

LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROTECTION TEMPORAIRE DEPUIS L'INVASION DE L'UKRAINE

-

Journée d'études Ethique et Droit



Le 09 janvier 2023 à Toulouse

*

* *

Appel à communications

Argumentaire.

Etat des lieux.

Après la décision du Conseil de l'Union européenne¹, la France, comme tous les Etats membres, a activé le 4 mars 2022 le dispositif exceptionnel de protection temporaire au bénéfice des ressortissants ukrainiens ayant fui leur pays envahi par une puissance voisine, la Russie². On évoque souvent dans la presse et le grand public l'expression « *réfugiés ukrainiens* », facilité de langage qui masque l'attribution d'un statut spécial ouvert en urgence. Il s'agit d'une protection internationale immédiate, issue du droit européen et qui s'applique à toute personne se trouvant dans les situations suivantes :

- les ressortissants ukrainiens qui résidaient en Ukraine avant le 24 février 2022 ;
- les étrangers non-Ukrainiens qui bénéficiaient en Ukraine du statut de réfugiés au sens de la Convention de Genève, et qui y résidaient avant le 24 février 2022 ;
- les étrangers non-Ukrainiens qui résidaient en Ukraine et ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays d'origine de manière sûre et durable ;
- les membres des familles des personnes relevant des cas précédents.

Attribuée par les préfetures, la protection temporaire permet la délivrance en France d'une autorisation provisoire de séjour de 6 mois renouvelables (jusqu'à 3 ans maximum). Les bénéficiaires de la protection temporaire doivent avoir immédiatement accès à une protection sociale complète : protection universelle maladie et complémentaire santé solidaire, incluant la

¹ Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire.

² Pour la France, cf. l'instruction ministérielle du 10 mars 2022 (NOR : INTV2208085J).

vaccination Covid. Toutes les personnes bénéficiant de la protection temporaire ont droit à différentes allocations (allocation de demandeur d'asile, allocation personnelle de logement), ont accès à l'éducation et ont le droit de travailler. Une plateforme d'initiative citoyenne a par ailleurs été mise en place sur Internet pour aider à l'accueil spontané des réfugiés ukrainiens par les citoyens et associations privées (<https://parrainage.refugies.info/>).

Cette protection européenne permet, d'un point de vue humanitaire, à ses bénéficiaires de se voir exempter de la longue procédure d'asile de droit commun, le délai de traitement des requêtes individuelles étant en moyenne d'un an. D'un point de vue institutionnel, elle a été imaginée pour éviter une submersion des acteurs publics en charge des réfugiés en cas d'afflux massif, et soulage ainsi les administrations³. Elle innove également d'un point de vue administratif car il s'agit de protections accordées directement par les préfetures de chaque département⁴, et non par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), ordinairement en charge de ces questions d'asile. De même, d'un point de vue juridictionnel, c'est le tribunal administratif qui est compétent en cas de refus de titre⁵, et non la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). D'un point de vue juridique enfin, les ressortissants ukrainiens fuyant l'Ukraine, admis à la liberté de circulation au sein de l'Union européenne, sont encouragés à l'utiliser et les Etats doivent faciliter ce transit : il y a là reconnaissance d'un droit au choix du pays de protection au sein de l'U.E., ce qui tranche fondamentalement avec le système « Dublin » qui fait peser un poids important sur les Etats membres aux frontières extérieures. Tous ces éléments dérogatoires appellent une étude approfondie consacrée à la mise en œuvre de la protection temporaire, car peu a encore été écrit à ce sujet⁶.

Intérêt scientifique et problématique.

A l'heure actuelle (août 2022), ce sont 100 000 Ukrainiens qui sont réfugiés en France, dont 80% de femmes et d'enfants qui réussissent à maintenir le lien avec leurs maris et pères au combat⁷. Au niveau de l'Union européenne, ce nombre atteint plusieurs millions. Ce flux migratoire est inédit sur le continent européen depuis 1945 et a des particularités qui appellent une étude approfondie des circonstances et de ses effets sociaux, économiques, et juridiques.

C'est la première fois de leur histoire que les États membres de l'Union européenne se sont mis d'accord pour activer cette directive « *Protection temporaire* » par décision du Conseil de l'Union européenne⁸. Jusqu'ici, toutes les demandes formulées pour l'activer⁹ avaient été

³ En août 2022, plus de six mois après l'offensive russe, le rythme des demandes de protection temporaire est encore de 200 dossiers reçus par jour, pour la France.

⁴ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article R. 581-1.

⁵ Le contentieux commence à apparaître devant les prétoires : Tribunal administratif de Marseille, 16 juin 2022, *M. Khaled Z.*, ordonnance de référé, n°2204601 ; TA Marseille, 16 juin 2022, *Mme Diana A.*, ordonnance de référé, n°2204606.

⁶ CORNELOUP, S., « Sur la protection temporaire des personnes déplacées en provenance d'Ukraine », *Revue critique de droit international privé*, 2022, pp. 439-442.

⁷ Agence France Presse (AFP), « Depuis le début de la guerre, 100 000 réfugiés ukrainiens sont arrivés en France », 4 août 2022.

⁸ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001.

⁹ Notamment l'Italie et Malte, en 2011.

refusées, notamment concernant des crises majeures de migrations contraintes (Afghanistan et Syrie), à tel point qu'on pouvait se demander si ce régime d'asile n'était pas voué à rester lettre morte¹⁰. La Commission européenne envisageait même de l'abroger il y a peu, en 2020¹¹.

Conçue pour gérer des flux massifs de personnes déplacées par les guerres avec un statut similaire à celui des réfugiés, mais sur décision politique et collective, la protection temporaire pose de nombreuses questions, sur la pertinence de ce statut spécial, son efficacité, sa pérennité, qui suscitent un bilan et des perspectives à tracer à l'occasion de la Journée *Éthique et Droit* de la Faculté Libre de Droit de l'Institut catholique de Toulouse.

Perspectives de recherche.

Ce dispositif, mis en place avec le déclenchement de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie, constitue un nouvel objet juridique, social et éthique. La recherche et les praticiens sont néophytes quant à son application concrète et à ses effets sur les personnes et sur les sociétés européennes. On s'intéressera à plusieurs axes qui touchent autant l'éthique que le droit et les autres sciences sociales :

- 1) La spécificité du flux de personnes placées sous la sauvegarde du régime de protection temporaire : quels sont les types de public protégé, pour quelles raisons et pour quelle durée ? Comment ce public interagit-il avec les cadres institutionnels, économiques et sociaux du pays européen d'accueil ? Comment cette situation est-elle vécue du point de vue des acteurs de l'asile, dans la presse ou l'opinion publique, notamment vis-à-vis des autres flux de réfugiés¹² ? Y a-t-il enfin une géopolitique de l'asile, qui serait identifiable à travers les flux de demandes de protection temporaire depuis l'invasion de l'Ukraine en février dernier ? Cette dimension de la journée portera notamment sur des questionnements de sociologie et de science politique.
- 2) La spécificité du statut juridique de la protection temporaire, par rapport aux définitions « classiques » du réfugié : ce statut comble-t-il un vide juridique, notamment pour les personnes déplacées ? En tirant un bilan de cette première application, peut-il être considéré comme un modèle ? Ce statut étant temporaire, que peut-on imaginer pour la suite et l'intégration de ces personnes protégées (qualité de réfugié ou protection subsidiaire), à moyen terme ? Que peut-on requérir de l'administration dans ce contexte ?¹³ Il s'agit là de technique juridique et de droit international comparé.
- 3) Les innovations et les failles dans la mise en œuvre de cette protection sont au cœur de la réflexion à mener : on a en mémoire le sort ambigu et difficile fait aux étudiants

¹⁰ SERRURIER, E., « Le droit de l'Union européenne et la protection des réfugiés », in LANTERO, C. (dir.), *La France et le droit d'asile*, Actes du colloque de Clermont-Ferrand du 25 mai 2016, *La Revue du Centre Michel de L'Hospital*, n°13, 2018, pp. 40-41.

¹¹ Commission européenne, *Communication sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile*, Doc COM(2020) 609 final, 23 septembre 2020.

¹² Pour un exemple de ce questionnement, v. : VEILLARD, K., « Comment expliquer la différence de traitement entre les réfugiés ukrainiens et les autres ? », *France Info*, 22 mars 2022.

¹³ Conseil d'Etat, 4 août 2022, *Médecins du monde et Utopia 56*, ordonnance de référé, n°466242, inédit au *Recueil Lebon*.

étrangers présents en Ukraine lors de l'invasion¹⁴, lesquels n'ont pu bénéficier de la protection temporaire que s'ils n'étaient pas « *en mesure de rentrer dans leur pays d'origine dans des conditions sûres et durables* ». Pour surmonter ces dangers, les agents diplomatiques et consulaires concernés dans les pays voisins de l'Ukraine sont allés chercher eux-mêmes leurs ressortissants, alors que des accusations de refoulement aux frontières de l'Union apparaissaient dans les médias. Mais il faut également souligner des innovations majeures qui ont été prises dans la gestion de l'afflux, avec une grande attention accordée aux mineurs et aux personnes âgées, et, pour la première fois de l'histoire du droit des réfugiés, aux animaux de compagnie, avec des modalités de prise en charge à la frontière. Ces éléments, à la fois administratifs et juridiques, appellent des témoignages et des analyses pratiques du déroulé des événements.

- 4) Enfin, à plus long terme, on évoquera l'avenir de cette protection temporaire, au niveau institutionnel avec le développement de programmes de solidarité intra-européenne (CARE)¹⁵, ou bien au niveau des droits des personnes, en interrogeant leur intégration dans le pays de protection ou leur droit au retour en Ukraine.

Contenu et méthode.

Une journée d'études réunissant six à huit intervenants (universitaires, jeunes chercheurs, praticiens du droit, fonctionnaires et professionnels du secteur humanitaire) sera organisée à l'ICT à destination des étudiants de la Faculté Libre de Droit. Chaque communication durera 20 minutes maximum.

Une perspective de droit comparé entre les Etats membres de l'Union européenne serait particulièrement bienvenue. En effet, malgré un régime commun de l'asile porté par des directives et des règlements européens, il existe toujours au sein des Etats membres des statuts nationaux particuliers d'asile, telle la protection constitutionnelle en France des « combattants de la liberté », ou le permis de séjour pour protection humanitaire en Italie, en sont des exemples majeurs. Leur complémentarité avec le système de la protection temporaire peut être interrogée. Mais au-delà, dans le régime de protection temporaire même, la directive de 2001 laisse pour l'essentiel les modalités de la procédure d'octroi à la décision des Etats membres concernés : des divergences et des obstacles peuvent donc apparaître, illustrant la variété de l'exécution du droit de l'Union européenne par chaque Etat, même en situation d'urgence.

Une ouverture vers la philosophie du droit et le droit canonique, notamment en ce qui concerne les règles d'hospitalité et de protection accordée aux personnes fuyant les conflits et les menaces indiscriminées, est également recherchée.

¹⁴ HUSSONNOIS-ALAYA, C., « Ces étrangers qui ont fui la guerre en Ukraine refusés de la protection temporaire », BFM TV, 6 août 2022 : [https://www.bfmtv.com/international/europe/ces-etrangeurs-qui-ont-fui-la-guerre-en-ukraine-refuses-de-la-protection-temporaire_AN-202208060004.html].

¹⁵ La Commission européenne a actionné ces derniers mois une flexibilité budgétaire sur le FEDER, le FSE, et le Fonds européen d'aide aux plus démunis : l'Action de cohésion en faveur des réfugiés en Europe (CARE).

Modalités de soumission

Les propositions doivent être envoyées à l'adresse courriel chaire.vmd@gmail.com **jusqu'au 15 novembre 2022 inclus**.

Les propositions doivent être rédigées en français. Elles se composent d'un titre, de l'identité de l'auteur, de ses coordonnées et rattachement(s) institutionnel(s), ainsi que d'un résumé de 1 500 mots maximum.

Le résultat de la sélection sera communiqué le 28 novembre 2022. Les auteurs des propositions retenues seront invités à participer à la journée d'études *Ethique et Droit* de la Faculté Libre de Droit à Toulouse le **09 janvier 2023**.

Sur demande et après examen, les frais de transport et d'hébergement pourront être éventuellement pris en charge, pour tout ou partie, par l'Institut catholique de Toulouse.

La publication des actes de la journée d'études est envisagée courant 2023.

Direction scientifique et organisation

Chaire Vulnérabilités et mutations du Droit – Unité de recherche CERES

Enguerrand Serrurier (MCF ICT)

Blandine Richard (MCF ICT)