

N° 197

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 janvier 2010

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1), en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la proposition de résolution européenne présentée par MM. Louis MERMAZ, Richard YUNG, Mme Bariza KHIARI, M. Simon SUTOUR, Mme Catherine TASCA, MM. Robert BADINTER, Michel BOUTANT, Mmes Alima BOUMEDIENE-THIERY, Monique CERISIER-ben GUIGA, Christiane DEMONTÈS, Virginie KLÈS, Claudine LEPAGE, MM. Jean-Noël GUÉRINI, Bernard PIRAS, Marcel RAINAUD, Jean-Pierre SUEUR et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, portant sur la **protection temporaire,***

Par M. Hubert HAENEL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; MM. Denis Badré, Michel Billout, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagauche, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 159 (2009-2010)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. LA SITUATION ACTUELLE CONCERNANT LES RÉFUGIÉS AFGHANS | 7 |
| 1. <i>Au plan international</i> | 7 |
| 2. <i>En Europe</i> | 7 |
| II. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION : LA MISE EN ŒUVRE DU MÉCANISME DE PROTECTION TEMPORAIRE AU BÉNÉFICE DES RÉFUGIÉS AFGHANS | 9 |
| 1. <i>La crainte d'un accroissement des flux de réfugiés</i> | 9 |
| 2. <i>Le déclenchement du mécanisme de protection temporaire prévue par la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001</i> | 9 |
| III. LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES | 11 |
| 1. <i>Sur les conditions juridiques requises pour le déclenchement du mécanisme de protection temporaire</i> | 11 |
| 2. <i>Sur l'enjeu humanitaire soulevé par la situation des réfugiés afghans en Europe</i> | 13 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 15 |
| PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE | 19 |

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'une proposition de résolution européenne, présentée le 14 décembre 2009 par nos collègues du groupe socialiste, qui tend principalement à permettre le déclenchement du mécanisme de protection temporaire, prévu par une directive de 2001, au profit des réfugiés afghans en provenance d'Afghanistan et du Pakistan.

A la demande du groupe socialiste, cette proposition a été inscrite à l'ordre du jour réservé aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires. Elle sera examinée lors de la séance du 10 février 2010.

Conformément à l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat, la proposition de résolution a été renvoyée à l'examen préalable de la commission des affaires européennes qui devait statuer dans le délai d'un mois.

La proposition de résolution doit ensuite être examinée par la commission saisie au fond – en l'espèce la commission des Lois – qui sera appelée à se prononcer sur la base du texte adopté par la commission des affaires européennes ou, à défaut, du texte de la proposition de résolution. La commission des Lois a désigné notre collègue Pierre Fauchon comme rapporteur, le 13 janvier dernier.

I. LA SITUATION ACTUELLE CONCERNANT LES RÉFUGIÉS AFGHANS

1. Au plan international

Selon les données du Haut Commissariat pour les Réfugiés, l'Afghanistan a été le principal pays d'origine des réfugiés au cours des trois dernières décennies.

On a ainsi recensé, certaines années, pas moins de 6,5 millions de ressortissants afghans ayant cherché une protection internationale. Fin 2008, on comptait plus de 2,8 millions de réfugiés afghans. Autrement dit, un réfugié sur quatre dans le monde est originaire d'Afghanistan.

Bien que les réfugiés afghans résident dans 69 pays d'asile à travers le monde, 96% d'entre eux vivent au Pakistan et en Iran. Les Irakiens constituent le deuxième groupe le plus nombreux de réfugiés (1,9 million). Au total, les réfugiés afghans et irakiens représentent près de la moitié (45%) de la population réfugiée dans le monde.

Toujours selon le HCR, l'Afghanistan est aussi le principal pays de rapatriement : 278 500 retours ont été enregistrés en 2008. Plus de 5 millions de réfugiés afghans – soit 1/5^e de la population de l'Afghanistan - ont regagné leur pays depuis 2002. Ces réfugiés ont, dans leur grande majorité, regagné leur lieu d'origine.

Mais les rapatriés plus récents sont confrontés à de plus grandes difficultés, notamment en raison de l'insécurité, du manque de terres, de logements, de services de base et de possibilités d'emploi. En 2008, ces problèmes ont été aggravés par une crise alimentaire et une grave sécheresse.

2. En Europe

Qu'en est-il en Europe ?

Selon Eurostat, les États membres de l'Union européenne ont au total accordé la protection à 76 300 demandeurs d'asile en 2008. La France est le pays qui a enregistré le plus grand nombre de demandes (41 800). Elle est aussi celui qui a accordé le plus grand nombre de statut protecteur (11 500).

Parmi les bénéficiaires de la protection en Europe, les Afghans se classent, en 2008, au 4^e rang (5000 personnes, soit 7%) derrière les Irakiens (16 600 personnes, soit 22%), les Somaliens (9 500, soit 12%) et les Russes (7 400, soit 10%).

Les Afghans constituent le deuxième groupe ayant obtenu un statut protecteur dans quatre États membres en 2008 (Hongrie : 15,6%, Autriche : 15,4% ; Belgique : 8,3% ; Grèce : 5,3%). Ils représentent le troisième groupe dans cinq autres États membres (Royaume Uni : 12,3%, Italie : 10,8%, Finlande : 9,8%, Allemagne : 4,5%, Pays-Bas : 3,3%).

En France, 702 dossiers ont été présentés par des Afghans à l'OFPPA en 2009. Sur 352 décisions prises, 127 ont conduit à l'octroi du statut de réfugié, soit un taux d'accord de 36%. Par ailleurs, la Cour nationale du droit d'asile a accordé 32 protections. 1 504 Afghans sont à ce jour placés sous la protection de la France.

La situation de ces ressortissants afghans a été particulièrement mise en lumière par le regroupement à Calais d'un grand nombre d'entre eux souhaitant rejoindre le Royaume Uni. Nos collègues Alima Boumediene-Thiery et Robert del Picchia s'y sont rendus en juillet dernier, dans le cadre de leurs travaux sur le « paquet asile » présenté par la Commission européenne.

Le Calaisis était devenu une zone de non droit. Les conditions de vie de ces personnes dans ce qu'il a été convenu d'appeler la « jungle » se sont révélées particulièrement déplorable. En 2009, 30 filières clandestines ont été démantelées.

Le Gouvernement a souhaité mettre un terme à cette situation en engageant, le 22 septembre dernier, le démantèlement de cette « jungle » de Calais.

Cette opération a concerné 276 personnes, dont 125 mineurs isolés qui ont été placés sous la protection de l'autorité judiciaire. En octobre, puis en décembre, des vols groupés organisés conjointement avec les autorités britanniques, ont concerné respectivement trois et neuf personnes.

II. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION : LA MISE EN ŒUVRE DU MÉCANISME DE PROTECTION TEMPORAIRE AU BÉNÉFICE DES RÉFUGIÉS AFGHANS

1. La crainte d'un accroissement des flux de réfugiés

Les auteurs de la proposition de résolution font valoir que l'instabilité aux frontières de l'Afghanistan, notamment avec le Pakistan voisin où se trouvent des centaines de milliers d'Afghans, fait craindre un accroissement des flux de réfugiés.

Ils expliquent le faible nombre de dossiers de demande d'asile présentés en France par le fait que, en application de règlement dit de Dublin II, les demandeurs potentiels risqueraient d'être renvoyés vers la Grèce ou l'Italie où les chances de voir aboutir leur demande d'asile seraient insignifiantes et les conditions d'accueil « déplorables ».

C'est pourquoi la proposition de résolution envisage le déclenchement du mécanisme de protection temporaire prévu par les textes communautaires.

2. Le déclenchement du mécanisme de protection temporaire prévue par la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001

De quoi s'agit-il ?

Ce mécanisme a été mis en place par une directive de 2001. Il s'agit d'un dispositif exceptionnel assurant une protection immédiate et de caractère temporaire à des personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, « *notamment si le système d'asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et des autres personnes demandant une protection.* »

Cette protection temporaire ne préjuge pas de la reconnaissance du statut de réfugié au titre de la convention de Genève. La durée de la protection est d'un an. Elle peut être prorogée automatiquement par périodes de six mois pour une durée maximale d'un an. Le Conseil peut décider de la proroger pour une nouvelle période d'un an, soit une durée maximum de trois ans au total.

Concrètement, l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées est constatée par une décision du Conseil adoptée à la majorité qualifiée sur

proposition de la Commission européenne. Celle-ci doit également examiner toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil. D'où la démarche des auteurs de la proposition de résolution qui demandent au Gouvernement de transmettre une demande dans ce sens à la Commission européenne.

Il peut être mis fin à tout moment à la protection temporaire par une décision du Conseil adoptée dans les mêmes conditions que la décision ayant déclenché le mécanisme.

La mise en œuvre de ce mécanisme de protection temporaire emporte un certain nombre de conséquences pour les États membres : l'octroi aux personnes concernées d'une autorisation de travailler, l'accès à un hébergement approprié, le soutien nécessaire en matière d'aide sociale et de subsistance, l'accès au système éducatif, le regroupement des membres de la famille.

En droit interne, les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui ont transposé cette directive, précisent que le bénéfice de la protection temporaire est accordé pour une période d'un an renouvelable dans la limite de trois années (article L 811-3). Le bénéficiaire de la protection temporaire est mis en possession d'une autorisation provisoire de séjour valable six mois. Cette autorisation est renouvelée automatiquement pendant la durée de la protection temporaire (article R 811-2).

Outre cet objet principal, nos collègues souhaitent attirer l'attention sur l'urgence qu'il y aurait, à l'occasion de l'adoption du programme de Stockholm, *« de mettre fin à l'impasse actuelle dans laquelle se trouvent les instruments de protection juridique existants. »* Ils insistent en particulier pour que la France se montre *« ambitieuse dans la promotion auprès de ses partenaires européens d'un régime d'asile européen commun fondé sur des normes élevées permettant de garantir un accès effectif à la protection internationale pour toutes les personnes fuyant les conflits. »*

*

III. LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

1. Sur les conditions juridiques requises pour le déclenchement du mécanisme de protection temporaire

Tout d'abord, sur le plan formel, il convient de rappeler que l'article 88-4 de la Constitution permet l'adoption d'une résolution européenne soit sur une proposition d'acte soit sur « *tout document* » émanant d'une institution de l'Union européenne. La proposition de résolution ne vise que des actes communautaires définitivement adoptés. Mais cette anomalie pourrait néanmoins être facilement corrigée en visant un « document » ayant un lien avec la question traitée.

Sur le fond, il est nécessaire de bien distinguer la protection temporaire, telle qu'elle est prévue par la directive de 2001, et la protection subsidiaire, telle qu'elle résulte de la directive de 2004, dite « qualifications », dont la Commission européenne a récemment proposé la refonte. La proposition de résolution semble confondre ces deux notions qui sont en réalité indépendantes et d'une nature différente.

Certes les situations visées par les deux dispositifs paraissent assez comparables, notamment le risque encouru en cas de retour dans le pays ou la volonté d'échapper à la violence ou à un conflit armé.

Mais, pour que le dispositif de protection temporaire trouve à s'appliquer, il ne suffit pas que soient constatés en Europe des déplacements de personnes fuyant des zones de conflit armé ou de violence endémique et susceptibles de répondre à la définition de la protection temporaire. Encore faut-il qu'il s'agisse de déplacements massifs de ces populations dans les pays européens entraînant des effets contraires au bon fonctionnement des systèmes d'asile et qu'il y ait une impossibilité pour ces personnes de rentrer dans leur pays d'origine.

Ce sont donc ces critères qui doivent être examinés au regard d'une éventuelle décision de déclencher le mécanisme de protection temporaire.

Au vu des données statistiques, il est difficile de considérer qu'il y aurait actuellement en Europe un afflux massif en provenance d'Afghanistan ou qu'un tel afflux serait imminent. L'Union européenne a été confrontée entre 1998 et 2003 à des flux de demandeurs d'asile afghans bien plus importants qu'aujourd'hui. Un pic a été atteint en 2001 avec 45 405 demandes. Ce chiffre n'a cessé de diminuer depuis lors (7 665 demandes en 2007). Même

si l'on constate une augmentation au premier semestre 2009 avec 9 135 demandes, la communauté afghane ne se distingue pas spécifiquement par rapport à la situation d'autres communautés issues de pays en guerre comme la Somalie et l'Irak.

Les systèmes d'asile ont jusqu'à présent pris en compte les demandes émanant de ressortissants afghans sans que leur bon fonctionnement en soit altéré. Aucun État membre ne se trouve dans une situation telle que son système d'asile serait submergé et dans l'incapacité de traiter les demandes afghanes et celles provenant d'autres nationalités. Dans le cas de la France, par exemple, les cinq premières nationalités pour la demande d'asile sont la Russie, la Serbie (Kosovo), la Turquie, le Sri Lanka et la République démocratique du Congo.

La question de la possibilité ou non du retour dans le pays d'origine est évidemment très sensible. Elle mérite une très grande attention. Comme votre rapporteur l'a déjà indiqué, depuis 2002, plus de 5 millions d'Afghans, résidant en Iran ou au Pakistan, ont bénéficié de programmes de rapatriement sous l'égide du HCR. Mais on constate une forte chute du nombre de rapatriés volontaires en 2009.

De manière générale, l'ONU prohibe le retour forcé de personnes vers leur pays d'origine lorsque celles-ci risquent d'être exposées à des traitements dégradants ou inhumains. Cependant, il n'existe pas de lignes directrices ou de recommandations émanant d'institutions internationales quant à la prise en charge des réfugiés et demandeurs d'asile afghans, contrairement aux réfugiés irakiens que le HCR a demandé aux États de ne pas renvoyer dans leur pays d'origine.

La seule circonstance de venir d'un pays ou d'une région connaissant des troubles graves ne peut suffire à elle seule à justifier une protection absolue contre l'éloignement ou à ouvrir droit à une protection internationale. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les personnes doivent justifier de « *caractéristiques particulières* » ou de « *traits distinctifs* » permettant de considérer qu'il existe des risques sérieux qu'elles soient exposées à de mauvais traitements en cas de retour.

Il y a donc là matière à une évaluation de la situation dans le pays. On peut penser que, dans les cas de plus extrême violence, toute personne du seul fait de sa présence dans le pays serait exposée à un risque réel. L'évaluation des autorités françaises et de ses partenaires est que l'Afghanistan ne se trouverait pas actuellement dans une telle situation exceptionnelle qui empêcherait de manière absolue tout retour vers ce pays. C'est donc des décisions au cas par cas qui doivent être prises, sur la base d'une évaluation individuelle au regard du contexte prévalant en Afghanistan.

Au total, le Gouvernement considère que le dispositif actuel de traitement des demandes d'asile afghanes en France et dans l'Union européenne est adapté à la situation rencontrée et ne nécessite pas la mise en œuvre d'un nouveau dispositif de protection.

Une appréciation juridique de la demande formulée par la proposition de résolution amène, en effet, à constater que les conditions posées par le droit communautaire au déclenchement du mécanisme de protection temporaire ne peuvent être réunies aujourd'hui. D'une part, il n'y a pas d'afflux massif de réfugiés en provenance d'Afghanistan susceptible d'empêcher le bon fonctionnement des systèmes d'asile. D'autre part, le retour en Afghanistan ne se heurte pas à une impossibilité absolue.

2. Sur l'enjeu humanitaire soulevé par la situation des réfugiés afghans en Europe

Face au caractère très sensible de cette question et à l'évolution de la situation en Afghanistan, on peut être néanmoins tenté d'examiner avec une bienveillance toute particulière la proposition qui est faite par nos collègues.

Lors de l'examen de la proposition de résolution, la commission des affaires européennes a souhaité ne pas s'en tenir à une analyse purement juridique des questions qu'elle soulève.

Elle a relevé la dimension humanitaire de la situation des ressortissants afghans quittant leur pays pour rejoindre l'Europe. En particulier, elle a jugé nécessaire que soit pris en compte l'enjeu de la protection des populations civiles dans ce pays en guerre et que l'Union européenne intègre dans la détermination de sa politique les violences qui y sont commises tout particulièrement en lien avec les trafics de drogue.

Dans ces conditions, la commission des affaires européennes s'est interrogée sur les possibilités actuellement offertes par les textes communautaires pour régler des situations provisoires, comme ce fut le cas dans le passé en ce qui concerne le Kosovo.

Il s'agit, en effet, de protéger temporairement des personnes dont le souhait est majoritairement de pouvoir rentrer dans leur pays dès que les conditions de paix y seront réunies.

Force est de constater que le mécanisme prévu par la directive de 2001 n'a pas encore été utilisé. Il y a donc lieu de s'interroger sur l'adéquation des instruments disponibles pour répondre à l'urgence de certaines situations humanitaires provoquées par les violences constatées dans des pays

connaissant des conflits armés. L'Union européenne pourrait donc utilement, à l'occasion de la mise en place du régime européen d'asile commun, envisager d'avoir une approche plus ambitieuse dans la prise en compte de ces situations d'urgence.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le mardi 12 janvier 2010. A l'issue des observations présentées par le rapporteur, M. Hubert Haenel, le débat suivant s'est engagé :

Mme Catherine Tasca :

Cette proposition de résolution a pour objet d'appeler l'attention sur la situation existante et d'inciter les États membres à modifier leur conception de l'asile. Nous devons amener l'Europe à avoir une vision ambitieuse de la politique de l'asile et à ne pas se contenter du statu quo actuel.

La dangerosité doit être débattue. Nous devons prendre en considération les enjeux mondiaux. Considérer que le bon fonctionnement des systèmes d'asile n'est pas mis en cause par l'afflux de réfugiés, c'est négliger la réalité de la situation en Afghanistan où les civils sont les premiers menacés. Il faut leur apporter des réponses. La France est elle-même un acteur du conflit dans ce pays. Elle doit dans le même temps s'affirmer comme un territoire d'accueil temporaire.

En ce qui concerne le critère de la directive qui exige un afflux massif de réfugiés, il ne faut pas oublier la distance géographique qui sépare l'Afghanistan de l'Europe et qui rend d'autant plus compliqués des déplacements vers notre continent que les Afghans savent qu'ils n'y sont pas accueillis à bras ouverts.

Avec cette proposition de résolution, nous souhaitons dépasser le cadre purement juridique pour promouvoir une plus grande protection temporaire de ces populations.

M. Simon Sutour :

On est dans un débat politique. On a démantelé la « jungle » de Calais mais, en réalité, elle se reconstitue. Les personnes concernées ont été placées dans des centres de rétention administrative, puis remises en liberté par décision judiciaire. Il est nécessaire de traiter ces personnes de manière correcte et humaine. La protection qui leur serait accordée au titre de la directive de 2001 serait temporaire. Un retour vers leur pays serait possible dès que la situation s'améliorerait. Tel a été le cas pour le Kosovo.

M. Denis Badré :

Je comprends la motivation des auteurs de la proposition de résolution. Ces personnes connaissent une situation dramatique et des questions de principe sont en cause. L'Union européenne doit avoir une politique plus forte qui prenne en compte les violences commises dans ces pays, en particulier en lien avec les trafics de drogue.

Afin de mieux comprendre le mécanisme de la protection temporaire, je souhaiterais savoir si elle est accordée indépendamment de la reconnaissance du statut de réfugié et par qui elle est accordée.

Enfin, il me semble qu'un débat pourrait utilement avoir lieu à ce sujet au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Parlement européen.

M. Hubert Haenel :

Tout État membre peut demander à la Commission européenne de soumettre une proposition au Conseil tendant à déclencher le mécanisme de protection temporaire. La décision du Conseil, qui est prise à la majorité qualifiée, s'impose alors à tous les États membres. C'est un mécanisme supplémentaire par rapport au statut de réfugié et à la protection subsidiaire. Sa mise en œuvre ne préjuge pas de la protection qui serait le cas échéant accordée au titre de la Convention de Genève ou de la protection subsidiaire.

La proposition de résolution a le mérite de soulever un vrai problème, en particulier l'enjeu de la protection des populations civiles. Avant 2001, des dispositifs nationaux de protection temporaire avaient été mis en place pour répondre à la situation dans les Balkans. La directive de 2001 a permis de créer un dispositif communautaire qui se substitue aux décisions nationales antérieures. Or, ce dispositif communautaire n'a pas été mis en œuvre depuis 2001.

M. Didier Boulaud :

Le nombre de réfugiés afghans en Europe apparaît faible au regard du nombre très important de ces réfugiés en Iran et au Pakistan. Le souhait des Afghans est de pouvoir rentrer dans leur pays dès lors que les conditions de paix seront réunies. Ce sont donc des situations temporaires qu'il s'agit de régler, comme ce fut le cas par le passé en ce qui concerne le Kosovo.

M. Hubert Haenel :

C'est un problème réel, mais il n'est guère possible d'y répondre en recourant aux instruments juridiques existants relatifs à la protection temporaire.

M. Simon Sutour :

Ce que nous souhaitons, c'est que la France intervienne au niveau européen pour faire évoluer l'approche de ces questions.

Mme Catherine Tasca :

Nous devons souligner que les possibilités ouvertes par la directive de 2001 sont restées lettre morte. Il faut que les choses évoluent.

M. Simon Sutour :

Ce n'est pas parce que les textes sont imparfaits qu'il faut rester inactif.

M. Jean Bizet :

La dimension humaine de cette question doit interpeller. Or, il n'est plus possible aujourd'hui d'avoir une réponse purement nationale. Il faut donc s'interroger sur le mécanisme prévu par la directive de 2001 qui n'a jamais été mis en œuvre.

M. Bernard Frimat :

L'analyse juridique ne doit pas servir d'alibi pour justifier l'inaction.

M. Hubert Haenel :

Il est en effet essentiel d'insister sur l'aspect humain de la situation des réfugiés afghans en Europe. Nous avons procédé à une analyse juridique des possibilités ouvertes par les textes communautaires. Je relève le souhait qui a été exprimé qu'une nouvelle étape puisse être franchie au niveau européen sur cette question.

*

* *

A l'issue du débat, au bénéfice de ces observations, la commission des Affaires européennes, conformément à l'accord passé entre les groupes politiques sur l'examen des textes inscrits à l'ordre du jour réservé aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires, a décidé de ne pas apporter de modifications à la proposition de résolution européenne et de la transmettre telle quelle pour examen à la commission des Lois.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 68 paragraphe 1 du Traité sur l'Union Européenne stipulant que « l'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents »,
- ④ Vu la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil,
- ⑤ Vu l'article 15 alinéa c de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts,
- ⑥ Considérant que les demandes d'asile dans les pays industrialisés ont, selon l'Organisation des Nations Unies (ONU), augmenté de 10 % dans la première moitié de l'année 2009 - et de 20 % en France selon l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) - que l'Europe a reçu plus de trois quarts de ces demandes et que la France constitue le deuxième pays dans le monde, avec près de 19 400 demandes, vers lequel se sont tournées ces populations vulnérables venant principalement d'Irak (13000), d'Afghanistan (12000) et de Somalie (11000), États qui se trouvent être soit en état de guerre, soit incapables de faire respecter les droits humains les plus fondamentaux,

⑦ Considérant les possibles conséquences migratoires de l'instabilité de plusieurs provinces afghanes frontalières du Pakistan, actuellement en situation de guérilla, ayant déjà entraîné la suspension du programme de retour volontaire des réfugiés afghans,

⑧ Considérant les propos du Haut Commissaire aux réfugiés des Nations Unies, Antonio Guterres, stigmatisant, le 3 novembre 2009, lors de la 64ème session de l'Assemblée générale de l'ONU, la réduction des possibilités d'obtenir une protection internationale à travers la « tendance générale vers plus de restrictions et moins de droits », dénonçant la responsabilité de « nombre de pays développés en train de limiter l'accès à leurs territoires d'une manière qui ne respecte pas le droit des demandeurs d'asile et des réfugiés selon les règles du droit international [...] Pousser les demandeurs d'asile là où aucune protection n'est disponible ou se décharger vers les pays en développement, qui accueillent déjà quatre cinquièmes des réfugiés dans le monde, n'est ni moral, ni acceptable »,

⑨ Attendu que selon l'article 3 paragraphe 3 de la directive 2001/55/CE du Conseil, « l'établissement, la mise en œuvre et la cessation de la protection temporaire font l'objet de consultations régulières avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés »,

⑩ Attendu que l'article 2 alinéa d de la directive 2001/55/CE définit l'afflux massif comme « l'arrivée dans la Communauté d'un nombre important de personnes déplacées, en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminée »,

⑪ Attendu qu'il est fait actuellement une interprétation restrictive des raisons prévues à l'article 15 alinéa c de la directive 2004/83/CE, donnant aux personnes faisant l'objet de « menaces graves et individuelles (...) en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international » le droit à la protection subsidiaire, et considérant que, dans ce contexte, devraient être pris en compte des critères géographique et temporel pour évaluer le risque de menace individuelle et les risques d'évolution, de contagion et de déplacement d'un conflit armé,

⑫ Souhaite que la France, conformément à l'article 5 paragraphe 1 de la directive 2001/55/CE sur la protection temporaire et à l'article 15 alinéa c de la directive 2004/83/CE dite « Qualification », puisse transmettre à la Commission européenne une demande en vue de proposer au Conseil d'adopter à la majorité qualifiée une décision constatant la nécessité de déclencher l'octroi de la

protection temporaire aux réfugiés afghans en provenance d'Afghanistan et du Pakistan,

⑬ Attire, en outre, l'attention sur l'urgence, à l'occasion de l'adoption par les États membres de l'Union du programme pluriannuel de Stockholm, de mettre fin à l'impasse actuelle dans laquelle se trouvent les instruments de protection juridique existants. Ils se révèlent en effet, soit inadaptés à la situation, et ne sont de ce fait, ni utilisés par les États membres, ni même invoqués par les individus auxquels ils sont destinés, soit appliqués de manière restrictive et par là-même détournés du but premier qui a présidé à leur création,

⑭ Insiste à cet égard pour que la France se montre ambitieuse dans la promotion auprès de ses partenaires européens d'un Régime d'asile européen commun, fondé sur des normes élevées, permettant de garantir un accès effectif à la protection internationale pour toutes les personnes fuyant les conflits.