

N° 229

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 janvier 2010

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution européenne portant sur la **protection temporaire**, présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement 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*

Par M. Pierre FAUCHON,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Bêteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.*

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 159 et 197 (2009-2010)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LA QUESTION DE LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE</b> .....	8
<b>II. LE RÉGIME DE LA PROTECTION TEMPORAIRE INSTITUÉ PAR LA DIRECTIVE DU 20 JUILLET 2001</b> .....	9
A. LA GENÈSE DE LA DIRECTIVE DE 2001 INSTITUANT LE RÉGIME DE LA PROTECTION TEMPORAIRE .....	9
B. LA PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DE LA PROTECTION TEMPORAIRE ET SES EFFETS .....	10
1. <i>La procédure de décision de l'attribution de la protection temporaire</i> .....	10
2. <i>Les effets de l'attribution de la protection temporaire</i> .....	10
<b>III. LA SITUATION ACTUELLE DES RÉFUGIÉS AFGHANS EN EUROPE ET EN FRANCE</b> .....	11
A. LES DEMANDES D'ASILE DE RESSORTISSANTS AFGHANS.....	11
1. <i>Les demandes d'asile dans l'Union européenne</i> .....	11
2. <i>Les demandes d'asile en France</i> .....	12
B. LE RETOUR DES RÉFUGIÉS AFGHANS DANS LEUR PAYS D'ORIGINE.....	12
<b>IV. L'AVENIR DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE D'ASILE</b> .....	13
A. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION .....	13
B. VERS UNE POLITIQUE EUROPÉENNE D'ASILE PLUS AMBITIEUSE ? .....	14
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	17
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	21
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	23



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 27 janvier 2010, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport de M. Pierre Fauchon, la proposition de résolution européenne n° 159 (2009-2010), présentée en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, par M. Louis Mermaz et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, portant sur la protection temporaire.

La commission a estimé que la proposition de résolution ne relevait pas de l'article 88-4 de la Constitution, puisqu'elle ne s'appuie ni sur un projet de texte européen ni sur un document émanant d'une institution européenne. Une telle initiative, qui vise à la mise en œuvre d'une procédure européenne, relève plutôt du nouveau droit général de résolution, tel que l'a institué la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Sur le fond, concernant l'attribution de la protection temporaire aux réfugiés afghans, la commission a considéré que les critères posés par la directive du 20 juillet 2001 relative à la protection temporaire n'étaient pas remplis. Les Etats membres de l'Union européenne ne sont pas confrontés à un afflux massif de réfugiés afghans, qui empêcherait en outre le fonctionnement normal des systèmes nationaux d'asile, et les ressortissants afghans ne sont pas dans l'impossibilité de retourner dans leur pays d'origine.

Pour ces raisons, la commission proposera en séance publique de ne pas adopter la proposition de résolution européenne.

**La commission des lois a décidé de ne pas établir de texte afin que la discussion en séance publique porte sur le texte initial de la proposition de résolution européenne.**



Mesdames, Messieurs,

Notre collègue Louis Mermaz et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés ont déposé, le 14 décembre 2009, une proposition de résolution européenne, en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, portant sur la protection temporaire (n° 159, 2009-2010).

Cette proposition de résolution européenne souhaite que la France sollicite la Commission européenne en vue de soumettre au Conseil la décision de faire bénéficier du régime de la protection temporaire, institué par une directive du 20 juillet 2001, les réfugiés afghans se trouvant sur le sol de l'Union européenne.

Cette proposition de résolution a été inscrite à l'ordre du jour de la séance du 10 février 2010 par la conférence des présidents, à l'initiative du groupe socialiste, dans le cadre de la journée mensuelle réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires en vertu de l'article 48, cinquième alinéa, de la Constitution.

Conformément à l'article 73 *quinquies* du Règlement, la commission des affaires européennes du Sénat a examiné cette proposition de résolution, lors de sa réunion du 12 janvier 2010, sur le rapport de notre collègue Hubert Haenel, président de la commission des affaires européennes.

Dans le souci de respecter l'accord intervenu entre les groupes en vue de ne pas modifier sans l'accord de l'auteur le texte des propositions de loi et de résolution inscrites à l'ordre du jour d'une journée mensuelle réservée, la commission des affaires européennes n'a pas modifié la proposition de résolution portant sur la protection temporaire.

Animée du même esprit, ayant examiné à son tour la proposition de résolution lors de sa réunion du 27 janvier 2010, votre commission n'a ni modifié ni adopté ce texte. Ainsi, c'est le texte initial de la proposition de résolution qui sera appelé en discussion en séance, en application du deuxième alinéa du 6 de l'article 42 du Règlement.

## I. LA QUESTION DE LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

La proposition de résolution européenne se fonde, dans ses visas, sur deux directives de 2001 et 2004 : la directive 2001/55/CE 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, et la directive 2004/83/CE 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.

Or, aux termes de l'article 88-4 de la Constitution, des résolutions européennes peuvent être adoptées par les assemblées sur « *les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne* », ainsi que sur « *tout document émanant d'une institution de l'Union européenne* ».

Les deux directives en vigueur visées par la proposition de résolution ne peuvent à l'évidence entrer dans la catégorie des projets ou propositions d'actes de l'Union, mais ne sauraient davantage revêtir la qualité de document émanant d'une institution de l'Union<sup>1</sup>.

Si le droit de résolution en matière européenne mérite à juste titre d'être encouragé, votre commission rappelle qu'il doit s'exercer dans le respect des procédures voulues par le constituant.

Les auteurs de la proposition de résolution auraient pu fonder leur initiative, par exemple, sur les projets d'actes européens du « paquet asile », transmis aux assemblées au titre de l'article 88-4 de la Constitution (textes E 4169, E 4170, E 4174, E 4303, E 4871 et E 4872), ou bien sur le programme de Stockholm, cité d'ailleurs tant dans l'exposé des motifs que dans le dispositif de la proposition, adopté par le Conseil européen lors de sa dernière réunion des 10 et 11 décembre 2009.

Cependant, la proposition de résolution n'a pas pour objet premier de faire prendre position au Sénat sur un projet d'acte européen ou un document émanant d'une institution européenne, mais de demander la mise en œuvre, certes au niveau européen, d'une procédure particulière.

Votre commission considère dès lors que la proposition de résolution soumise à son examen aurait dû se fonder sur le droit général de résolution de l'article 34-1 de la Constitution, institué par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, mais ne relève pas du cadre précis de l'article 88-4.

---

<sup>1</sup> *Constituent des documents émanant d'une institution de l'Union européenne les livres verts, les livres blancs, le programme de travail de la Commission, les rapports ou avis des institutions telles que la Banque centrale européenne, la Cour des comptes, le Comité des régions...*



## **II. LE RÉGIME DE LA PROTECTION TEMPORAIRE INSTITUÉ PAR LA DIRECTIVE DU 20 JUILLET 2001**

### ***A. LA GENÈSE DE LA DIRECTIVE DE 2001 INSTITUANT LE RÉGIME DE LA PROTECTION TEMPORAIRE***

La création du régime de la protection temporaire résulte d'une situation historique précise : les conséquences du conflit sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie<sup>1</sup> puis de la crise du Kosovo<sup>2</sup>. Confrontés au cours des années 1990 à des situations particulièrement graves de déplacements massifs de populations en provenance de pays tiers sur le continent européen, les États membres, au premier rang desquels figure l'Allemagne, ont voulu en tirer les conséquences en se dotant d'un outil permettant à la fois de répondre à une telle situation à l'avenir en offrant une protection immédiate et temporaire aux personnes déplacées et d'organiser entre eux une solidarité assurant le partage de l'accueil de ces personnes déplacées.

En effet, par son caractère permanent, le statut de réfugié octroyé au terme des procédures classiques d'asile ne pouvait pas constituer une réponse pertinente à des déplacements présumés temporaires de populations.

La directive 2001/55/CE 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 est la conséquence directe de cette situation historique particulière.

La directive a été transposée par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité dans l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers. Les dispositions correspondantes ont par la suite été codifiées aux articles L. 811-1 et suivants et R. 811-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Ainsi, alors que le bénéfice de la protection temporaire, à ce jour, n'a jamais été attribué par le Conseil, le contexte dans lequel ce régime européen de protection internationale a été conçu doit être pleinement gardé à l'esprit pour en apprécier la portée.

---

<sup>1</sup> *A titre d'exemple, l'Allemagne dut faire face en 1992 à 190 000 demandes d'asile, dues pour l'essentiel à la situation dans les Balkans.*

<sup>2</sup> *Plus de 100 000 personnes venant du Kosovo ont été accueillies de manière concertée par les États membres de l'Union européenne.*

## ***B. LA PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DE LA PROTECTION TEMPORAIRE ET SES EFFETS***

### **1. La procédure de décision de l'attribution de la protection temporaire**

En application de l'article 5 de la directive de 2001, l'attribution de la protection temporaire à un groupe de personnes donné doit résulter d'une décision du Conseil adoptée à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, qui constate l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées justifiant la mise en œuvre à leur égard de la protection temporaire.

La Commission peut être sollicitée par un Etat membre en vue de soumettre une proposition au Conseil. C'est dans ce cadre que se placent les auteurs de la proposition, puisqu'ils soumettent au Sénat le souhait que « *la France (...) 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* ».

A cet égard, on peut s'interroger sur l'intervention du Parlement dans cette procédure de sollicitation de la Commission, cette intervention n'étant prévue ni par la directive ni, concernant la France, par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

La directive énonce plusieurs critères que le Conseil doit prendre en compte pour fonder sa décision, en particulier dans son article 2 : l'existence d'un **afflux massif**, actuel ou imminent, de personnes déplacées, qu'ils soit spontané ou organisé, l'incapacité pour les systèmes nationaux d'asile d'y faire face dans des conditions normales de traitement des demandes d'asile et l'impossibilité pour les personnes déplacées de retourner dans leur pays d'origine dans des conditions sûres et durables.

La protection temporaire est accordée pour une durée d'un an et peut être prorogée automatiquement par période de six mois pour une durée d'un an au plus, soit une durée totale de deux ans. Elle peut encore être prorogée pour une durée d'un an au plus, lorsqu'il existe des motifs pour la maintenir, soit une durée totale maximale de trois ans. Il peut être mis fin à tout moment à la protection temporaire, par un vote du Conseil à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, celle-ci pouvant être saisie par un Etat membre.

### **2. Les effets de l'attribution de la protection temporaire**

La directive prévoit que la décision du Conseil impose à chaque Etat membre une série d'obligations à l'égard des personnes concernées pendant la durée de la protection temporaire, et principalement : attribution d'un titre de séjour, autorisation d'exercice d'une activité professionnelle, accès à un hébergement, aide sociale et accès aux soins médicaux, accès au système

éducatif et de formation, bénéfice du regroupement familial. Les bénéficiaires de la protection temporaire doivent également pouvoir déposer une demande d'asile, étant entendu qu'en cas de rejet de cette demande, ils continuent à relever de la protection temporaire.

En France, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que le titre de séjour est accordé par période de six mois renouvelable jusqu'à l'expiration de la protection temporaire et que, comme l'autorise la directive, les droits attachés au statut de demandeur d'asile ne peuvent pas être cumulés avec ceux de la protection temporaire.

Enfin, lorsque cesse la protection temporaire, la directive prévoit que le droit commun des étrangers et de l'asile de chaque Etat membre s'applique aux personnes concernées.

La directive prévoit également certaines mesures de solidarité et de coopération entre les Etats membres en vue de l'accueil des bénéficiaires de la protection temporaire, permettant notamment leur transfert en fonction des capacités d'accueil respectives des Etats.

### III. LA SITUATION ACTUELLE DES RÉFUGIÉS AFGHANS EN EUROPE ET EN FRANCE

#### A. LES DEMANDES D'ASILE DE RESSORTISSANTS AFGHANS

##### 1. Les demandes d'asile dans l'Union européenne

Les flux de demandes d'asile présentées par des ressortissants afghans dans les Etats membres de l'Union européenne ont été très soutenus de 1998 à 2002, avec un pic en 2001, date de déclenchement du conflit en Afghanistan. Depuis 2002, on a assisté à un reflux significatif et constant du nombre des demandes, puis à une stabilisation, comme l'indique le tableau ci-après.

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Demandes d'asile	16 005	21 600	25 050	45 405	19 905	13 692	8 245	6 780	7 555	7 665

Source : Eurostat.

Toutefois, une remontée du nombre des demandes semble s'opérer au premier semestre de 2009, avec 9 135 demandes, sans pour autant retrouver le niveau record du début des années 2000. En outre, à titre de comparaison, le nombre de demandes d'asile présentées par des ressortissants irakiens ou somaliens s'élève actuellement à un niveau équivalent.

## **2. Les demandes d'asile en France**

Les demandes d'asile faites auprès des autorités françaises par des ressortissants afghans se sont élevées à 702 en 2009. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides a rendu 352 décisions, dont 127 ont été positives, soit 36 %, quel que soit le statut accordé (statut de réfugié ou protection subsidiaire). De plus, 32 protections ont été accordées par la Cour nationale du droit d'asile. Au vu de ces chiffres concernant la France, il apparaît que le système d'asile demeure en capacité de répondre dans des conditions normales, permettant un examen individuel des demandes.

De manière plus générale, les Etats membres de l'Union européenne ne sont pas confrontés à un afflux massif de réfugiés afghans qui, en outre, empêcherait par son ampleur le fonctionnement normal des systèmes d'asile.

Pour des raisons géographiques évidentes, l'arrivée de réfugiés afghans sur le sol de l'Union européenne ne saurait constituer un afflux massif au sens de la directive de 2001. En outre, elle n'empêche pas le système d'asile de fonctionner normalement, tant dans le traitement individualisé des demandes d'asile faites par des ressortissants afghans que dans le traitement des demandes des autres ressortissants. Par conséquent, les critères posés par la directive de 2001 en la matière ne paraissent pas remplis.

### ***B. LE RETOUR DES RÉFUGIÉS AFGHANS DANS LEUR PAYS D'ORIGINE***

Le fait pour un ressortissant étranger de venir d'un pays sujet à un conflit interne ou international ne fait pas obstacle par principe au retour dans son pays d'origine, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, y compris concernant l'Afghanistan<sup>1</sup>.

Dès lors, le critère de l'impossibilité du retour dans le pays d'origine, posé par la directive de 2001, n'est pas davantage rempli.

Au demeurant, lorsque la situation individuelle d'un ressortissant afghan le justifie mais que celui-ci ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié au terme d'une demande d'asile, il peut prétendre au bénéfice de la protection subsidiaire, à laquelle les auteurs de la proposition de résolution font d'ailleurs référence. La protection subsidiaire et la protection temporaire constituent deux régimes indépendants, même si les situations susceptibles de conduire à leur attribution peuvent être proches.

Institué par la directive 2004/83/CE 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 (directive dite

---

<sup>1</sup> Voir en ce sens l'arrêt *Sultani c. France* du 20 septembre 2007, concernant un ressortissant afghan, et l'arrêt *NA c. Royaume-Uni* du 17 juillet 2008, concernant un ressortissant sri-lankais, de la Cour européenne des droits de l'homme.

« qualification »), le régime de la protection subsidiaire peut être accordé à une personne qui, si elle était renvoyée dans son pays d'origine, courrait un risque réel d'être victime de menaces graves et individuelles contre sa vie en raison d'une situation de violence aveugle, du fait d'un conflit armé interne ou international. En d'autres termes, la protection subsidiaire est accordée au regard de l'appréciation de la situation individuelle du demandeur, modulée en fonction de la situation de violence au sein du pays d'origine, de sorte que l'on peut considérer qu'une violence généralisée extrême pourrait mettre en péril toute personne du seul fait de sa présence sur le territoire du pays d'origine, empêchant par là même son retour et justifiant l'attribution de la protection subsidiaire<sup>1</sup>.

#### **IV. L'AVENIR DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE D'ASILE**

##### ***A. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION***

Sans ignorer la dimension humanitaire de la situation dans laquelle se trouvent de nombreuses populations afghanes déplacées, principalement sur les territoires voisins du Pakistan et de l'Iran où se trouvent la très grande majorité des millions de réfugiés, force est de reconnaître que cette situation ne correspond pas aux critères qui pourraient conduire le Conseil à accorder le bénéfice de la protection temporaire aux réfugiés afghans se trouvant ou venant à se trouver sur le sol d'un Etat membre de l'Union européenne.

Sollicité par votre rapporteur, le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés considère, quant à lui, que « *les critères d'application de la protection temporaire sur le fondement de la directive ne sont pas réunis à l'heure actuelle* ».

En outre, la protection temporaire ne constitue qu'une réponse par nature exceptionnelle, conjoncturelle et révisable à une situation de crise elle-même conjoncturelle. Elle n'a pas été conçue comme une solution pérenne de protection pour des populations déplacées de façon prolongée et situées a fortiori en dehors de l'Europe. Pour cette raison, elle ne paraît pas adaptée à la situation actuelle des réfugiés afghans. Pour les ressortissants afghans présents en Europe, les systèmes nationaux d'asile permettent le traitement normal des demandes.

Les travaux de la commission des affaires européennes et de son rapporteur, notre collègue Hubert Haenel, président de la commission, sont à cet égard convergents avec les conclusions de votre rapporteur.

Toutefois, pour permettre la discussion en séance publique du texte initial de la proposition de résolution, votre commission a décidé de ne pas établir de texte.

---

<sup>1</sup> Voir en ce sens l'arrêt *Elgafaji* du 17 février 2009 de la Cour de justice des Communautés européennes, concernant deux ressortissants irakiens, et l'arrêt *B* du 27 juin 2008 de la Cour nationale du droit d'asile, concernant un ressortissant sri-lankais d'origine tamoule.

Votre commission proposera au Sénat en séance publique de ne pas adopter la proposition de résolution européenne portant sur la protection temporaire présentée par notre collègue Louis Mermaz et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

### **B. VERS UNE POLITIQUE EUROPÉENNE D'ASILE PLUS AMBITIEUSE ?**

La situation actuelle des populations afghanes, victimes depuis de longues années d'une crise qui a conduit à l'intervention de la France au sein d'une coalition internationale<sup>1</sup>, invite à l'évidence à un traitement particulier et attentif des demandes d'asile formulées par des Afghans présents dans notre pays. En cela, votre rapporteur fait siennes les préoccupations humanitaires des auteurs de la proposition de résolution.

Si votre rapporteur considère que cette proposition de résolution revêt un caractère circonstanciel<sup>2</sup>, notamment à la suite de l'éloignement de douze ressortissants afghans à l'automne 2009, inopérant d'un point de vue juridique, puisque les critères autorisant la mise en œuvre de la protection temporaire ne sont manifestement pas réunis, et inadapté au regard de la situation des réfugiés afghans, il partage néanmoins l'intention plus large manifestée par les auteurs de la proposition de résolution d'une politique européenne plus efficace et plus ambitieuse en matière d'asile.

Les textes européens en matière d'asile sont actuellement en cours de refonte, sur la base des propositions présentées par la Commission européenne en décembre 2008 puis en février 2009 (« paquet asile »), ayant pour objet d'harmoniser davantage et d'améliorer les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile et se fixant pour objectif la mise en place d'un régime d'asile européen commun.

Outre la refonte de trois textes que sont la directive sur les conditions d'accueil des demandes d'asile<sup>3</sup>, le règlement EURODAC<sup>4</sup> et le règlement dit

---

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information n° 92 (2009-2010) fait par MM. Josselin de Rohan, Didier Boulaud et Jean-Pierre Chevènement, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, à la suite d'une mission effectuée du 22 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2009, en Inde, au Pakistan et en Afghanistan.

<sup>2</sup> A cet égard, une proposition de résolution européenne rédigée dans des termes très proches a été déposée à l'Assemblée nationale le 14 décembre 2009, c'est-à-dire le même jour qu'au Sénat, par Mme Sandrine Mazetier et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés. Elle est actuellement en cours d'examen.

<sup>3</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (Refonte) (texte E 4169).

<sup>4</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la création du système "Eurodac" pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (CE) n° [...] [établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride] (Refonte) (texte E 4170).

de Dublin<sup>1</sup>, le « paquet asile » comporte la création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile<sup>2</sup>, proposition figurant dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Ce Bureau européen d'appui en matière d'asile, nouvelle agence de régulation, serait chargé de faciliter et renforcer la coopération administrative entre Etats membres, d'améliorer la mise en œuvre des règles communautaires en matière d'asile, d'assister les Etats membres soumis à des pressions fortes en matière de demandes d'asile et de contribuer à la mise en œuvre du régime d'asile européen commun.

Les discussions sur ces propositions, soumises à la procédure de codécision, semblent toutefois peiner à aboutir, compte tenu des points de vue assez divergents entre Etats membres.

En outre, en octobre 2009, un second « paquet asile » a été présenté par la Commission, en vue de la refonte des directives dites « qualification »<sup>3</sup> et « procédures »<sup>4</sup>.

Votre commission émet le vœu que, dans ce domaine, qui relève du « premier pilier », comme dans tous les autres, les politiques européennes progressent dans l'intérêt de ceux à destination desquels elles sont conçues. Aussi, si l'objectif du régime d'asile européen commun ne peut être atteint dans des délais raisonnables par les voies actuelles de discussion, dans le cadre des procédures communautaires, il plaide en faveur de la mise en place, entre les Etats membres volontaires qui souhaitent progresser en matière d'accueil des demandeurs d'asile sans s'en tenir aux normes des directives actuelles, d'une coopération « spécialisée »<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (Refonte) (texte E 4174).

<sup>2</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile (texte E 4303).

<sup>3</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection (textes E 4871).

<sup>4</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les Etats membres (Refonte) (textes E 4872).

<sup>5</sup> Voir le rapport d'information n° 237 (2008-2009) fait par M. Pierre Fauchon, au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, sur les coopérations spécialisées : une voie de progrès de la construction européenne.





## EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 27 janvier 2009

La commission a ensuite procédé, sur le **rapport** de **M. Pierre Fauchon**, à l'**examen** de la **proposition de résolution européenne n° 159** (2009-2010), en application de l'article 73 quinquies du Règlement, présentée par M. Louis Mermaz et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, portant sur la **protection temporaire**

Constatant que la proposition avait pour finalité la mise en œuvre du mécanisme de la protection temporaire, institué par une directive de 2001, au bénéfice des réfugiés afghans, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a estimé que les règles dans le domaine de l'asile restaient minimales, même si elles s'appuient sur une compétence communautaire. Il a relevé que la présidence française de l'Union européenne avait toutefois permis d'avancer sur le sujet, avec notamment la présentation du premier « paquet asile » fin 2008. Un second « paquet asile » a été présenté fin 2009.

Il a rappelé que la directive relative à la protection temporaire a été conçue à la lumière de l'expérience européenne dans les Balkans dans les années 1990, et notamment du problème des réfugiés du Kosovo.

Il a évoqué les travaux de la commission des affaires européennes, sur le rapport de M. Hubert Haenel, président de la commission, qui concluaient que les critères permettant l'attribution de la protection temporaire n'étaient pas remplis.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a fait état de deux objections à l'encontre de la proposition de résolution.

D'une part, ayant donné lecture de l'article 88-4 de la Constitution, il a constaté que la proposition de résolution ne se situait pas dans ce cadre et qu'elle présentait, par conséquent, un problème sérieux de recevabilité. En effet, la proposition ne se fonde ni sur un projet d'acte européen ni sur un document émanant d'une institution de l'Union européenne. Elle n'a pas pour objet de prendre position sur un projet de texte européen, mais elle invite à la mise en œuvre d'une procédure prévue par une directive.

Il a estimé que cette initiative aurait dû se fonder sur le droit général de résolution de l'article 34-1 de la Constitution, tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

D'autre part, après avoir rappelé la procédure d'attribution de la protection temporaire, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a rappelé les trois critères sur lesquels devait se fonder le Conseil pour décider, sur proposition de la Commission, d'attribuer la protection temporaire : les Etats membres de l'Union européenne doivent être confrontés à un afflux massif, actuel ou imminent, de personnes déplacées ; les systèmes d'asile des Etats membres doivent se trouver dans l'incapacité de faire face dans des conditions normales à cet afflux massif ; les personnes déplacées doivent se trouver dans l'impossibilité de retourner dans leur pays d'origine dans des conditions sûres et durables.

Il a rappelé que la protection temporaire ne pouvait s'appliquer que pour une durée limitée de trois ans au plus.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a considéré que l'arrivée sur le territoire de l'Union européenne de ressortissants afghans ne présentait pas le caractère d'un afflux massif, les chiffres n'étant pas du même ordre que ceux concernant les Balkans. Ayant rappelé les statistiques des demandes d'asile présentées en France par des ressortissants afghans, il a estimé que le système d'asile n'était pas dans l'incapacité d'y répondre. Par ailleurs, aucun Etat membre n'a signalé se trouver dans une telle incapacité.

A l'appui de ses propos, il a cité une contribution écrite transmise par le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, selon laquelle les critères d'attribution de la protection temporaire ne sont effectivement pas remplis dans le cas des ressortissants afghans. Selon cette contribution, le traitement individuel des demandes de protection, qu'il s'agisse de l'asile ou de la protection subsidiaire prévue par une directive de 2004, reste le moyen le plus adapté d'accueillir les réfugiés afghans en Europe et leur assure au demeurant une meilleure protection.

Concernant le troisième critère, celui de l'impossibilité du retour dans le pays d'origine, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a constaté également qu'il n'était pas rempli, quelle que soit l'appréciation que l'on puisse avoir sur les mesures d'éloignement de ressortissants afghans de l'automne 2009.

Pour ces motifs, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a proposé à la commission de ne pas adopter la proposition de résolution.

Souhaitant néanmoins élargir le débat, il a proposé à la commission d'émettre le vœu selon lequel le processus d'harmonisation européenne en matière d'accueil et de protection des réfugiés puisse aboutir rapidement, dans l'intérêt des personnes déplacées et des réfugiés.

Si cette harmonisation n'était pas envisageable à brève échéance, il a rappelé l'utilité des coopérations spécialisées qui permettent, sur l'exemple du casier judiciaire européen, d'avancer à plusieurs Etats membres seulement lorsqu'il n'est pas possible d'avancer ensemble pour tous les Etats membres. A cet égard, il a cité les propos tenus par Robert Schuman, lors de sa déclaration du 9 mai 1950 : « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ». A titre d'exemple de coopération spécialisée en matière d'asile, il a cité la possibilité de la mise en place par les Etats volontaires du bureau européen d'appui en matière d'asile, qui est une proposition du « paquet asile » mais qui suscite d'importantes réticences de la part de certains Etats.

**M. Jean-Jacques Hyest, président**, est revenu sur la question de la recevabilité de la proposition de résolution européenne, estimant à son tour qu'elle n'entrait pas dans le cadre fixé par l'article 88-4 de la Constitution. Il s'est donc interrogé sur la possibilité d'opposer une exception d'irrecevabilité.

Après avoir reconnu la réalité du problème de recevabilité soulevé par le rapporteur, **Mme Alima Boumediene-Thiery** a estimé que l'attribution de la protection temporaire aux ressortissants afghans était possible, car les critères fixés par la directive de 2001 ne lui apparaissaient pas cumulatifs. Elle a considéré qu'il existait un afflux massif de réfugiés afghans, en raison de la situation de guerre de l'Afghanistan.

De plus, dans le cadre général de la politique d'asile, elle a jugé nécessaire de revoir la liste des pays dits d'origine sûrs et de poser la question des réfugiés climatiques. Elle a insisté sur la nécessité d'adapter les critères de la protection temporaire à des situations urgentes d'une nature nouvelle.

**M. Richard Yung** a expliqué que la proposition de résolution était fondée sur une proposition de réforme de la protection temporaire, ainsi que cela ressortait de l'amendement déposé sur le texte par le groupe socialiste. Cette proposition, qui a pour but de contribuer au débat, revêt en effet un caractère général.

**M. Jean-Jacques Hyst, président**, a indiqué à M. Richard Yung qu'il eût été préférable, dans ces conditions, d'utiliser le droit de résolution de l'article 34-1 de la Constitution. **M. Richard Yung** a répondu que, s'il était soucieux de respecter la Constitution, il rappelait qu'il n'en existait pas moins un véritable problème puisque la directive de 2001 n'était pas applicable aux ressortissants afghans.

**M. Jean-Jacques Hyst, président**, ayant rappelé les termes de la contribution écrite du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a précisé qu'il avait tenu à entendre des représentants d'associations engagées dans l'aide aux étrangers et que, à ce titre, il avait reçu France Terre d'Asile.

**M. Richard Yung** a ajouté que la directive de 2001 n'avait jamais été appliquée. Elle comportait pourtant l'idée de partager le fardeau entre Etats membres en matière d'asile.

Il s'est interrogé, en outre, sur la réponse qui serait apportée en cas d'afflux massif de réfugiés haïtiens en Martinique.

Plus largement, il a considéré qu'il fallait redéfinir le droit d'asile au niveau européen, tout en faisant état d'un nouveau projet de loi annoncé par M. Eric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

**M. Jean-Jacques Hyst, président**, a considéré que les questions évoquées par M. Richard Yung excédaient le cadre de la proposition de résolution déposée.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat** s'est étonnée de ce que le problème de recevabilité de la proposition de résolution n'ait pas été signalé aux auteurs, ce à quoi **M. Jean-Jacques Hyst, président**, a répondu qu'il était trop tard pour changer de base juridique puisque la procédure prévue par le Règlement pour

l'examen des propositions de résolution européenne était déjà engagée, avec l'examen par la commission des lois consécutif à celui de la commission des affaires européennes.

Sur le fond, **Mme Nicole Borvo Cohen-Seat** a invité ses collègues à ne pas s'en tenir à la position du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, car de très nombreux Afghans se trouvent, à Paris, en situation de détresse.

**M. Jean-Jacques Hyest, président**, a rappelé à la commission que la protection temporaire était bien moins protectrice que l'asile.

**M. Bernard Frimat** a estimé que les commissions du Sénat devraient dépasser l'analyse juridique proposée par le ministère de l'immigration et le secrétariat général aux affaires européennes.

Répondant à la demande de M. Patrice Gélard, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a précisé que les propositions de résolution de l'article 34-1 de la Constitution n'étaient pas examinées en commission, le Conseil ayant censuré cette possibilité prévue par le législateur organique. Il a également rappelé, sous réserve des règles particulières de recevabilité, la possibilité de déposer une proposition de résolution de cette nature au nom d'un groupe.

**Mme Alima Boumediene-Thiery** a contesté à nouveau le caractère cumulatif des critères de la directive de 2001, ce à quoi **M. Jean-Jacques Hyest, président**, a répondu qu'en tout état de cause aucun des critères n'était rempli et que le nombre des réfugiés afghans se trouvant en Europe ne pouvait constituer un afflux massif au sens de la directive.

Concernant l'amendement déposé par le groupe socialiste sur le texte de sa propre proposition de résolution, **M. Jean-Jacques Hyest, président**, a proposé de ne pas le retenir, en vertu de l'accord politique selon lequel les textes inscrits à l'ordre du jour d'une séance mensuelle réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires ne pouvaient être modifiés en commission, de façon à permettre leur discussion en séance publique dans leur version initiale.

La commission a **adopté les conclusions** présentées par M. Pierre Fauchon, rapporteur, **tendant à proposer au Sénat, en séance publique, de ne pas adopter la proposition de résolution.**

## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

---

#### Auteur de la proposition de résolution

- **M. Louis Mermaz**, sénateur de l'Isère

#### Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

- **Mme Frédérique Doublet**, chef de département au service de l'asile

#### Secrétariat général des affaires européennes

- **Mme Patrizia Sparacino**, chef du secteur « Libre circulation des personnes »
- **M. David Massias**, adjoint sur le secteur « Asile »

#### France Terre d'Asile

- **M. Pierre Henry**, directeur général
- **M. Mathieu Tardis**, juriste

#### Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Contribution écrite



## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Proposition de la commission
Le Sénat,	<i>La commission a décidé de ne pas établir de texte. En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique portera sur le texte de la proposition de résolution.</i>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	
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 »,	
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,	
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,	
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,	
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,	

## Texte de la proposition de résolution

---

Considérant les propos du Haut Commissaire aux réfugiés des Nations Unies, Antonio Guterres, stigmatisant, le 3 novembre 2009, lors de la 64<sup>ème</sup> 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 »,

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

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 »,

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,

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,

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 détour-

## Proposition de la commission

---



**Texte de la proposition de résolution**

---

nés du but premier qui a présidé à leur création,

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.

**Proposition de la commission**

---