

N° 159

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 décembre 2009

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* DU RÈGLEMENT,

portant sur la protection temporaire,

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 ⁽¹⁾, apparentés ⁽²⁾ et rattachés ⁽³⁾,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires européennes)

(1) *Ce groupe est composé de :* Mmes Jacqueline Alquier, Michèle André, MM. Serge Andreoni, Bernard Angels, Alain Anziani, David Assouline, Bertrand Auban, Robert Badinter, Jean-Pierre Bel, Claude Bérit-Débat, Jean Besson, Mme Maryvonne Blondin, M. Yannick Bodin, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Yannick Botrel, Didier Boulaud, Martial Bourquin, Mme Bernadette Bourzai, M. Michel Boutant, Mme Nicole Bricq, M. Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Champion, M. Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Bernard Cazeau, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, M. Yves Chastan, Mme Jacqueline Chevé, MM. Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Roland Courteau, Yves Daudigny, Yves Dauge, Marc Daunis, Jean-Pierre Demerliat, Mme Christiane Demontès, M. Claude Domeizel, Mme Josette Durrieu, MM. Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Charles Gautier, Mme Samia Ghali, MM. Jean-Pierre Godefroy, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Claude Haut, Edmond Hervé, Mmes Odette Herviaux, Annie Jarraud-Vergnolle, M. Claude Jeannerot, Mme Bariza Khiari, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Serge Lagache, Mme Françoise Laurent-Perrigot, M. Jacky Le Menn, Mmes Claudine Lepage, Raymonde Le Texier, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Roger Madec, Philippe Madrelle, Jacques Mahéas, François Marc, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Gérard Miquel, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Mme Renée Nicoux, MM. Jean-Marc Pastor, François Patriat, Daniel Percheron, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Roland Povinelli, Mme Gisèle Printz, MM. Marcel Rainaud, Daniel Raoul, Paul Raoult, François Rebsamen, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Roland Ries, Mmes Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, MM. Michel Sergent, René-Pierre Signé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. Michel Teston, René Teulade, Jean-Marc Todeschini, André Vantomme et Richard Yung.

(2) *Apparentés :* MM. Jean-Etienne Antoinette, Jacques Berthou, Jacques Gillot, Mme Virginie Klès, MM. Serge Larcher, Claude Lise, Georges Patient et Richard Tuheiva.

(3) *Rattachés administrativement :* Mmes Marie-Christine Blandin, Alima Boumediene-Thiery, MM. Jean Desessard, Jacques Muller et Mme Dominique Voynet.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Avec plus de 2,7 millions de réfugiés et 500 000 personnes déplacées, la communauté afghane est la première communauté de réfugiés dans le monde. L'instabilité à ses frontières, notamment avec le Pakistan voisin où se trouvent des centaines de milliers d'Afghans, fait craindre un accroissement des flux de réfugiés. Seuls 281 Afghans ont cependant demandé l'asile en France en 2008.

Pourquoi ? Parce qu'ils savent que selon le droit actuel, en raison du Règlement de Dublin II, ils risquent d'être renvoyés vers la Grèce ou l'Italie où les chances de voir aboutir leur demande d'asile sont insignifiantes et les conditions d'accueil déplorables. **Des règles européennes existent pourtant qui leur permettraient de bénéficier d'une protection internationale. Ces règles, qui instituent un statut dit de « protection temporaire », n'ont cependant jamais été utilisées.**

Afin de faire face à l'afflux massif de personnes fuyant les conflits des Balkans et qui se trouvaient dans l'impossibilité de rentrer dans leur pays d'origine, les États membres ont eu recours, à la fin des années quatre-vingt-dix à des plans exceptionnels de protection temporaire de ces réfugiés. **La directive 2001/55/CE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées a été adoptée le 20 juillet 2001** par la suite afin, d'une part, de créer une solidarité et un partage des charges entre les États membres, et d'autre part, de réduire les disparités apparues entre les États membres en matière d'accueil et de traitement de ces personnes réfugiées.

La protection temporaire, par définition, est une mesure exceptionnelle qui permet d'accorder à des personnes réfugiées une protection immédiate de l'État d'accueil assortie de droits.

Cette protection permet ainsi d'octroyer aux personnes bénéficiaires :

- un permis de séjour pour toute durée de la protection, qui a été fixée à 6 mois en France ;
- une information sur cette protection ;
- l'accès à l'emploi ;
- l'hébergement ou le logement, l'assistance sociale et des moyens de subsistance ;
- l'accès aux soins médicaux ;
- l'école pour les mineurs de moins de 16 ans ;
- la possibilité d'un regroupement familial ;
- la garantie d'un accès normal à la procédure d'octroi de l'asile.

Cette protection temporaire a été transposée en droit français par le décret n° 2005-968 le 10 août 2005.

Toutes les raisons humanitaires, juridiques et de bon sens sont, dans les faits, réunies pour faire de cette protection temporaire un moyen efficace et juste d'accueil de ces réfugiés pour qui les États membres peuvent difficilement envisager un retour dans leur pays d'origine.

Le programme de Stockholm visant, selon son titre même, à placer « **le citoyen au centre de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice** », et proposant des dispositions législatives à cette fin pour les années 2010 à 2014, a été élaboré sur la base d'un bilan des programmes précédents qui met en lumière la faible mise en œuvre, par les États membres, des textes adoptés.

Nous considérons, qu'au lieu de vouloir renforcer la mutualisation et les moyens des politiques de retour et de renvoi de ces réfugiés dans leur pays d'origine, **il est préférable de veiller à mettre en œuvre la législation existante.**

Nous demandons ainsi que le Gouvernement français exploite toutes les possibilités offertes par la directive 2001/55/CE afin de mieux accueillir et en plus grand nombre, ces réfugiés dont le pays, l'Afghanistan, est incontestablement en guerre.

L'Afghanistan connaît actuellement une situation de chaos telle qu'il existe, sur une grande partie de son territoire, un risque avéré

d'atteinte à la sécurité et l'intégrité des personnes. Dans ces conditions, quels impérieux critères faut-il donc remplir pour que ces populations en détresse puissent bénéficier de cette protection internationale- non pas permanente mais temporaire – que la France s'est si souvent fait un principe de défendre et qui serait aujourd'hui tout à son honneur de voir appliquée ?

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- 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 64^{ème} 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.