

RAPPORT GENERAL
(en annexe cinq tableaux)

Rapporteur

Jean MASSOT.
Conseiller d'Etat

Inspirés de litiges réels tranchés récemment par la juridiction administrative française, les cas qui ont servi de base aux différents rapports nationaux étaient "*situés*" dans le temps et l'espace. Cela constituait une difficulté réelle pour l'élaboration des rapports nationaux.

- La différence de situation des pays membres au regard des flux d'immigration et de l'importance des demandes d'asile ne peut en effet pas être négligée. Deux tableaux annexes s'efforcent de donner quelques indications statistiques qui ont paru indispensables pour comprendre que les règles applicables, voire les procédures, sont nécessairement différentes selon que l'on se trouve dans un pays où les candidats au statut de réfugié se comptent par centaines, par milliers ou par centaines de milliers. De la même manière, la diversité des traditions historiques en matière de droit des étrangers et de droit de la nationalité ne doit pas davantage être oubliée. On connaît les différences traditionnelles concernant la place faite dans le droit de la nationalité au *jus sanguinis* et au *jus soli* ; mais il est clair également que, selon que le mariage avec un conjoint de la nationalité du pays d'accueil a, ou n'a pas, d'incidences sur l'accès à la nationalité, voire, dans un premier temps, sur la délivrance d'un titre de séjour, la question du caractère simulé des mariages entre personnes de nationalité différente se pose dans des termes tout à fait différents (le troisième tableau annexe donne quelques indications statistiques sur le nombre de ces mariages "mixtes"). Enfin, les décisions relatives au séjour des étrangers ont évidemment une nature et une portée différente selon que l'on se trouve dans des pays où la résidence ne s'accompagne d'aucune formalité ou au contraire dans ceux où la déclaration en mairie et l'inscription au registre de population sont une obligation pour tous y compris pour les nationaux (*Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas*).

Les cas se trouvaient également situés dans le temps. On a vu dans le rapport français que, même en *France*, les réponses ne seraient plus nécessairement les mêmes aujourd'hui, compte-tenu des très importantes modifications du droit des étrangers survenues au cours de l'année 1993. Presque tous les rapports nationaux signalent des évolutions analogues et font état de récentes et profondes réformes du droit applicable dans chacun des Etats membres. On doit rendre hommage ici au souci de précision des rapporteurs qui ont tenu à indiquer ces variations et qui ont parfois pris la précaution de déplacer dans le temps les situations concrètes, telles qu'elles étaient formulées, pour neutraliser les perturbations apportées par certaines de ces réformes, comme par exemple, l'opération de régularisation exceptionnelle des ressortissants extra communautaires vivant en *Italie* au 31 décembre 1989. De nombreuses délégations ont d'ailleurs été conduites à faire état des incertitudes qui pesaient sur la validité juridique de certaines de ces modifications législatives du fait que leur constitutionnalité était encore en discussion devant les Cours compétentes au moment de la rédaction des rapports.

Toutes ces difficultés, qui n'avaient pas été sous-estimées lors du choix des thèmes du colloque, ont été brillamment surmontées. **Les tableaux IV et V** qui figurent en annexe et qui retracent le dépouillement systématique des rapports nationaux montrent, par le très faible nombre de "*cases vides*", que toutes les questions posées ont reçu des réponses argumentées et souvent très précisément étayées par des références de textes et de solutions jurisprudentielles.

Puisque deux séances du colloque seront consacrées chacune respectivement à la discussion d'un des deux cas, **le rapport général a choisi un parti différent**. Nombre des problèmes soulevés dans chacun des cas peuvent en effet être regroupés. Seules, certaines des questions touchant au fond du droit ont appelé des réponses plus spécifiques dans la mesure où le droit applicable aux demandes d'asile est, dans presque tous les pays, distinct du droit commun des étrangers.

On traitera donc successivement :

- des questions de compétence et de procédure pour lesquelles les différences de systèmes juridiques n'empêchent pas de larges convergences ;
- des questions de fond pour lesquelles les solutions sont d'autant moins éloignées que les situations objectives concernant la présence étrangère sont elles-mêmes plus comparables.

I - REGLES DE COMPETENCE ET DE PROCEDURE.

En regroupant les réponses aux deux cas, on peut isoler quatre catégories de règles qui, au-delà de la diversité des traditions juridiques, laissent place à de très réelles convergences. On résumera ici successivement les réponses concernant :

- les juridictions compétentes,
- l'obligation du ministère d'avocat et le coût de la procédure,
- le caractère suspensif du recours et les délais de jugement,
- enfin, les conséquences des décisions juridictionnelles et l'effectivité de leur application.

I-1. Juridictions compétentes.

C'est sans doute le groupe de questions qui réserve le moins de surprises, tant sont bien connues de tous les participants à nos colloques les diversités de tradition juridique et d'organisation juridictionnelle qui distinguent nos pays. La différence la plus apparente est évidemment celle qui sépare les pays qui n'ont pas d'ordre juridictionnel administratif autonome (*Royaume-Uni, Irlande, Danemark*) des autres pays continentaux, qui connaissent, sous une forme ou sous une autre, cette séparation. Il est vrai que l'existence, dans les premiers pays évoqués, de recours entourés de nombreuses garanties devant des organes spécialisés parfois qualifiés de "*tribunaux*" et d'une procédure particulière de "*Judicial review*" à l'égard des décisions de ces "*tribunaux*" atténue sensiblement la portée de cette distinction.

Cela rappelé, on constate :

- que pour les décisions relatives à la délivrance de titres de séjour et aux mesures d'éloignement, les pays continentaux reconnaissent généralement la compétence des juridictions administratives de droit commun avec leurs différents échelons (1 à 3 selon les pays) et avec ou sans obligation de recours administratif préalable ;
- qu'en revanche, pour l'octroi du statut de réfugié, plusieurs pays connaissent une organisation juridictionnelle particulière, soit par limitation des possibilités d'appel et de cassation (cas de *l'Allemagne* pour les demandes manifestement infondées), soit par l'existence d'une juridiction spécialisée dont les décisions sont seulement susceptibles d'un recours en cassation (*Belgique, France*) ;
- qu'enfin, dans certains pays, les tribunaux ordinaires se reconnaissent une compétence parallèle à celle de la juridiction administrative lorsque sont en cause des mesures portant atteinte à une liberté, notamment la liberté d'aller et venir (*Belgique, France*, par application, dans ce dernier pays, d'une conception extensive de la "*voie de fait*" de la part de certains tribunaux de l'ordre judiciaire).

I-2. Ministère d'avocat - coût de la procédure.

Il est certes intéressant de relever que les pays membres se partagent peu près également entre ceux où le ministère d'un avocat n'est pas obligatoire (*Allemagne, Belgique, Danemark, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni*) et ceux où il est obligatoire (*Espagne, Luxembourg, Grèce, Italie, Portugal*) ; la *France* se singularise par une distinction entre les procédures de recours contre les décisions de refus de titre, de refus de la qualité de réfugié par L'O.F.P.R.A., ou de reconduite à la frontière qui sont dispensées de ministère d'avocat et la procédure particulière de recours en cassation contre les décisions de la Commission de recours des réfugiés pour laquelle le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat est obligatoire.

Mais, en pratique, dans tous les pays où un tel ministère n'est pas obligatoire, les rapports nationaux ont indiqué qu'il était fortement recommandé d'y recourir et que très peu de requérants s'en dispensaient réellement. Trois pays, *Danemark, Irlande et Royaume-Uni*, ont apporté des précisions sur une pratique, qui existe sans doute ailleurs ; la mise à disposition gratuite d'avocats par des associations, voire des institutions officielles, de secours aux demandeurs d'asile. Dans de nombreux pays existent des mécanismes d'aide juridictionnelle.

Les frais de procédure se limitent dans certains pays aux honoraires d'avocat ; d'autres conservent un système de cautionnement ou de frais de timbre ou de droit de greffe ; quand le montant de ces différents coûts a été précisé, il paraît se situer entre 5 et 10 000 F.F. Seule, l'Irlande a indiqué un coût nettement plus élevé et le rapporteur général croit pouvoir indiquer que c'est également le cas au *Royaume-Uni*, dès lors que le requérant fait appel à l'office d'un solicitor et d'un barrister. Ce coût peut, dans certains pays, se trouver multiplié par le nombre de niveaux juridictionnels possibles. Dans la plupart des pays, le juge a la possibilité de le mettre, en tout ou en partie, à la charge de la partie qui succombe.

I- 3. Caractère suspensif ou non des recours.

Une précision liminaire paraît nécessaire. Bien qu'elle ne figurât pas dans l'énoncé des deux cas, plusieurs rapports nationaux ont eu l'heureuse idée de l'apporter. Le caractère suspensif ou non d'un recours juridictionnel n'a évidemment pas la même portée, selon que la décision administrative contestée est un refus (cas n° 1 pour le refus de titres de séjour et de travail, cas n° 2 pour le refus de la qualité de réfugié) ou au contraire une décision ayant un effet positif immédiat (arrêt de reconduite à la frontière dans le deuxième cas). Il est bien clair que, pour les décisions de refus, le caractère suspensif ou la décision de sursis ne doivent pas se comprendre comme signifiant que le juge délivre un titre provisoire à l'étranger, mais que sa décision interdit à l'administration de tirer des conséquences positives de ce refus, en clair de considérer que l'étranger est en situation irrégulière et peut être reconduit à la frontière.

Cela étant rappelé, la plupart des rapports nationaux ont indiqué que le recours juridictionnel contre une décision refusant un titre de séjour ou de travail n'avait pas un caractère suspensif (à la différence de ce qui se passe, pour le recours administratif préalable, dans certains pays : *Allemagne, Belgique, Espagne, Pays-Bas*). Mais la plupart des pays connaissent une procédure de sursis, souvent subordonnée à l'existence de moyens sérieux et à l'invocation d'un préjudice difficilement réparable/Certains pays distinguent selon que l'étranger a présenté sa demande alors qu'il était en possession d'un titre antérieur régulier ou non : en *France* et en *Grèce*, le sursis est impossible si, l'étranger étant déjà en situation irrégulière au moment de sa demande, la décision de rejet ne change pas sa situation de droit. Dans le cas des *Pays-Bas*, il est indiqué que si le recours juridictionnel a en principe un effet suspensif, le Ministre peut, par une décision expresse, en décider autrement. Enfin, il peut être expressément prévu par la loi que la demande de sursis a, elle-même, un caractère suspensif (*Portugal*), voire non seulement en première instance, mais même en appel (*Italie*), que le juge saisi d'une demande de sursis peut prendre une première décision immédiate de sursis provisoire (*Grèce*) avant de statuer sur la demande de sursis ou enfin qu'il doit être statué sur la demande de sursis avant l'expiration d'un certain délai (*Belgique, Italie*).

En ce qui concerne le refus de la qualité de réfugié, les pays dans lesquels le recours juridictionnel a un caractère suspensif sont, en revanche, plus nombreux, au moins lorsque le rejet a eu lieu pour des raisons de fond et non à raison d'une irrecevabilité de la demande, de son caractère dilatoire ou manifestement infondé ; cette distinction apparaît nettement dans le droit allemand et néerlandais : ce n'est alors que dans les cas de rejet au fond que le recours a un effet suspensif. Dans les pays où le recours n'a pas de caractère suspensif, il semble, en tout cas, que le sursis soit accordé beaucoup plus libéralement pour les demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié que pour les autres types de contentieux. Signalons deux particularités du droit français : le

premier recours juridictionnel, celui qui est présenté devant la Commission de recours des réfugiés, a un caractère suspensif, non le recours en cassation devant le Conseil d'Etat. Mais alors que le sursis paraissait jusqu'ici impossible devant le Conseil d'Etat pour la décision de refus de la qualité de réfugié, la question pourrait être réexaminée, compte-tenu des incidences de cette décision sur la régularité du séjour en fonction de la réforme législative du 24 août 1993.

Enfin et toujours à propos du second cas, le rapport français est le seul à faire explicitement état d'une procédure particulière pour le contentieux des décisions de reconduite à la frontière (une procédure spécifique existait également en *Belgique* ; elle a été supprimée par une réforme législative de 1993). Cette procédure juridictionnelle est à la fois suspensive et enfermée dans des délais extrêmement brefs.

I- 4. Conséquences et effectivité des décisions juridictionnelles.

La question n'était explicitement posée que pour le cas n° 1. Il est néanmoins possible de tirer des rapports nationaux des indications valables pour les deux cas.

La plupart indiquent que l'annulation d'une décision de rejet ou de refus entraîne, pour l'administration, l'obligation de se prononcer à nouveau sur la demande de l'étranger en s'abstenant, bien sûr, de commettre la même illégalité. Plusieurs rapports précisent toutefois que l'administration se prononce alors en fonction des circonstances de fait et de droit qui prévalent à la date de sa nouvelle décision et qui peuvent éventuellement rendre légal ce qui avait été précédemment jugé illégal.

Néanmoins, dans plusieurs pays, le juge, lorsqu'il annule une décision de refus fondée exclusivement sur un motif qui ne met en jeu aucune appréciation discrétionnaire de la part de l'administration, se reconnaît le droit d'adresser une véritable injonction à l'administration et de lui ordonner de délivrer le titre qu'elle a précédemment refusé : une telle solution est nettement indiquée dans les rapports allemand, belge, irlandais et portugais.

D'autres vont plus loin encore et admettent que, dans certains cas, le juge substitue véritablement sa décision à celle de l'administration (*Espagne, Pays-Bas*).

D'autres pays ont recours à des procédures de sanctions pénales à l'égard des administrations qui méconnaîtraient la chose jugée (*Danemark, Grèce, Irlande, Royaume-Uni*).

L'Italie, le Luxembourg et la France sont sans doute les pays où les pouvoirs du juge sont, pour l'instant, les moins étendus:

- en *Italie*, le juge qui a annulé un refus peut seulement, si l'étranger n'obtient pas satisfaction et saisit à nouveau la justice administrative, impartir à l'administration un délai pour statuer dans un sens déterminé ;
- au *Luxembourg*, le Conseil d'Etat peut, dans le même cas, désigner un commissaire spécial pour statuer aux lieu et place de l'administration ;
- en *France*, le requérant qui a obtenu une décision d'annulation et qui se heurte à l'inertie de l'administration peut seulement saisir le Conseil d'Etat, au moins six mois après le jugement d'annulation, d'une demande d'astreinte.

Le rapport français est le seul à signaler un problème particulier pour l'application des décisions juridictionnelles de rejet. Leur conséquence est en effet que l'administration peut alors mettre à exécution une décision de reconduite à la frontière ; mais cette décision ne sera possible que s'il existe un pays prêt à recevoir l'étranger. Une fraude bien connue des services de police consiste, pour l'étranger, à détruire ses papiers et notamment toutes les preuves de sa nationalité, ce qui rend alors très difficile d'imposer son retour dans son pays d'origine, pour peu que les autorités consulaires de ce pays mettent peu de zèle à le reconnaître comme un de leurs nationaux. Il est vrai qu'en abordant ce problème, on touche aux questions de fond qui font l'objet de la seconde partie de ce rapport.

II- REGLES DE FOND.

Nous suivrons ici une démarche un peu moins synthétique que dans la première partie : les problèmes de fond posés par chacun des cas sont en effet relativement différents, pouvoirs de l'administration face à ce qu'elle considère comme un mariage simulé d'une part, statut d'un demandeur d'asile avant et après qu'il ait été statué sur sa demande d'autre part. Cependant, avant d'analyser séparément les réponses des différents rapports à ces deux types de problèmes, il paraît possible de regrouper sous une seule rubrique les réponses aux questions touchant au droit applicable et à la manière pour le juge de combiner entre elles les différentes catégories de règles.

II- 1. Droit applicable.

Une très grande convergence apparaît ici entre les réponses des différents pays. Partout, en effet, les problèmes de droit des étrangers sont traités à la lumière de règles écrites (même dans les pays de "*common law*") aussi bien que jurisprudentielles (même dans les pays de droit écrit). Partout également, la combinaison de ces différentes règles entre elles se fait selon le principe de la hiérarchie des normes.

Bien sûr, en ce qui concerne l'application de normes internationales (Convention européenne et Pacte des Nations-Unies dans le premier cas, Convention de Genève dans le second), on retrouve la différence classique entre les pays de système moniste qui appliquent directement les accords régulièrement ratifiés ou approuvés et qui leur donnent, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, et les pays de type dualiste, dans lesquels les conventions internationales ne sont applicables en droit interne que si leurs stipulations sont reprises par un acte de droit interne. Le rapport danois rappelle cette exigence d'une "*incorporation*" dans le droit interne ; le rapport britannique précise que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne fait pas partie du droit interne du *Royaume-Uni*. Mais, d'une part, dans ces deux pays, la Convention de Genève paraît bien avoir été incorporée dans l'ordre juridique interne ; et d'autre part, la jurisprudence interprète les lois internes dans un sens qui les rend conformes aux exigences des accords internationaux sur les droits de l'homme, ce qui réduit beaucoup la portée pratique de ces différences.

Enfin, de nombreux pays ont mentionné que des réformes législatives importantes du droit des étrangers étaient intervenues au cours de l'année 1993, souvent en relation avec les accords de Schengen. Bien que les cas posés ne concernent pas la circulation intraeuropéenne, il est clair que la mise en harmonie du droit des étrangers des pays de la communauté est une préoccupation de tous les Etats membres. Mais plusieurs pays ont signalé que ces réformes récentes avaient fait l'objet de contestations devant les juridictions constitutionnelles. L'issue de ce débat en ce qui concerne la *France* a été une réforme constitutionnelle, intervenue le 25 novembre 1993.

II- 2. Le problème du mariage simulé ou mariage de complaisance.

Comme il a été indiqué en introduction, le nombre des mariages "*mixtes*", c'est-à-dire dans lesquels l'un des conjoints est étranger, est en augmentation dans la plupart des pays pour lesquels on dispose de statistiques (voir le tableau n° III). Cela ne suffit évidemment pas à prouver que cette croissance soit liée à un développement de la fraude que constituent les mariages simulés. Néanmoins, de telles fraudes existent dans de nombreux pays: presse, radio, télévision et cinéma s'en font largement l'écho.

Dans la mesure où la validité du mariage ne peut, en règle générale, être contestée que devant l'autorité judiciaire et dans des conditions très restrictives, le problème juridique posé par le cas n° 1 est de savoir si l'administration peut néanmoins, dans certains cas, légalement refuser de tirer toutes les conséquences juridiques attachées à ce mariage, en invoquant son caractère simulé.

Naturellement, de nombreux rapports ont rappelé que ni l'administration, ni le juge administratif n'avaient de compétence pour contester la validité d'un mariage, ou a fortiori pour l'annuler : ce rappel figure en particulier dans les rapports allemand, belge, espagnol et italien. Le rapport danois indique même que, dans un cas de ce genre, il appartient au tribunal, saisi d'une décision administrative contestant la validité d'un mariage, de la déclarer nulle. Les rapports espagnol, luxembourgeois et portugais mentionnent l'obligation pour le juge administratif de poser une question préjudicielle à l'autorité judiciaire pour se prononcer sur la validité du mariage.

Cependant, le droit applicable à la délivrance des titres de séjour comporte, dans de nombreux pays, des exigences sur la durée et la réalité de la communauté de vie entre époux qui permettent, en pratique, à l'administration de ne pas tenir compte de "*mariages blancs*". C'est ainsi que la loi allemande sur les étrangers ne confère un droit de séjour autonome au conjoint étranger que s'il y a eu communauté de vie pendant une certaine période. De même, la loi belge récente n'accorde-t-elle à un étranger non communautaire l'assimilation au régime communautaire que s'il s'agit d'un conjoint qui doit venir s'installer avec un conjoint belge, ce qui laisse, semble-t-il, à l'administration, sous le contrôle du juge, un pouvoir d'appréciation de la réalité de cette "*installation*". La loi espagnole subordonne la délivrance d'un titre de séjour à un conjoint étranger à la condition d'une communauté de vie de deux ans. La dernière modification de la loi française sur les étrangers introduit une condition du même type, mais limitée à une communauté de vie d'un an, disposition dont le Conseil Constitutionnel a admis la constitutionnalité.

Enfin, plusieurs rapports nationaux ont indiqué que selon une règle explicite de leur droit, le mariage ne pouvait entraîner de conséquences en matière de droit au séjour que s'il ne s'agissait pas d'un mariage simulé: cela figure expressément dans la circulaire de 1982 sur les étrangers aux *Pays-Bas* ; mais le rapport néerlandais pose la question de la compatibilité de cette exigence avec l'article 8 de la Convention européenne et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. De la même manière, la règle 131 de la loi britannique sur l'immigration ne permet-elle à l'administration d'accorder un permis de séjour sur la base du mariage avec une personne établie au *Royaume-Uni* que si le mariage n'a pas été contracté avant tout dans le but d'obtenir un tel permis.

On voit ainsi que tous les pays ont progressivement mis en place les instruments juridiques permettant de décourager la pratique des mariages simulés ou de complaisance.

II- 3. Les problèmes du statut des demandeurs d'asile.

Le tableau statistique n° II fait apparaître la très rapide croissance des demandes d'asile dans certains pays de la communauté. Il est bien connu que le taux de succès de ces demandes est extrêmement faible, dans la mesure où les demandes émanent, le plus souvent, de personnes qui ne sont nullement exposées à des persécutions et qui cherchent seulement à trouver un emploi dans un pays où la situation économique est moins dramatique que dans leur pays d'origine. La question est alors de savoir comment les pays soumis à un tel flux

de demandes peuvent y faire face de manière suffisamment rapide pour ne pas encourager un détournement du statut de réfugié, tout en sauvegardant le droit à un examen objectif et approfondi des demandes dont un nombre important continue d'émaner de réfugiés authentiques en provenance de pays où les persécutions sont bien réelles (*ex-Yougoslavie* notamment).

Comme il a déjà été indiqué à propos des problèmes de procédure et du caractère suspensif des voies de recours, la plupart des réponses font apparaître que les candidats au statut de réfugié ont le droit de séjourner régulièrement dans le pays d'accueil jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur demande. Ce droit leur est généralement reconnu, soit en vertu de la loi, soit en vertu de la jurisprudence qui se fonde alors, comme ce fut le cas en France dans le cas concret à la base du questionnaire, sur un principe général du droit ; il se traduit par la délivrance d'un titre de séjour provisoire (*Allemagne, Belgique, France, Grèce, Portugal*) ou d'une prorogation du titre antérieur (*Espagne, Luxembourg*). Dans certains pays néanmoins, le séjour des demandeurs d'asile est simplement toléré sans délivrance d'aucun titre juridique jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur demande (*Danemark, Irlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni*). Plusieurs pays imposent d'ailleurs au demandeur d'asile une résidence déterminée, voire un placement obligatoire dans un centre qui limite ses possibilités de déplacement.

Les réponses ont malheureusement été plus incomplètes sur la question du droit au travail. Cinq pays seulement, *l'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas et le Portugal*, ont indiqué qu'ils permettaient l'accès au marché du travail des demandeurs d'asile sous réserve toutefois que la situation de l'emploi le permette. La *France* qui avait dans ce domaine une pratique plus libérale encore, qui se traduisait par l'octroi automatique d'une autorisation provisoire de travail, y a renoncé en 1991, replaçant ainsi les demandeurs d'asile dans le droit commun des étrangers.

Un deuxième type de problèmes a été traité par de nombreux rapports nationaux : c'est celui de la prise en considération, pour le traitement des demandes d'asile, du pays dont provient le candidat au statut, lorsque ce pays n'est pas directement celui dans lequel existe le risque de persécution qu'il invoque. Plusieurs pays (*Allemagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni*) ont introduit dans leur droit la règle du "*pays tiers sûr*" qui permet, dans le cas où le demandeur en provient, soit d'interdire aux tribunaux toute mesure de sursis à l'égard d'une décision de reconduite (*Allemagne* depuis le 1er juillet 1993), soit à l'administration de s'opposer légalement à leur entrée sur le territoire national (*Italie* depuis un décret-loi de 1989), soit de regarder la demande comme irrecevable (*Pays-Bas* selon la modification législative en cours).

En *France* et en *Grèce* au contraire, la jurisprudence a refusé de considérer le passage par un pays tiers comme un motif suffisant de rejet d'une demande d'asile. Mais en *France*, les lois des 24 août et 30 décembre 1993 permettent désormais, après modification de la Constitution, de refuser l'admission sur le territoire national sans possibilité de recours à l'Office de protection des réfugiés et apatrides lorsque l'examen de la demande d'asile relève d'un Etat signataire des Conventions de Dublin et de Schengen, catégorie particulière de pays tiers considérés comme sûrs.

De nombreuses réponses font état de procédures expéditives permettant de rejeter rapidement des demandes manifestement dilatoires ou répétitives. On a déjà signalé les limitations du droit de recours existant dans ce cas dans le droit allemand. La *Belgique* a de même introduit, par la loi du 6 mai 1993, une disposition qui exclut, dans cette hypothèse, tout recours administratif ou toute procédure de référé et qui ne laisse plus ouvert que le recours de droit commun devant le Conseil d'Etat. La *France*, qui avait dans un premier temps admis par voie jurisprudentielle la légalité de la reconduite à la frontière d'un demandeur d'asile dont la demande avait un caractère manifestement dilatoire, a, par la loi du 24 août 1993, reconnu à l'administration le pouvoir de refuser, dans ce cas, l'admission sur le territoire. *L'Italie* applique, en cas de demandes répétitives, la théorie de la décision confirmative insusceptible de recours. Une modification législative en cours aux *Pays-Bas* permettrait aussi un traitement distinct des demandes irrecevables ou manifestement mal fondées.

Enfin, il y a peu à dire des réponses aux questions tenant à la prise en compte par le juge de la situation dans le pays d'origine du demandeur : tous les rapports rappellent que la Convention de Genève impose de tenir compte des risques de persécution ou de mauvais traitements dans ce pays. Les rapports français et néerlandais signalent qu'un contentieux autonome peut se développer sur le choix du pays de destination du débouté, alors même que la Convention de Genève n'est plus en cause.

*
* * *

Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives : les discussions qui auront lieu lors de notre rencontre permettront sans nul doute de les préciser et de les enrichir.

S'il est exact, comme nous en avons avancé l'hypothèse, qu'il existe un lien entre l'importance du flux des demandeurs d'asile ou la multiplication des cas de mariages simulés d'une part, les évolutions jurisprudentielles ou réformes législatives destinées à y faire échec d'autre part, il sera peut-être intéressant de s'interroger sur l'efficacité de ces réformes ou évolutions. Les tableaux statistiques ci joints donnent des indications contrastées si par exemple on compare la situation de la *France* et de *l'Allemagne*. On pourra peut être se demander pourquoi et comparer non plus les flux de demandes, mais le nombre des recours juridictionnels si les rapporteurs nationaux sont en mesure de donner des indications chiffrées sur le développement de ces types de contentieux dans les dernières années.

En sens inverse et notamment à la lumière des débats qui ont eu lieu dans plusieurs pays sur la constitutionnalité de certaines de ces mesures restrictives, il faudra également tenter de répondre à la question de savoir si un juste équilibre a pu être trouvé entre les exigences des droits de l'homme, notamment par le maintien de procédures juridictionnelles appropriées et le souci d'éviter les abus de droit que ces procédures ont pu susciter dans un passé récent.

tableau n° 1

Entrées de demandeurs d'asile dans certains pays de l'O.C.D.E.

•Milliers•

PAYS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1986	1990	1991	1992*
Autriche	34.6	6.3	5.9	7.2	6.7	8.6	11.4	15.8	21.9	22.8	27.3	162
Belgique	2.4	3.1	2.9	3.7	5.3	7.6	6.0	4.5	8.1	13.0	15.4	17.6
Danemark	0.3	0.3	0.3	4.3	8.7	9.3	2.7	4.7	4.6	5.3	4.6	13.9
Finlande	-	-	-	-	-	0.1	0.1	0.1	0.2	2.7	2.1	3.6
France	19.8	22.5	22.3	21.6	28.8	26.2	27.6	34.3	61.4	54.8	47.4	28.9
Allemagne	49.4	37.2	19.7	35.3	73.8	99.7	57.4	103.1	121.3	193.1	256.1	438.0
Grèce	-	-	0.5	0.8	1.4	4.3	6.3	9.3	6.5	4.1	2.7	2.0
Italie	-	-	3.1	4.6	5.4	6.5	11.0	1.4	2.3	3.6	24.5	2.6
Pays-Bas	0.8	1.2	2.0	2.6	5.6	5.9	13.5	7.5	13.9	21.2	21.6	17.1
Norvège	0.1	0.1	0.2	0.3	0.8	2.7	8.6	6.6	4.4	4.0	4.6	5.2
Portugal	0.6	0.4	0.6	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3	0.1	0.1	0.2	0.6
Espagne	-	-	1.4	1.1	2.3	2.8	3.7	4.5	4.1	8.6	8.1	11.7
Suède	-	-	4.0	12.0	14.5	14.6	18.1	19.6	30.0	29.4	26.5	83.2
Suisse	5.2	7.1	7.9	7.4	9.7	8.5	10.9	16.7	24.4	35.8	41.6	18.1
Royaume-Uni	2.4	4.2	4.3	4.2	6.2	5.7	5.9	5.7	16.8	38.2	67.0	-

(*) Données provisoires

Source rapport 1993 du SOPEMI (Observatoire des Migrations de l'O.C.D.E)

Tableau n°2**Nombre de réfugiés dans les divers pays de la communauté au 31 décembre 1992**

Allemagne	827.100
Belgique	24.300
Danemark	58.300
Espagne	9.700
France	182.600
Grèce	8.500
Irlande	500
Italie	12.400
Luxembourg	2.200
Pays-bas	26.900
Portugal	1.800
Royaume-uni	100.000

Source "The State of the World's Refugees" United Nations High Commissioner for Refugees.

tableau 3

**mariages mixtes dans quelques pays européens de l'O.C.D.E. 1980,1995
et dernière année disponible**

Pays	Années	Total des mariages	Mariages mixtes	dont :		Part des mariages mixtes dans le total (%)
				Epoux Etranger	Epouse Etrangère	
Belgique	1980	66.369	6.944	4.103	2.841	10,5
	1985	57.559	5.583	3.182	2.401	9,7
	1990	64.554	6.868	4.029	2.839	10,6
Finlande	1980	28.627	962	761	201	3,4
	1985	25.983	520	134	386	2,0
	1990	23.900	1.793	1.010	783	7,5
France	1980	334.377	20.615	12.287	8.328	6,2
	1985	269.419	21.417	12.644	8.773	7,9
	1990	287.099	30.543	17.937	12.606	10,6
Allemagne	1980	362.408	28.011	18.927	9.084	7,7
	1985	364.661	25.706	15.756	9.950	7,0
	1990	414.475	39.784	22.031	17.753	9,6
Luxembourg	1980	2.149	427	209	218	19,9
	1985	1.962	411	186	225	20,9
	1990	2.312	508	212	296	22,0
Pays-bas	1980	90.182	6.329	3.301	3.028	7,0
	1985	82.747	5.228	2.868	2.360	6,3
	1990	95.649	10.337	5.868	4.469	10,8
Norvège	1988	21.744	2.863	1.232	1.631	13,2
	1991	19.880	2.766	1.377	1.389	13,9
Portugal	1985	68.461	958	540	418	1,4
	1991	71.808	1.290	741	549	1,8
Suisse	1985	40.200	3.321	1.123	2.198	8,3
	1991	47.600	3.871	1.224	2.647	8,1

Source "Rapport SOPEMI 1993"

Tableau n°4
CASI

	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	France
Juridictions compétentes :	TA- TSoc CAA-CAS	CE ou trib. ordinaires (droit subj.)	High Court Supreme C.	Haute Cour C. Suprême	TA CAA <i>ap.</i> 95 CE
degrés de juridiction	2 de droit 3 si autorisé 4 si rec. const	1	2	2	2 puis 3
Règles de procédure :					
- avocat obligatoire ?	non (sauf cour fédérale)	non	non	oui	non (sauf en cassation)
- coût de la procédure :	DM 4,500 (si 3 degrés)	FB 4000 (timbres)	...	100 000p. (avocat)	FF 8-10 000 (avocat)
- dépens :	pas appliqués aux étrangers		non mais frais d'avocat
Effet suspensif :					
- de plein droit ?	Gentlemen's agreement	(devant CE) non	non	non (droit commun)	non
- Sur demande expresse	oui (référé)	oui (+ proc. extrême urgence)	non	<i>oui (L62/78)</i> oui	oui, si déjà titre
-conditions d'octroi	chances de succès	préjudice + moyens		préjudice grave	préjudice +moyens
Délai de jugement :					
- sur le sursis :	qqs jours	45 jours	---		qqs mois
- au fond :	---	6 mois si sursis	1,5 à 2 ans		1 à 2 ans
Fond :					
lien mariage - séjour ?	oui	oui	cohabitation	oui	oui
Normes protégeant vie familiale ?	AusIG., GG CEDH	Loi, CEDH art.22 Const	Aliens Act, CEDH	Loi, Const. CEDH	Loi, PGD CEDH
Dispositions invocables :					
-conventions ?	oui (=loi)	oui (>loi)	dual. (=loi)	oui (>loi)	oui (>loi)
-constitutionnalité loi ?	oui	oui (renvoi)	non
autres			Ombudsman	PGD	PGD
Compétence :					
Le juge peut-il apprécier ? (validité mariage, réalité cohabitation)	oui (communauté de vie)	non (av. 93) oui depuis 93	oui (cohabitation)	oui	oui (cohab. + but mariage)
peut-il renvoyer à autre autorité ?	non (pas en l'espèce)	non	non (jamais)	non	non (pas en l'espèce)
Exécution :					
L'administration est-elle tenue de donner autorisation	le juge peut l'ordonner	selon motifs	selon motifs d'annulation	le juge peut l'ordonner	selon motifs d'annulation
injonction/astreinte	oui	astreinte CE	non		astreinte si inexécution
mise en cause de l'agent	civile	trib. judiciaire peut ordonner	pénal et civil		

Luxembourg	Grèce	Irlande	Italie	Pays-Bas	Portugal	Roayme-Uni
CE 1er et-dernier ressort 1	CE 1er et dernier ressort 1	High Court Supreme C. 2	TAR CE 2	CE <i>District court</i> <i>Supreme C.</i> <i>après réforme</i> 1 puis 2	cour suprême administ. sous-section puis section 2	Adjudicator Appeal Trib High Court C. of Appeal 2 + 2
oui négligeable ---	oui FF 3500 ---	non, mais très recommandé £ 10,000 ...	oui 2-3 Millions lires possible : 1-2 Millions lires	non 170 florins l'étranger peut être déchargé	oui FF 900-1800 oui	non,mais très recommandé
non oui préjudice définitif	non oui (si déjà titre) Préjudice irréparable	non oui (ordre expres) "juste"	non (mais oui si demande sursis, jusqu'à jugement sur la demande) Préjudice, chance succès	oui ... ---	non oui préjudice irréparable	oui non ---
... 4 à 6 semaines	- 10-20 jours 1,5 an	immédiat 2 à 6 mois	qqs jours ---	 1,5à2ans	 40 jours 8 à 15 mois	 ...
non mais loi, CEDH oui ...	non, mais Const art21 CEDH oui oui PGD	non non oui	non, mais art.29 Const CEDH oui oui (renvoi) PGD	non, mais art. 10 Const CEDH oui ...	non mais art.36 Const ... oui	non CEDH non incorporée ...
non oui	non (sauf par matérialité et motivation) non (pas en	non (contrôle la démarche de l'autorité) non	non non	contrôle la démarche de l'autorité non	non oui	oui (but du mariage) ...
oui désignation commissaire	selon motifs d'annulation non civil et pénal	selon motifs le juge peut l'ordonner pénal	selon motifs annulation oui, injonction juge pénal	selon motifs d'annulation oui ---	le juge peut l'ordonner civil, pénal et disciplinaire	Adjudicator donne instructions Pas nécessaire

Tableau n°5
CAS 2

	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	France
Instances compétentes - sur demande d'asile (administratives) (juridictionnelles) - sur reconduite frontière	<i>Office fédéral</i> Ta,Caa, Cas (appel exclu si Ta juge manifestement infondé) <i>Office fédéral</i> Ta,Caa,Cas puis C Cons.	<i>Min intérieur</i> <i>Commissaire aux réfugiés</i> <i>Commission permanente</i> puis CE CE	<i>Directorate for aliens</i> <i>Refugee Brd</i> (puis cas 1) <i>D. for A, min intérieur,</i> puis HC, SC	<i>Min. intérieur</i> puis Cour d'Appel Cour suprême <i>Gouverneur</i> Haute Cour Cour suprême	<i>Ofpra</i> Commission de recours CE (cass.) <i>Préfet</i> Pdt TA Pdt S.C. CE
Droit d'asile : - la demande d'asile interdit elle la reconduite à la frontière? - situation du demandeur d'asile : droit de séjour ? droit de travail ? - textes dont découlent ces règles ?	sauf si vient d'un pays tiers "sûr" autorisation provisoire selon marché art. 16 GG	Jusqu'à refus par com. per. ou irrecevabilité confirmée par com. réf. Autorisation provisoire de séjour ; possibilité travail Loi nationale	Jusqu'à refus par refugee Board présence tolérée, sans titre Non art. 33 GNV Aliens Act	Jusqu'à décision min. intérieur Carte d'identité provisoire Non GNV Loi nationale	Jusqu'à refus com. recours autorisation provisoire pas exclu GNV Loi 1993
Effet suspensif de plein droit du recours contre le refus du statut ? - effet suspensif du recours contre décision de reconduite - sur demande expresse ?	oui, mais pas si l'office juge demande manif. infond. ni si vient de pays tiers sûr ni pays d'origine sûr	Sursis non accordé si irrecevabilité confirmée par com. réfugiés non possible	non non non	Procédure ordinaire : pas d'effet suspensif L62/78 : effet suspensif	Pas devant CE Oui, (procédure d'urgence)
Recours contre refus statut : - prise en compte situation du pays d'origine ? - d'un pays tiers de séjour ? - prise en compte caractère dilatoire ou répétitif de la demande ?	oui oui, limité si pays tiers sûr refus examen 2ème dem. ; manif. infond.	oui oui refus examen 2ème dem. ; 'irrecevabilité'	oui oui manifest. infondé. pays sûr	oui oui oui, motif de refus	oui non oui, demande 'abusive', 'frauduleuse'
Recours contre reconduite : - prise en compte situation pays de destination ?	oui	oui	illégal en cas de demande d'asile.	oui	oui
Comportement de l'intéressé - en cas de refus de coopération, dissimulation d'identité	demande manifestement infondée	Demande déclarée irrecevable	L'entrée peut être refusée ; Détention possible	...	problème d'exécution

GNV : Convention de Genève ; GG : Grundgesetz

Luxembourg	Grèce	Irlande	Italie	Pays-Bas	Portugal	Royaume Uni
<i>Min. aff. ét.</i> puis CE	<i>Min. Ordre Public</i> puis CE	<i>Min. Justice Appel auprès de juge "en retraite"</i> puis High Court	<i>rec. hiérar. impossible</i> TAR puis CE	<i>Min Justice CE</i> (District court de La Haye après réforme)	<i>Min. intérieur cour suprême administrative</i>	<i>sec. of state adjudicator</i> <i>1. appeal trib judicial rev.</i> <i>Asylum act : ministre peut limiter appel sous contrôle du juge (HC)</i>
...	CE	<i>Min Justice High Court</i>	TAR puis CE	<i>Min Justice trib. civils</i>	tribunaux administratifs	
...	pendant examen demande	jusqu'à la fin de procédure liées à la demande	jusqu'à décision du questore	jusqu'à première décision sauf si vient de pays sûr	jusqu'à fin de procédure contentieuse	oui
demande prorogation titre séjour	autorisation provisoire -pas exclu	présence permise ...	autorisation provisoire ...	expulsion suspendue -selon marché	-autorisation provisoire -possible	-exécution suspendue -non
conventions projet de loi déposé	art.5 Const GNV		loi nationale GNV Art.10 Cons.	loi nationale GNV	loi nationale	loi nationale GNV
Oui, résulte de la pratique	non	oui	non, mais sursis possible	oui, sauf si pays sûr ou pas de doute	non, mais sursis possible	oui
...	non, mais le sursis est possible		demande de sursis suspendu exéc.	non	non	oui
...				demande au Pdt district C	oui	...
le juge ne contrôle pas l'appréciation de l'administ.	contrôle indirect du juge (motivation, matérialité)	Contrôle indirect du juge (rationalité)	contrôle indirect du juge (logique du raisonnement de l'autorité)	oui	oui (car compétence liée)	oui
...	'irrecevabilité' (pays tiers, tardiveté..)	non.fait partie des "merits" de la décision	Refus examen 2ème demand (pays tiers)	oui		oui
...				...		oui
le juge ne contrôle pas	application art. 33 GNV	non	oui, GNV	oui art. 33 GNV art.3 CEDH	oui	oui
Possibilité placement en détention 3 mois	Possibilité détention, expulsion	lui permet généralement de rester en Irlande	Obligation de résidence ; expulsion	retrait titre séjour	retrait statut de réfugié expulsion	réduit chances obtention du statut