polynésie française » ;</p>	<p>« 1° Au IV de l'article 2, les mots : « représentant de l'Etat » sont remplacés par les mots : « haut-commissaire de la République en Polynésie française » ;</p>	<p>« 1° (Sans modification).</p>
<p><i>Art. 8. — Cf. supra art. 6 du projet de loi.</i></p>	<p>« 2° A l'article 8 :</p>	<p>« 2° A l'article 8 :</p>	<p>« 2° (Sans modification).</p>
	<p>« a) Dans le premier alinéa :</p>	<p>« a) Dans le premier alinéa :</p>	
	<p>« — les mots : « à l'intérieur du territoire français » sont remplacés par les mots : « en Polynésie française » ;</p>	<p>« — les mots : « à l'intérieur du territoire français » sont remplacés par les mots : « en Polynésie française » ;</p>	
	<p>« — les mots : « du préfet compétent et, à Paris, du préfet de police » sont remplacés par les mots : « du haut-commissaire de la République en Polynésie française » ;</p>	<p>« — les mots : « du préfet compétent et, à Paris, du préfet de police » sont remplacés par les mots : « du haut-commissaire de la République en Polynésie française » ;</p>	
	<p>« b) Dans le deuxième alinéa, les mots : « visas mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de</p>	<p>« b) Dans le deuxième alinéa, les mots : « visas mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 9. — Cf. supra art. 7 du projet de loi.</i></p>	<p>séjour des étrangers en France » sont remplacés par les mots : « visas requis par l'ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française » ;</p> <p>« c) Dans le troisième alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « en Polynésie française » ;</p> <p>« d) Le quatrième alinéa ne s'applique pas ;</p> <p>« e) Dans le sixième alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « sur le territoire de la République » ;</p> <p>« f) La première phrase du neuvième alinéa n'est pas applicable ;</p>	<p>séjour des étrangers en France » sont remplacés par les mots : « visas requis par l'ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française » ;</p> <p>« c) Dans le troisième alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « en Polynésie française » ;</p> <p>« d) Le quatrième alinéa ne s'applique pas ;</p> <p>« e) Dans le sixième alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « sur le territoire de la République » ;</p> <p>« f) La première phrase du neuvième alinéa n'est pas applicable ;</p>	<p>« 3° (Sans modification).</p>
<p><b>Ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et séjour des étrangers en Polynésie française</b></p> <p><i>Art. 50. — Cf. annexe.</i></p>	<p>« 3° A l'article 9 :</p> <p>« a) Dans le premier alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « en Polynésie française » ;</p> <p>« b) Dans le troisième alinéa, les mots : « de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susmentionnée » sont remplacés par les mots : « de l'article 50 de l'ordonnance du 26 avril 2000 susmentionnée » ;</p>	<p>« 3° A l'article 9 :</p> <p>« a) Dans le premier alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « en Polynésie française » ;</p> <p>« b) <b>Supprimé.</b></p>	
<p><b>Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée</b></p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Art. 10. — Cf. <i>supra</i> art. 8 du projet de loi.</p>	<p>« 4° A l'article 10 :</p> <p>« a) Dans le premier alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « en Polynésie française » et les mots : « le territoire français » sont remplacés par les mots : « la Polynésie française » ;</p> <p>« b) Dans le second alinéa :</p> <p>« — les mots : « sur le territoire français » et « en France » sont remplacés par les mots : « en Polynésie française » ;</p> <p>« — les mots : « mentionnée aux articles 19, 22, 23 et 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée » sont remplacés par les mots : « prise en application de l'ordonnance du 26 avril 2000 susmentionnée » ;</p> <p>« — après la deuxième phrase, il est inséré une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Si l'office décide d'entendre le demandeur d'asile hors de la Polynésie française, celui-ci reçoit les autorisations nécessaires. » ;</p> <p>« — le mot : « préfet » est remplacé par les mots : « haut-commissaire de la République en Polynésie française » ;</p> <p>« — la dernière phrase est remplacée par une phrase ainsi rédigée : « Il délivre sans délai un titre de séjour dans les conditions prévues</p>	<p>« 4° A l'article 10 :</p> <p>« a) Dans le premier alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « en Polynésie française » et les mots : « le territoire français » sont remplacés par les mots : « la Polynésie française » ;</p> <p>« b) Dans le second alinéa :</p> <p>« — les mots : « sur le territoire français » et « en France » sont remplacés par les mots : « en Polynésie française » ;</p> <p>« — les mots : « mentionnée aux articles 19, 22, 23 et 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée » sont remplacés par les mots : « prise en application de l'ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 précitée » ;</p> <p>« — après la deuxième phrase, il est inséré une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Si l'office décide d'entendre le demandeur d'asile hors de la Polynésie française, celui-ci reçoit les autorisations nécessaires. » ;</p> <p>« — le mot : « préfet » est remplacé par les mots : « haut-commissaire de la République en Polynésie française » ;</p> <p>« — la dernière phrase est ainsi rédigée :</p> <p>« Il délivre sans délai un titre de séjour dans les</p>	<p>« 4° (Sans modification).</p>
<p><b>Ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 précitée</b></p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<i>Art. 18. — Cf. annexe.</i>	par l'ordonnance du 26 avril 2000 susmentionnée ou la carte de séjour temporaire prévue par l'article 18 de cette ordonnance. » ;	conditions prévues par l'ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 précitée ou la carte de séjour temporaire prévue par l'article 18 de cette ordonnance. » ;	
<b>Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée</b>			
<i>Art. 11. — Cf. supra art. 9 du projet de loi.</i>	« 5° A l'article 11, les mots : « sur le territoire français » sont remplacés par les mots : « en Polynésie française »	« 5° A l'article 11, les mots : « sur le territoire français » sont remplacés par les mots : « en Polynésie française »	« 5° (Sans modification).
<i>Art. 2. — Cf. art. 1<sup>er</sup> du projet de loi.</i>	« <i>Art. 16.</i> — La présente loi est applicable dans les îles Wallis-et-Futuna sous réserve des adaptations suivantes :	« <i>Art. 16.</i> — La présente loi est applicable dans les îles Wallis-et-Futuna sous réserve des adaptations suivantes :	« <i>Art. 16.</i> — (Sans modification).
<i>Art. 2. — Cf. art. 1<sup>er</sup> du projet de loi.</i>	« 1° Au IV de l'article 2, les mots : « du représentant de l'Etat » sont remplacés par les mots : « de l'administrateur supérieur » ;	« 1° Au IV de l'article 2, les mots : « du représentant de l'Etat » sont remplacés par les mots : « de l'administrateur supérieur » ;	
<i>Art. 8. — Cf. art. 6 du projet de loi.</i>	« 2° A l'article 8 :  « a) Dans le premier alinéa :  « — les mots : « à l'intérieur du territoire français » sont remplacés par les mots : « dans les îles Wallis-et-Futuna » ;  « — les mots : « du préfet compétent et, à Paris, du préfet de police » sont remplacés par les mots : « de l'administrateur supérieur » ;  « b) Dans le deuxième alinéa, les mots : « visas mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de	« 2° A l'article 8 :  « a) Dans le premier alinéa :  « — les mots : « à l'intérieur du territoire français » sont remplacés par les mots : « dans les îles Wallis-et-Futuna » ;  « — les mots : « du préfet compétent et, à Paris, du préfet de police » sont remplacés par les mots : « de l'administrateur supérieur » ;  « b) Dans le deuxième alinéa, les mots : « visas mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 9. — Cf. supra art. 7 du projet de loi.</i></p>	<p>séjour des étrangers en France » sont remplacés par les mots : « visas requis par l'ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis-et-Futuna » ;</p> <p>« c) Dans le troisième alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « dans les îles Wallis-et-Futuna » ;</p> <p>« d) Le quatrième alinéa ne s'applique pas ;</p> <p>« e) Dans le sixième alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « sur le territoire de la République » ;</p> <p>« f) La première phrase du neuvième alinéa n'est pas applicable ;</p>	<p>séjour des étrangers en France » sont remplacés par les mots : « visas requis par l'ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis-et-Futuna » ;</p> <p>« c) Dans le troisième alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « dans les îles Wallis-et-Futuna » ;</p> <p>« d) Le quatrième alinéa ne s'applique pas ;</p> <p>« e) Dans le sixième alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « sur le territoire de la République » ;</p> <p>« f) La première phrase du neuvième alinéa n'est pas applicable ;</p>	
<p><b>Ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et séjour des étrangers dans les îles Wallis-et-Futuna</b></p>	<p>« 3° A l'article 9 :</p> <p>« a) Dans le premier alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « dans les îles Wallis-et-Futuna » ;</p> <p>« b) Dans le troisième alinéa, les mots : « de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susmentionnée » sont remplacés par les mots : « de l'article 48 de l'ordonnance du 26 avril 2000 susmentionnée » ;</p>	<p>« 3° A l'article 9 :</p> <p>« a) Dans le premier alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « dans les îles Wallis-et-Futuna » ;</p> <p><b>b) Supprimé.</b></p>	
<p><i>Art. 48. — Cf. annexe.</i></p>			
<p><b>Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée</b></p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 10. — Cf. supra art. 8 du projet de loi.</i></p>	<p>« 4° A l'article 10 :</p> <p>« a) Dans le premier alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « dans les îles Wallis-et-Futuna » et les mots : « le territoire français » sont remplacés par les mots : « les îles Wallis-et-Futuna » ;</p> <p>« b) Dans le second alinéa :</p> <p>« — les mots : « sur le territoire français » et « en France » sont remplacés par les mots : « dans les îles Wallis-et-Futuna » ;</p> <p>« — les mots : « mentionnée aux articles 19, 22, 23 et 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée » sont remplacés par les mots : « prise en application de l'ordonnance du 26 avril 2000 susmentionnée » ;</p> <p>« — après la deuxième phrase, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Si l'office décide d'entendre le demandeur d'asile hors des îles Wallis-et-Futuna, celui-ci reçoit les autorisations nécessaires » ;</p> <p>« — le mot : « préfet » est remplacé par les mots : « administrateur supérieur » ;</p> <p>« — la dernière phrase est remplacée par une phrase ainsi rédigée : « Il délivre sans délai un titre de séjour dans les conditions prévues</p>	<p>« 4° A l'article 10 :</p> <p>« a) Dans le premier alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « dans les îles Wallis-et-Futuna » et les mots : « le territoire français » sont remplacés par les mots : « les îles Wallis-et-Futuna » ;</p> <p>« b) Dans le second alinéa :</p> <p>« — les mots : « sur le territoire français » et « en France » sont remplacés par les mots : « dans les îles Wallis-et-Futuna » ;</p> <p>« — les mots : « mentionnée aux articles 19, 22, 23 et 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée » sont remplacés par les mots : « prise en application de l'ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 précitée » ;</p> <p>« — après la deuxième phrase, il est inséré une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Si l'office décide d'entendre le demandeur d'asile hors des îles Wallis-et-Futuna, celui-ci reçoit les autorisations nécessaires. » ;</p> <p>« — les mots : « le préfet » sont remplacés par les mots : « l'administrateur supérieur » ;</p> <p>« — la dernière phrase est ainsi rédigée :</p> <p>« Il délivre sans délai un titre de séjour dans les</p>	



Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<b>du 26 avril précitée</b>	par l'ordonnance du 26 avril 2000 susmentionnée ou la carte de séjour temporaire prévue par l'article 17 de cette ordonnance. » ;	conditions prévues par l'ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 précitée ou la carte de séjour temporaire prévue par l'article 17 de cette ordonnance. » ;	
<b>Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée</b>	« 5° A l'article 11, les mots : « sur le territoire français » sont remplacés par les mots : « dans les îles Wallis-et-Futuna ». »	« 5° A l'article 11, les mots : « sur le territoire français » sont remplacés par les mots : « dans les îles Wallis-et-Futuna ». »	
<i>Art. 11. — Cf. supra art. 9 du projet de loi.</i>	« Art. 17. — La présente loi est applicable à Mayotte sous réserve des adaptations suivantes :	« Art. 17. — La présente loi est applicable à Mayotte sous réserve des adaptations suivantes :	« Art. 17. — (Sans modification).
<i>Art. 2. — Cf. supra art. 1<sup>er</sup> du projet de loi.</i>	« 1° Au IV de l'article 2, les mots : « représentant de l'Etat » sont remplacés par les mots : « représentant du Gouvernement » ;	« 1° <b>Supprimé</b>	
<i>Art. 8. — Cf. supra art. 6 du projet de loi.</i>	« 2° A l'article 8 :  « a) Dans le premier alinéa :	« 2° A l'article 8 :  « a) Dans le premier alinéa, les mots : « à l'intérieur du territoire français » sont remplacés par les mots : « à l'intérieur du territoire français de Mayotte » ;	
	« — les mots : « à l'intérieur du territoire français » sont remplacés par les mots : « à Mayotte » ;	<b>Alinéa supprimé</b>	
	« — les mots : « du préfet compétent et, à Paris, du préfet de police » sont remplacés par les mots : « de représentant du Gouvernement » ;	<b>Alinéa supprimé</b>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><b>Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et séjour des étrangers à Mayotte</b></p>	<p>« b) Dans le deuxième alinéa, les mots : « visas mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France » sont remplacés par les mots : « visas requis par l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte » ;</p> <p>« c) Dans le troisième alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « à Mayotte » ;</p> <p>« d) Le quatrième alinéa ne s'applique pas ;</p> <p>« e) Dans le sixième alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « sur le territoire de la République » ;</p> <p>« f) La première phrase du neuvième alinéa n'est pas applicable ;</p> <p>« 3° A l'article 9 :</p> <p>« a) Dans le premier alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « à Mayotte » ;</p> <p>« b) Dans le troisième alinéa, les mots : « de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susmentionnée » sont remplacés par les mots : « de l'article 48 de l'ordonnance du 26 avril 2000</p>	<p>« b) Dans le deuxième alinéa, les mots : « visas mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France » sont remplacés par les mots : « visas requis par l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte » ;</p> <p>« c) Dans le troisième alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « à Mayotte » ;</p> <p>« d) Le quatrième alinéa ne s'applique pas ;</p> <p>« e) Dans le sixième alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « sur le territoire de la République » ;</p> <p>« f) La première phrase du neuvième alinéa n'est pas applicable ;</p> <p>« 3° A l'article 9 :</p> <p>« a) Dans le premier alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « à Mayotte » ;</p> <p>« b) <b>Supprimé.</b></p>	<p><i>Art. 48. — Cf. annexe</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p align="center">—</p> <p><b>Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée</b></p> <p><i>Art. 10. — Cf. supra art. 8 du projet de loi.</i></p>	<p>susmentionnée » ;</p> <p>« 4° A l'article 10 :</p> <p>« a) Dans le premier alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « à Mayotte » et les mots : « le territoire français » sont remplacés par les mots : « Mayotte » ;</p> <p>« b) Dans le second alinéa :</p> <p>« — les mots : « sur le territoire français » et « en France » sont remplacés par les mots : « à Mayotte » ;</p> <p>« — les mots : « mentionnée aux articles 19, 22, 23 et 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée » sont remplacés par les mots : « prise en application de l'ordonnance du 26 avril 2000 susmentionnée » ;</p> <p>« — après la deuxième phrase, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Si l'office décide d'entendre le demandeur d'asile hors de Mayotte, celui-ci reçoit les autorisations nécessaires » ;</p> <p>« — le mot : « préfet » est remplacé par les mots : « représentant du Gouvernement » ;</p>	<p align="center">—</p> <p>« 4° A l'article 10 :</p> <p>« a) Dans le premier alinéa, les mots : « en France » sont remplacés par les mots : « à Mayotte » et les mots : « le territoire français » sont remplacés par le mot : « Mayotte » ;</p> <p>« b) Dans le second alinéa :</p> <p>« — les mots : « sur le territoire français » et « en France » sont remplacés par les mots : « à Mayotte » ;</p> <p>« — les mots : « mentionnée aux articles 19, 22, 23 et 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée » sont remplacés par les mots : « prise en application de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 précitée. » ;</p> <p>« — après la deuxième phrase, il est inséré une phrase rédigée :</p> <p>« Si l'office décide d'entendre le demandeur d'asile hors de Mayotte, celui-ci reçoit les autorisations nécessaires » ;</p> <p>« — le mot : « préfet » est remplacé par les mots : « représentant du Gouvernement » ;</p>	<p align="center">—</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><b>Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et séjour des étrangers à Mayotte</b></p> <p><i>Art. 17. — Cf. annexe.</i></p> <p><b>Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée</b></p> <p><i>Art. 11. — Cf. supra art. 9 du projet de loi.</i></p>	<p>« — la dernière phrase est remplacée par une phrase ainsi rédigée : « Il délivre sans délai un titre de séjour dans les conditions prévues par l'ordonnance du 26 avril 2000 susmentionnée ou la carte de séjour temporaire prévue par l'article 17 de cette ordonnance. » ;</p> <p>« 5° A l'article 11, les mots : « sur le territoire français » sont remplacés par les mots : « à Mayotte ».</p> <p>« Art. 18. — L'étranger qui, arrivant ou séjournant dans les Terres australes et antarctiques françaises, demande l'admission au titre de l'asile est entendu par l'autorité administrative, laquelle recueille sa demande et lui en délivre récépissé.</p> <p>« L'intéressé est ensuite invité à quitter sans délai les Terres australes et antarctiques françaises et à rejoindre la Réunion, où sa demande sera traitée dans les conditions prévues par la présente loi.</p> <p>« Si l'étranger n'est pas en mesure de se rendre à la Réunion par ses propres moyens, il y est conduit, sur décision de l'administrateur supérieur, soit par la personne qui l'a acheminé dans le territoire, soit par un navire de la marine nationale, soit par un navire ou un aéronef affrété pour le compte du territoire. Dans l'attente, il est autorisé à se maintenir sur le</p>	<p>« — la dernière phrase est remplacée par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Il... délivre sans délai un titre de séjour dans les conditions prévues l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 précitée ou la carte de séjour temporaire prévue par l'article 17 de cette ordonnance. » ;</p> <p>« 5° (<i>Sans modification</i>).</p> <p>« Art. 18. — L'étranger qui, arrivant ou séjournant dans les Terres australes et antarctiques françaises, demande l'admission au titre de l'asile est entendu par l'autorité administrative, laquelle recueille sa demande et lui en délivre récépissé.</p> <p>« L'intéressé est ensuite invité à quitter sans délai les Terres australes et antarctiques françaises et à rejoindre la Réunion, où sa demande sera traitée dans les conditions prévues par la présente loi.</p> <p>« Si l'étranger n'est pas en mesure de se rendre à la Réunion par ses propres moyens, il y est conduit, sur décision de l'administrateur supérieur, soit par la personne qui l'a acheminé dans le territoire, soit par un navire de la marine nationale, soit par un navire ou un aéronef affrété pour le compte du territoire. Dans l'attente, il est autorisé à se maintenir sur le</p>	<p>« Art. 18. — (<i>Sans modification</i>).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 2. — Cf. supra art. 1<sup>er</sup> du projet de loi.</i></p>	<p>territoire. »</p> <p>« Art. 19. — Les modalités d'application de la présente loi sont fixées par décret en Conseil d'Etat, notamment :</p> <p>« 1° L'autorité compétente pour saisir l'office d'une demande de réexamen mentionnée au IV de l'article 2 ;</p>	<p>territoire. »</p> <p>« Art. 19. — Les modalités d'application de la présente loi sont fixées par décret en Conseil d'Etat, notamment :</p> <p>« 1° A (<i>nouveau</i>) Les conditions d'instruction des demandes d'asile dont l'office est saisi ;</p> <p>« 1° L'autorité compétente pour saisir l'office d'une demande de réexamen mentionnée au IV de l'article 2 ;</p>	<p>« Art. 19. — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>« 1. A (<i>Sans modification</i>).</p> <p>« 1° (<i>Sans modification</i>).</p>
<p><i>Art. 3. — Cf. supra art. 2 du projet de loi.</i></p>	<p>« 2° Les modalités de désignation des représentants de l'Etat et du représentant du personnel au conseil d'administration, ainsi que celles des personnalités qualifiées ;</p> <p>« 3° Les modalités de désignation et d'habilitation des agents mentionnés au dernier alinéa de l'article 3 ;</p>	<p>« 2° Les modalités de désignation des représentants de l'Etat et du représentant du personnel au conseil d'administration, ainsi que celles des personnalités qualifiées ;</p> <p>« 3° Les modalités de désignation et d'habilitation des agents mentionnés au dernier alinéa de l'article 3 ;</p>	<p>« 2° (<i>Sans modification</i>).</p> <p>« 3° (<i>Sans modification</i>).</p>
<p><i>Art. 5. — Cf. supra art. 4 du projet de loi.</i></p>	<p>« 4° La durée du mandat des membres de la commission des recours des réfugiés ;</p> <p>« 5° Les recours prévus au II de l'article 5, le recours en révision contre les décisions de la commission, ainsi que les délais pour les former ;</p>	<p>« 4° La durée du mandat des membres de la commission des recours des réfugiés ;</p> <p>« 5° Les conditions d'exercice des recours prévus à l'article 5 ainsi que les conditions dans lesquelles le président et les présidents de section de la commission des recours peuvent, après instruction, statuer par ordonnance sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du</p>	<p>« 4° (<i>Sans modification</i>).</p> <p>« 5° Les conditions...</p> <p>... du directeur général de l'office ;</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Art. 9. — Cf. supra art. 7 du projet de loi.</p>	<p>« 6° Le délai pour la délivrance du document provisoire de séjour prévu au premier alinéa de l'article 9 et permettant de déposer une demande d'asile ;</p> <p>« 7° Le délai dans lequel le demandeur d'asile qui a reçu le document provisoire de séjour susmentionné doit déposer sa demande auprès de l'office français de protection des réfugiés et apatrides ;</p> <p>« 8° Le délai pour la délivrance, après le dépôt de la demande d'asile auprès de l'office, du nouveau document provisoire de séjour prévu au premier alinéa de l'article 9, ainsi que la nature et la durée de validité de ce document ;</p> <p>« 9° Le délai pour la délivrance du titre de séjour après la décision d'octroi par l'office ou la commission du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire ;</p> <p>« 10° Les délais dans lesquels statue l'office français de protection des réfugiés et apatrides selon la procédure prioritaire prévue au troisième alinéa de l'article 9. »</p>	<p>directeur de l'office ;</p> <p>« 6° Le délai pour la délivrance du document provisoire de séjour prévu au premier alinéa de l'article 9 et permettant de déposer une demande d'asile ;</p> <p>« 7° Le délai dans lequel le demandeur d'asile qui a reçu le document provisoire de séjour susmentionné doit déposer sa demande auprès de l'office français de protection des réfugiés et apatrides ;</p> <p>« 8° Le délai pour la délivrance, après le dépôt de la demande d'asile auprès de l'office, du nouveau document provisoire de séjour prévu au premier alinéa de l'article 9, ainsi que la nature et la durée de validité de ce document ;</p> <p>« 9° Le délai pour la délivrance du titre de séjour après la décision d'octroi par l'office ou la commission du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire ;</p> <p>« 10° Les délais dans lesquels statue l'office français de protection des réfugiés et apatrides selon la procédure prioritaire prévue au troisième alinéa de l'article 9. »</p>	<p>« 6° (Sans modification).</p> <p>« 7° (Sans modification).</p> <p>« 8° (Sans modification).</p> <p>« 9° (Sans modification).</p> <p>« 10° (Sans modification).</p>
<p>Ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 précitée</p> <p>Art. 18 et 47. — Cf. annexe.</p>	<p>Article 12</p> <p>I. — A l'article 18 de l'ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie, à</p>	<p>Article 12</p> <p>I. — A l'article 18 de l'ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie, à</p>	<p>Article 12</p> <p>(Sans modification).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p><b>Ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 précitée</b></p>	<p>l'article 18 de l'ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française, à l'article 17 de l'ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna et à l'article 17 de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, les mots : « l'asile territorial en application de l'article 13 de la loi du 25 juillet 1952 » sont remplacés par les mots : « le bénéfice de la protection subsidiaire en application de la loi du 25 juillet 1952 ».</p>	<p>l'article 18 de l'ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française, à l'article 17 de l'ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna et à l'article 17 de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, les mots : « l'asile territorial en application de l'article 13 de la loi du 25 juillet 1952 » sont remplacés par les mots : « le bénéfice de la protection subsidiaire en application de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 ».</p>	
<p><i>Art. 18 et 47. — Cf. annexe.</i></p>			
<p><b>Ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 précitée</b></p>			
<p><i>Art. 17 et 45. — Cf. annexe.</i></p>			
<p><b>Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 précitée</b></p>			
<p><i>Art. 17 et 45. — Cf. annexe.</i></p>			
	<p>II. — A l'article 47 de l'ordonnance du 20 mars 2002 susmentionnée, à l'article 47 de l'ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 susmentionnée, à l'article 45 de l'ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 susmentionnée et à l'article 45 de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 susmentionnée, les mots : « dans les conditions fixées à l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952 susvisée » sont remplacés par les mots : « dans les conditions fixées aux articles 8 et 9 de la loi du 25 juillet 1952 susvisée ».</p>	<p>II. — A l'article 47 de l'ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 précitée, à l'article 47 de l'ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 précitée, à l'article 45 de l'ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 précitée, à l'article 45 de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 précitée, les mots : « dans les conditions fixées à l'article 10 de la loi du 25 juillet 1952 susvisée » sont remplacés par les mots : « dans les conditions fixées aux articles 8 et 9 de la loi du 25 juillet 1952 susvisée ».</p>	
<p><b>Loi n° 91-467 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique</b></p>			
<p><i>Art. 16. — Chaque bureau ou section de bureau d'aide juridictionnelle prévus</i></p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>à l'article 13 est présidé, selon le cas, par un magistrat du siège du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel ou un membre du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel. Ils peuvent également être présidés par un magistrat ou un membre honoraire de ces juridictions. Le greffier en chef du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel, selon les cas, est vice-président du bureau ou de la section chargés d'examiner les demandes d'aide juridictionnelle relatives aux instances portées devant les juridictions de première instance de l'ordre judiciaire et la cour d'assises ou devant la cour d'appel. En cas d'empêchement ou d'absence du président, il préside le bureau ou la section.</p> <p>.....</p> <p>Le bureau établi près la commission des recours des réfugiés est présidé par un des présidents de section mentionnés au dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides.</p> <p>.....</p>	<p>Article 13</p> <p>La présente loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Toutefois, les dispositions de</p>	<p>Article 12 <i>bis</i> (nouveau)</p> <p>Dans le quatrième alinéa de l'article 16 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, les mots : « au dernier alinéa de » sont remplacés par le mot : « à ».</p> <p>Article 13</p> <p>La présente loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Toutefois, les</p>	<p>Article 12 <i>bis</i></p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p> <p>Article 13</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p>
<p><b>Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée</b></p> <p><i>Art. 13. — Cf. supra</i></p>			



Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<i>art. 11 du projet de loi.</i>	<p>l'article 13 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 resteront en vigueur pour ce qui concerne les demandes d'asile territorial déposées avant cette date.</p> <p>Les demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié en cours d'instruction auprès de l'office à la date d'entrée en vigueur de la présente loi seront traitées comme des demandes d'asile au sens de la présente loi.</p> <p>Les demandeurs d'asile territorial ayant une demande d'admission au statut de réfugié pendant devant l'office français de protection des réfugiés et apatrides à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont réputés se désister de leur demande d'asile territorial. Il en va de même des demandeurs d'asile territorial qui présentent une demande d'asile à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>dispositions de l'article 13 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée dans sa rédaction antérieure à la présente loi resteront en vigueur pour ce qui concerne les demandes d'asile territorial déposées avant cette date.</p> <p>Les demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié en cours d'instruction auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides à la date d'entrée en vigueur de la présente loi seront traitées comme des demandes d'asile au sens de la présente loi.</p> <p>Les demandeurs d'asile territorial ayant une demande d'admission au statut de réfugié pendant devant l'office français de protection des réfugiés et apatrides à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont réputés se désister de leur demande d'asile territorial. Il en va de même des demandeurs d'asile territorial qui présentent une demande d'asile à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>Article 14</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
	Article 14	Article 14	
	<p>La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, dans les Terres australes et antarctiques</p>	<p>La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, dans les Terres australes et antarctiques</p>	

**Texte de référence**

—

**Texte du projet de loi**

—

françaises et à Mayotte.

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale  
en première lecture**

françaises et à Mayotte.

**Propositions  
de la Commission**

—

## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

---

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

- **Pierre VIAUX**, Directeur

Commission des recours des réfugiés (CRR)

- **M. Jean MASSOT**, Président

Ministère des Affaires étrangères

- **M. François BARRY-DELONCHAMPS**,  
Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France
- **M. Philippe BOSSIERE**  
Directeur adjoint, direction des Français à l'étranger et des étrangers en France
- **M. Eric LUBIN**,  
Sous-directeur de l'asile et de l'immigration
- **M. Francis SAUDUBRAY**, Conseiller technique

Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité

- **M. Jean GAEREMYNCK**, directeur de la population et des migrations

Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

- **M. Stéphane FRATACCI**, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques

Délégué pour la France du Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les réfugiés

- **M. Mohammed BOUKRY**,

Commission nationale consultative des Droits de l'Homme

- **M. Joël THORAVAL**, président
- **Mme Catherine TEITGEN-COLLY**, Rapporteuse

Conseil National des barreaux et Conseil de l'ordre de la cour d'appel de Paris

- **Maître Didier LIGER**, président de la Commission Libertés et droits de l'homme du Conseil national des barreaux
- **Mme Françoise MENDEL RICHE**
- **M. Gilles PIQUOIS**
- **M. Stephen SUFFREN**

France Terre d'Asile

- **M. Jacques RIBS**, président
- **M. Pierre HENRY**, directeur général

Coordination française pour le droit d'asile

- **M. Gérard SADIK**, Comité inter-mouvements auprès des évacués, service œcuménique d'entraide (CIMADE)
- **M. Jean HAFFNER**, Secours catholique- **Mme Maguy PELLERIN**, Service social d'aide aux émigrants

Professeur à l'Université de Paris-Sud, Institut d'études de droit public

- **M. François JULIEN-LAFERRIÈRE**