

N° 38

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 octobre 2000

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1) sur des normes minimales pour l'octroi d'une **protection temporaire** en cas d'afflux massif de **personnes déplacées**,*

Par M. Paul MASSON,
Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, président ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. James Bordas, Claude Estier, Pierre Fauchon, Lucien Lanier, Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; Nicolas About, Hubert Durand-Chastel, Emmanuel Hamel, secrétaires ; MM. Bernard Angels, Robert Badinter, Denis Badré, José Balareello, Mme Marie-Claude Beaudou, MM. Jean Bizet, Maurice Blin, Xavier Darcos, Robert Del Picchia, Marcel Deneux, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Jean-Paul Emin, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Philippe François, Yann Gaillard, Daniel Hoeffel, Serge Lagache, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Paul Masson, Jacques Oudin, Mme Danièle Pourtaud, MM. Simon Sutour, Xavier de Villepin, Henri Weber.

Union européenne.

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 3 |
| I. LE CONTEXTE DE LA PROPOSITION | 5 |
| 1. <i>La politique de l'Union européenne en matière d'asile</i> | 5 |
| 2. <i>L'historique de la protection temporaire</i> | 6 |
| II. LE CONTENU DE LA PROPOSITION | 7 |
| 1. <i>Définition, durée et mise en œuvre de la protection temporaire</i> | 7 |
| 2. <i>Droits reconnus aux bénéficiaires de la protection temporaire</i> | 8 |
| 3. <i>Mécanismes de solidarité et de coopération</i> | 10 |
| III. LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR LA PROPOSITION | 11 |
| 1. <i>Le problème de la mise en œuvre de la protection temporaire</i> | 11 |
| 2. <i>Le mécanisme de solidarité entre Etats membres</i> | 12 |
| 3. <i>Des droits reconnus aux bénéficiaires de la protection temporaire</i> | 12 |
| 4. <i>Le regroupement familial</i> | 13 |
| 5. <i>Le caractère suspensif ou non de la protection temporaire pour l'examen de la demande d'asile</i> | 13 |
| EXAMEN EN DÉLÉGATION | 16 |

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le Parlement français est saisi d'une proposition de directive du Conseil (E 1511 - COM (2000) 303 final) qui vise à établir **des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire**, en cas d'afflux massif de personnes déplacées, ainsi qu'à définir **des mesures en vue de contribuer à un équilibre entre les efforts consentis par les États membres** pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

Cette proposition de la Commission européenne, fondée sur le Titre IV du Traité instituant la Communauté européenne, s'inscrit dans le cadre des initiatives prises et à venir en matière de **politique d'asile au niveau européen**, qui, à terme, devraient déboucher sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme d'asile valable dans toute l'Union européenne.

L'Union européenne, qui accueille environ six millions de réfugiés et de personnes déplacées, selon le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), est en effet confrontée, depuis plusieurs années, à une véritable **crise du droit d'asile**.

D'une part, on constate une **augmentation du nombre de réfugiés**, notamment en raison de conflits ethniques et d'affrontements communautaires et religieux. Ainsi en 1994, en moins d'un mois, plus du tiers de la population du Rwanda a quitté le pays. Entre 1992 et 1994, près de deux millions de personnes ont été déplacées en ex-Yougoslavie et près de 500 000 ont trouvé refuge à l'étranger. Plus récemment, plus de 300 000 Albanais du Kosovo ont dû fuir les persécutions des forces de sécurité serbes.

D'autre part, la dernière décennie est marquée par l'**explosion de la catégorie des personnes déplacées**, qui se trouvent objectivement dans la

même situation que les réfugiés au sens de la Convention de Genève de 1951, mais qui ne réunissent pas les critères de cette définition.

Il convient aussi de remarquer que **l'asile est devenu un moyen**, pour des étrangers qui recherchent de meilleures conditions d'existence, **de contourner la politique restrictive en matière d'immigration** des Etats européens, mise en œuvre dans les années 1980.

La France est particulièrement confrontée à cette crise du droit d'asile, même si le nombre important de réfugiés vivant en France (près de 110 000) est très inférieur à celui de l'Allemagne (1,3 million). Ainsi, selon les chiffres de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), le nombre de demandeurs d'asile en France a brusquement augmenté récemment pour la première fois depuis dix ans, puisqu'il est passé de 22 000 en 1998 à 30 000 en 1999 (soit une augmentation de 38 %). Cette tendance se confirme en 2000 puisque, au premier trimestre, l'augmentation par rapport à la même période de 1999 atteint 68,5 %.

Cette hausse générale du nombre de demandes d'asile en Europe met depuis plusieurs mois les administrations traitant de l'asile au bord de l'implosion.

L'opinion publique est également sensible à cette question, comme en témoigne l'élan de générosité des Européens à l'égard des réfugiés kosovars. Mais elle est aussi attentive aux réalisations concrètes qui peuvent intervenir pour limiter l'immigration clandestine et le développement des filières, à l'origine des récentes tragédies de Calais ou de Douvres.

La protection temporaire et la solidarité entre les Etats membres constituent l'une des réponses possibles à cette crise de l'asile.

L'examen de la proposition communautaire sur la protection temporaire est aussi l'occasion de faire le point sur le développement de la politique européenne en matière d'asile, alors que la France assure la présidence de l'Union européenne, et que plusieurs textes sur l'asile sont actuellement en préparation. Une proposition de résolution résume le point de vue de votre délégation sur cette proposition, dont l'importance justifie une prise de position du Sénat.

Après l'examen du contexte dans lequel intervient cette proposition, il convient d'en préciser le contenu, puis d'en mesurer les enjeux.

I. LE CONTEXTE DE LA PROPOSITION

1. La politique de l'Union européenne en matière d'asile

A la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la Commission a répertorié, dans un document de travail de mars 2000 intitulé « **Vers des normes communes en matière de procédures d'asile** », huit chantiers législatifs en matière d'asile : **la communautarisation de la Convention de Dublin ; Eurodac ; les normes minimales sur l'accueil des demandeurs d'asile ; les conditions pour prétendre au statut de réfugié ; les procédures d'octroi et de retrait de ce statut ; la protection complémentaire ou subsidiaire ; la protection temporaire des personnes déplacées et la répartition des charges.**

Dans cette perspective, elle a proposé, en mai 1999, un **projet de règlement du Conseil concernant la création du système « Eurodac »** pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et de certains autres étrangers (examiné par la délégation le 16 novembre 1999). En décembre 1999, la Commission européenne a soumis une **proposition de directive du Conseil relative au regroupement familial**, qui inclut le cas des réfugiés et des personnes sous protection subsidiaire (texte qui a fait l'objet d'un débat, lors de la réunion de la délégation du mardi 23 mai 2000, et qui a donné lieu à la proposition de résolution n° 360 du 25 mai 2000, actuellement en instance devant la Commission des Lois).

En ce qui concerne les **procédures d'asile**, la Commission a adopté, le 20 septembre dernier, **une proposition de directive relative à l'établissement de normes minimales pour l'octroi et le retrait du statut de réfugié**. Par ailleurs, la Commission européenne travaille actuellement sur les possibilités d'améliorer le fonctionnement de la **Convention de Dublin**, qui détermine l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile. Le problème des mineurs devrait également être abordé.

Le gouvernement français souhaite, pour sa part, faire du thème des **conditions communes minimales d'accueil des demandeurs d'asile** l'une des priorités de sa présidence. Il devrait présenter au Conseil un document de discussion. Il s'agit de lancer un débat d'orientation au niveau européen sur les garanties minimales qu'il convient d'accorder aux demandeurs d'asile, touchant au respect de leurs droits (séjour, circulation) et aux prestations matérielles (hébergement, éducation, santé, ...). Ce débat devrait dégager les contours du futur instrument communautaire que le Conseil sera appelé à

adopter, l'objectif à terme étant d'aboutir à une répartition plus harmonieuse des demandeurs d'asile dans l'Union européenne.

S'inscrivant dans cet ensemble de textes sur l'asile, la présente proposition de la Commission est étroitement liée à la proposition de création d'un **Fonds européen pour les réfugiés** (texte E 1404, examinée par la délégation lors de la procédure écrite du 29 mai 2000), qui doit être adoptée prochainement.

2. L'historique de la protection temporaire

La présente proposition trouve son fondement direct à l'article **63 paragraphe 2a** du traité instituant la Communauté européenne, qui dispose que le Conseil arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, des mesures relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées, dans le domaine des « *normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et aux personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale* ».

La protection temporaire a fait l'objet d'une première proposition de la part de la Commission européenne, dès 1997, mais les négociations autour de cette notion, menées au Conseil durant trois années consécutives, ont été très difficiles et n'ont jusque là pas abouti. Ces réunions ont principalement achoppé sur la question de la solidarité entre Etats. Le **Conseil européen, réuni à Tampere les 15 et 16 octobre 1999**, a invité le Conseil à « *intensifier ses efforts en vue d'arriver, sur la question de la protection temporaire des personnes déplacées, à un accord qui repose sur la solidarité entre Etats membres* ». La présente proposition a donc pour objet de relancer les discussions, en tenant compte des positions exprimées lors des précédentes négociations. Mais la protection temporaire a fait l'objet d'autres développements, tant dans le cadre national, qu'euro péen et international.

Il convient de remarquer, tout d'abord, que, pour faire face à l'afflux massif de personnes déplacées qui fragilisait leurs systèmes internes d'asile, comme lors des conflits en ex-Yougoslavie et de la crise du Kosovo, **la plupart des Etats membres ont mis en place des dispositifs exceptionnels de « protection temporaire »**, *de jure ou de facto*. La France a ainsi défini un dispositif spécial pour ces populations déplacées. Mais ces procédures ont fait apparaître des différences majeures dans les durées maximales de la protection temporaire, dans le caractère suspensif ou non de l'examen des demandes d'asile pendant la durée de la protection temporaire, ainsi que dans les droits

et bénéfiques sociaux accordés aux bénéficiaires. Par ailleurs, **de nombreux problèmes de coordination se sont posés entre les Etats membres.**

La protection temporaire a donc fait l'objet de travaux dans le cadre de l'Union européenne. Ainsi, dans la première partie des années 1990, le flot de réfugiés en provenance de l'ex-Yougoslavie, notamment de Bosnie-Herzégovine, a incité les Etats membres de l'Union européenne à adopter **une résolution, le 25 septembre 1995, puis une décision du Conseil, le 4 mars 1996, sur la répartition des charges en ce qui concerne l'accueil et le séjour à titre temporaire des personnes déplacées.** Ces deux instruments n'ont toutefois jamais été mis en œuvre.

Lors de la crise du Kosovo, en avril 1999, on se souvient que la coordination entre les Etats membres de l'accueil des personnes déplacées sur leur territoire a posé des difficultés, au sein même du Conseil. Celui-ci a toutefois adopté, **le 26 avril, une action commune** sur la base de laquelle l'Union européenne a pu financer des projets liés à l'accueil et au retour volontaire des Kosovars, à hauteur d'environ 17 millions d'euros. Enfin, **le 27 mai 1999**, il a adopté des **conclusions** où il reconnaissait la nécessité d'accorder une protection temporaire à ces personnes, en indiquant, de manière générale, le niveau de protection et de droits sociaux.

Enfin, le thème de la protection temporaire a fait l'objet d'autres développements aux niveaux européen et international. Ainsi, **le Conseil de l'Europe a adopté, le 3 mai 2000, une recommandation et le Haut Commissariat pour les réfugiés a pris, depuis les années 1980, de nombreuses initiatives** sur ce problème.

II. LE CONTENU DE LA PROPOSITION

1. Définition, durée et mise en œuvre de la protection temporaire

Par le concept de « *protection temporaire* » il faut entendre **un dispositif exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif de personnes déplacées, une protection immédiate et de caractère temporaire à ces personnes**, lorsque le système d'asile risque de ne pouvoir traiter ce flux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement. L'afflux massif est défini comme **l'arrivée dans la Communauté d'un nombre important de personnes déplacées, en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminée, qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine.**

La proposition fixe la durée de la protection temporaire à une année, prorogable automatiquement par deux périodes de six mois. La durée maximale de la protection serait donc de deux ans. Il s'agit là d'un élément crucial du système, qui a donné lieu à de difficiles négociations. En effet, la Commission avait proposé auparavant une période maximale de trois ans, pouvant exceptionnellement être prorogée jusqu'à cinq ans.

Le noyau dur de la directive se trouve dans la méthode de déclenchement et de cessation de la protection temporaire. Dans la présente proposition, l'afflux massif de personnes déplacées (ou la fin d'une telle situation) est constaté par **une décision du Conseil prise à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission**, qui examinera toute demande introduite par un Etat membre à cette fin. Se basant sur différentes sources d'information, le Conseil prendra la décision après l'examen de **trois éléments** :

- la spécificité de la situation ;
- l'ampleur des mouvements de population ;
- l'opportunité de déclencher la protection temporaire, en tenant compte des mesures prises sur place (aide d'urgence...).

Il est mis fin à la protection temporaire, soit automatiquement à la fin de la période maximale des deux ans, soit lorsque la situation dans le pays d'origine permet, de façon durable, un retour sûr et dans la dignité des personnes déplacées, dans le respect de la Convention de Genève et de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les Etats membres peuvent, d'après la proposition, exclure du bénéfice de la protection temporaire les personnes :

- qui présentent **un danger pour la sécurité nationale** ;
- qui sont soupçonnées d'avoir commis **des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité** ;
- auxquelles s'appliquent les **clauses d'exclusion de l'article 1F de la Convention de Genève** relative au statut des réfugiés de 1951.

2. Droits reconnus aux bénéficiaires de la protection temporaire

Les Etats membres sont tenus de délivrer des documents de séjour aux personnes bénéficiant de la protection temporaire et de s'assurer

qu'elles peuvent facilement (et gratuitement) obtenir des visas. Par contre, la proposition ne couvre pas la question de la liberté de circulation de ces personnes.

Les Etats membres garantissent également aux bénéficiaires de la protection temporaire l'accès :

– à **une activité professionnelle** (salariée ou non salariée), dans les mêmes conditions que les réfugiés ;

– à **un hébergement** ;

– au soutien nécessaire en matière **d'aide sociale**, de subsistance et de **soins médicaux** ;

– au **système d'éducation** et de **formation** national.

Sans reconnaître un droit au regroupement familial, tel que défini dans la proposition de directive du 1^{er} décembre 1999, **la proposition prévoit le droit à l'entrée et au séjour du conjoint ou du partenaire non marié, des enfants, et, sous certaines conditions, d'autres membres de la famille (personnes dépendantes), jusqu'à deux mois avant l'expiration de la période de séjour maximale de deux ans.** Tout refus d'une demande de réunion familiale doit être dûment motivé et doit être susceptible d'un recours juridictionnel. Des obligations particulières doivent être respectées envers les mineurs non accompagnés.

En fixant ainsi le niveau des obligations minimales des Etats membres envers les bénéficiaires de la protection temporaire, les Etats membres gardant toute possibilité de prévoir des conditions plus favorables, la proposition de directive vise à concilier les impératifs humanitaires et le caractère suffisamment attractif de la protection temporaire, afin d'éviter un trop grand nombre de demandes d'asile.

Mais ces obligations peuvent faire l'objet d'appréciations contradictoires au sein des Etats membres.

Les Etats membres garantissent que les bénéficiaires de la protection temporaire désirant introduire une demande d'asile puissent le faire au moins à la fin de la période de protection temporaire. Cette demande est examinée selon les critères et les mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. **La proposition laisse donc aux Etats membres la possibilité de prévoir des mécanismes de suspension de l'examen des demandes d'asile et la faculté de prévoir le cumul du statut de demandeur d'asile avec celui de la protection temporaire.**

Lors de la cessation de la protection temporaire, le droit commun en matière d'asile, d'entrée et de séjour des étrangers s'applique sur le territoire des Etats membres. Ces derniers facilitent le **retour volontaire** (et en connaissance de cause) des personnes bénéficiant ou ayant bénéficié de la protection temporaire. Si nécessaire, ils mettent également en place des programmes de réinstallation. Les Etats membres examinent, toutefois, si des **raisons impérieuses** rendent le retour impossible dans des cas précis et s'il est nécessaire de prolonger le séjour de certaines personnes, comme celles qui nécessitent des traitements médicaux ou psychologiques qu'elles ne pourraient avoir sur place, ou dont les enfants mineurs poursuivent une scolarité dans un Etat membre.

3. Mécanismes de solidarité et de coopération

En termes de solidarité financière, les Etats membres peuvent faire appel au Fonds européen pour les réfugiés pour financer les mesures prévues par la proposition de directive. En effet, au sein de ce fonds pluriannuel, un budget spécifique annuel de dix millions d'euros sur cinq ans est destiné à des mesures d'urgence en cas d'afflux massif de réfugiés ou de personnes déplacées.

S'agissant de la solidarité dans l'accueil physique, le mécanisme est basé sur le double volontariat. Dans une déclaration annexée à la décision du Conseil constatant l'afflux massif de personnes déplacées, chaque Etat membre indique soit sa disponibilité d'accueil des personnes déplacées, de façon chiffrée ou générale, soit les raisons qui justifient son incapacité à accueillir lesdites personnes. Il convient également de constater le consentement des intéressés à être accueillis par un Etat membre.

Par le biais de points de contact nationaux, les Etats membres se transmettent régulièrement les données relatives au nombre de personnes couvertes par la protection temporaire, ainsi que toute information concernant la mise en œuvre de la protection temporaire au niveau national. Ils coopèrent entre eux, le cas échéant, en vue de transférer la résidence des bénéficiaires de la protection temporaire d'un Etat membre à un autre, sur une base volontaire.

La proposition prévoit l'information et la consultation du **Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés** à différentes étapes de la mise en œuvre de la protection temporaire. Cette liaison avec le HCR est un élément indispensable, car les personnes concernées par la protection temporaire peuvent tomber dans le champ du mandat du HCR.

III. LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR LA PROPOSITION

La proposition de la Commission n'a fait l'objet, jusqu'à présent, que de deux réunions du groupe de travail compétent du Conseil. Dans l'ensemble, le texte ne semble pas susciter d'opposition de principe de la part des délégations nationales, même si l'on peut remarquer un certain clivage entre les pays du Nord et du Sud, notamment en matière de droits sociaux accordés aux bénéficiaires de la protection temporaire, et un clivage entre les Etats qui comptent un grand nombre de réfugiés sur leur territoire (comme l'Autriche et l'Allemagne par exemple) et les autres sur la répartition physique en particulier. En raison de sa base juridique, cette directive ne s'appliquera pas au Danemark, au Royaume-Uni et à l'Irlande, à moins que ces pays n'en décident autrement.

Le HCR a été consulté par la Commission lors de la préparation de cette directive. Sa position est favorable à la directive. Le HCR souhaite cependant que le principe de non-refoulement soit réaffirmé dans la proposition et qu'il n'y ait pas de distinction de traitement entre les personnes déplacées selon qu'elles sont arrivées sur le territoire de l'Etat membre de manière individuelle ou par des procédures organisées.

Un certain nombre de points font l'objet de débats au Conseil.

1. Le problème de la mise en œuvre de la protection temporaire

La proposition de la Commission prévoit que la décision constatant l'afflux massif de personnes déplacées est prise par le Conseil, **qui statue à la majorité qualifiée**. Le Gouvernement français considère, lui, que le déclenchement de la protection temporaire devrait résulter d'une décision du Conseil prise à l'unanimité.

Toutefois, si la compétence du Conseil s'impose en raison de la nature spécifique de la protection temporaire et de l'impossibilité de fixer *a priori* des critères quantitatifs pour définir l'afflux massif de personnes déplacées, la règle de la majorité qualifiée, telle que proposée par la Commission, me semble pleinement justifiée. En effet, elle répond aux conditions d'urgence de la protection temporaire et elle permet de surmonter un éventuel blocage de la part d'un ou de plusieurs Etats. Je ne partage pas la position du Gouvernement français sur ce point.

2. Le mécanisme de solidarité entre Etats membres

L'Autriche et l'Allemagne, qui accueillent déjà un nombre important de réfugiés sur leur territoire, soutiennent la proposition de la Commission qui institue une solidarité physique par le biais de la déclaration de capacité d'accueil que doit présenter chaque Etat membre.

Pour le Gouvernement français, il serait souhaitable que **la solidarité ne s'exerçât que sur une base financière**. En effet, la proposition va à l'encontre du principe du consentement des intéressés et institue un mécanisme de « quotas ». Il conviendrait également, selon le Gouvernement, de prendre en compte, pour la solidarité financière, non seulement le nombre de personnes accueillies, mais également toutes les formes d'action de l'Etat membre sur le terrain du conflit, comme la participation militaire au rétablissement et au maintien de la paix, la participation d'unités de protection civile ou l'aide aux organisations non gouvernementales. La Commission considère quant à elle, qu'il est difficile de prendre en compte ces éléments de manière chiffrée.

Je considère, pour ma part, qu'il faut soutenir la position du Gouvernement sur ces deux points.

Il convient de s'opposer à une répartition arbitraire des bénéficiaires de la protection temporaire sur le territoire des Etats membres. A tout le moins, un compromis pourrait être trouvé par l'introduction d'une certaine souplesse dans la déclaration sur la capacité d'accueil, qui pourrait être facultative et non chiffrée.

3. Des droits reconnus aux bénéficiaires de la protection temporaire

Le point conflictuel concerne l'accès au marché du travail. La proposition assimile en effet les bénéficiaires de la protection temporaire aux réfugiés statutaires, ce qui leur assure **un large accès au marché du travail sur le territoire de l'Etat membre, parfois assimilable à celui des nationaux**. Certains Etats membres soutiennent cette égalité de traitement, dont la France. La Commission estime qu'il s'agit là d'un moyen pour rendre cette protection attractive. D'autres Etats s'y opposent, soit qu'ils souhaitent un alignement sur les étrangers en situation régulière, soit qu'ils penchent pour une assimilation aux demandeurs d'asile et donc pour un accès plus limité au marché du travail.

Je suis favorable à la proposition de la Commission et à la position du Gouvernement français, pour deux raisons :

– d'une part, parce que la possibilité d'accès à l'emploi de ces personnes favorise leur autonomie et permet de faciliter leur réintégration lors de leur retour dans le pays d'origine ;

– d'autre part, parce que l'accès à l'emploi permet aux personnes concernées d'être en mesure de subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens et de cesser d'avoir recours à un dispositif d'assistance.

4. Le regroupement familial

L'article sur le regroupement familial de la directive paraît très mal rédigé, tant sur la forme, que sur le fond. Le texte parle en effet de « **regroupement familial** », alors qu'il exclut l'application de la directive du même nom. Il est très détaillé et est susceptible de multiples interprétations (ainsi la polygamie ne paraît pas exclue). Le champ des personnes concernées par l'unité de famille est très large, alors même que le dispositif a une **vocation temporaire** qui paraît contradictoire avec le fait de faire jouer l'unité de famille à l'égard de ceux des membres de la famille qui n'ont peut-être pas de craintes personnelles de persécutions. En effet, on peut s'interroger sur les raisons qui conduiraient à faire venir en Europe, pour une période de temps aussi limitée, l'ensemble des membres d'une famille qui ne seraient pas menacés.

Il serait ainsi préférable de traiter de « *l'unité familiale* », plutôt que du « *regroupement familial* ». De plus, il conviendrait de réduire cet article pour s'en tenir à quelques principes généraux. Enfin, **l'unité de la famille ne devrait concerner, outre le conjoint et les enfants mineurs, que les proches dépendants ou qui craignent des persécutions**, afin de respecter la logique du caractère temporaire de cette protection.

5. Le caractère suspensif ou non de la protection temporaire pour l'examen de la demande d'asile

Alors que la proposition de la Commission laisse une marge de manœuvre aux Etats membres pour décider du caractère suspensif ou non de la protection temporaire pour l'examen de la demande d'asile, le gouvernement français s'oppose à cette faculté laissée aux Etats membres et soutient le

principe selon lequel les personnes sous protection temporaire devraient **toujours** pouvoir demander (et obtenir) le statut de réfugié sans se voir opposer la suspension de leur demande. Ce principe constitue même une revendication majeure de la délégation française, qui est très isolée sur ce point parmi les autres délégations des Etats membres. Cette position se fonde sur le souci d'éviter tout ce qui pourrait conduire à l'affaiblissement de la Convention de Genève et à un éclatement du système de protection internationale.

Il faut cependant souligner que **la faculté laissée aux Etats de prévoir ou non la suspension est pleinement justifiée**. D'abord, pour une raison de bon sens. En effet, la suspension est un moyen utile, et même un moyen indispensable, d'éviter l'engorgement des dispositifs nationaux d'asile aux Etats membres qui seraient le plus touchés par l'afflux de personnes déplacées. Ensuite, à un niveau plus théorique, cette suspension ne porterait pas atteinte à l'intégrité de la Convention de Genève, puisque ce serait seulement la procédure de l'examen de la demande d'asile qui serait suspendue et non le droit d'asile et que l'examen de cette demande serait différé jusqu'au moment de la cessation de la protection temporaire. Le Haut Commissariat pour les réfugiés n'y est pas non plus opposé, ce qui montre bien que la convention de Genève n'est pas menacée par cette disposition.

Ce point est lié en réalité au débat sur la nature de la protection temporaire, qui peut être comprise, soit comme un statut, soit comme une procédure. On peut, en effet, s'interroger sur **l'ambiguïté** de la proposition, **puisque'il n'est pas clairement établi que la protection temporaire ne crée pas un nouveau statut**. La protection temporaire ne devrait pas constituer une « troisième » forme de protection, au côté du statut de réfugié basé sur la Convention de Genève et de la protection subsidiaire (l'« asile territorial » en France), mais un outil permettant au système de bien fonctionner en cas d'afflux massif. **Il conviendrait donc d'affirmer clairement que la protection temporaire n'est pas un nouveau statut, mais une procédure d'urgence**.

* *

*

La proposition de la Commission soulève donc des enjeux importants.

Comme le souligne le HCR, le terme de « temporaire » est appliqué à la protection accordée aux personnes déplacées parce que les efforts internationaux déployés pour résoudre la crise sont censés permettre aux réfugiés, dans un délai relativement court de rentrer chez eux dans la sécurité. Cette priorité accordée au retour, en tant que solution la plus probable et la

plus adéquate à une situation particulière de réfugiés fournit la raison d'être des normes de traitement qui privilégient l'aspect provisoire du séjour des réfugiés dans les pays d'asile et minimisent les efforts pour promouvoir l'intégration dans les pays concernés.

Il peut sembler paradoxal que les initiatives prises au niveau de l'Union européenne en matière d'asile se focalisent ainsi sur ces formes subsidiaires ou complémentaires du statut de réfugié ou sur les procédures et le statut de demandeur d'asile et ne commencent pas par trouver une définition commune de la notion de « *réfugié conventionnel* », qui devrait précéder toute intervention dans ce domaine. Ce paradoxe résulte des difficultés du rapprochement des politiques d'asile des Etats membres de l'Union européenne et de l'absence de définition d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration, comme je le soulignais dans le rapport que j'ai présenté à la commission des Affaires étrangères en juin dernier sur « *L'Europe face à l'immigration : Quels objectifs ? Quels moyens ?* » (n° 438, 1999–2000).

EXAMEN EN DÉLÉGATION

La délégation s'est réunie le mardi 17 octobre pour l'examen du présent rapport.

M. Jacques Oudin :

La proposition de la Commission, qui est pleine de bons sentiments, me laisse extrêmement perplexe. La mise en place d'une protection temporaire est, certes, inspirée de l'exemple du Kosovo, mais elle vient trop tardivement pour faire face à cette crise.

De plus, je considère que l'effort doit se porter en amont, afin de prévenir les causes de ces déplacements de population et d'éviter que se produisent les cas d'afflux massifs de personnes déplacées.

Je pense que cette proposition est un aveu d'impuissance, car il serait préférable de prévenir les crises, notamment par l'envoi d'une force de projection.

M. Paul Masson :

Il ne s'agit pas ici d'agir en amont, mais en aval, afin d'améliorer le sort des personnes déplacées.

Les deux approches sont différentes.

M. Aymeri de Montesquiou :

Je voudrais faire une remarque à propos du paragraphe 9 de la proposition de résolution qui porte sur la question des quotas de personnes déplacées.

Je ne crois pas qu'il faille se lier les mains par avance. Je pense donc que l'instauration de quotas de personnes déplacées est une mauvaise solution.

M. Paul Masson :

Le rapport va dans ce sens puisqu'il s'oppose à la fixation autoritaire de quotas de personnes déplacées. Il serait préférable, et c'est d'ailleurs la position du Gouvernement français, que les déclarations des Etats membres sur leur capacité d'accueil des personnes déplacées soient simplement indicatives et qu'elles ne soient pas imposées par la Commission.

M. Hubert Haenel :

En conclusion, je voudrais remercier le rapporteur, M. Paul Masson, pour son rapport très circonstancié et très réaliste.

*

A l'issue de ce débat, la délégation a autorisé la publication du présent rapport et conclu au dépôt d'une proposition de résolution dans les termes suivants :

Proposition de résolution

Le Sénat,

Vu l'article 88 alinéa 4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive sur la protection temporaire (E 1511) ;

1. Souligne que le statut de réfugié, tel qu'il est prévu par la Convention de Genève du 28 juillet 1951, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, ratifiée par tous les Etats membres, doit demeurer l'instrument privilégié de la protection internationale et le point de départ de tout système européen d'asile ;

2. Estime nécessaire de prévoir un dispositif exceptionnel de protection temporaire, avec des normes minimales fixées au niveau de l'Union européenne pour faire face à un afflux massif, inopiné et temporaire de personnes déplacées, susceptible de créer une situation dans laquelle les procédures habituelles de demande d'asile ne peuvent pas être appliquées dans des conditions satisfaisantes ;

3. Estime que la règle de la majorité qualifiée paraît de nature à répondre à l'urgence d'une telle situation ;

4. Considère que le niveau des obligations des Etats membres envers les bénéficiaires de la protection temporaire, tel qu'il est prévu dans la proposition, notamment en matière d'accès à l'emploi, correspond aux traditions humanitaires européennes ;

Demande toutefois au Gouvernement :

5. de ne pas s'opposer à la proposition de la Commission tendant à laisser la faculté aux Etats de suspendre ou non la procédure d'examen de la demande d'asile présentée par les bénéficiaires de la protection temporaire. Cette procédure permet en effet d'éviter l'engorgement des systèmes nationaux d'examen des demandes d'asile, tout en offrant une forme de protection internationale adaptée aux circonstances ;

6. d'envisager une procédure individuelle d'abrogation du bénéfice de la protection temporaire, pour les motifs d'exclusion applicables au statut de réfugié conventionnel ou pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public ;

7. d'assurer le respect du principe de l'unité familiale de ces personnes déplacées, en veillant à que le regroupement familial concerne, outre le conjoint et les enfants mineurs, les seuls membres de la famille dépendants ou menacés dans leur pays d'origine ;

8. de prévoir des mesures concrètes pour assurer le retour des intéressés dans leur pays d'origine dès la cessation de cette protection temporaire, tout en conservant les exceptions actuellement prévues ;

9. de s'opposer à tout mécanisme de répartition autoritaire par quotas des personnes déplacées, afin que l'accueil sur le territoire d'un Etat membre au titre de la protection temporaire repose sur le seul consentement des personnes intéressées et sur celui des Etats d'accueil ;

10. de faire reconnaître, pour la mise en jeu du mécanisme de solidarité, le principe selon lequel il convient de prendre en considération, non seulement le nombre de personnes accueillies, mais également les actions militaires ou civiles de l'Etat concerné sur le terrain du conflit.