

**NOTES
DE L'IFRI**



FÉVRIER
2023



La protection temporaire dans le monde

Une réponse ordinaire à des situations d'exil exceptionnelles

Centre
Migrations
et Citoyennetés

Alexandra CASTRO

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une fondation reconnue d’utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n’est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 979-10-373-0674-6

© Tous droits réservés, Ifri, 2023

Couverture : Des familles ukrainiennes cherchent un refuge en Hongrie.

© UNHCR

Comment citer cette publication :

Alexandra Castro, « La protection temporaire dans le monde : une réponse ordinaire à des situations d’exil exceptionnelles », *Notes de l’Ifri*, Ifri, février 2023.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

L'Observatoire de l'immigration et de l'asile

Le Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri a créé l'Observatoire de l'immigration et de l'asile en août 2018. Ce programme offre un espace de débat et de réflexion aux divers acteurs de l'asile et de l'immigration en France et en Europe. En analysant les différentes actions des acteurs publics et privés et des organisations de la société civile, l'Observatoire a pour but de renforcer la coordination et la complémentarité des actions répondants aux besoins des réfugiés et des migrants, de promouvoir des solutions innovantes et d'être un espace de production et de diffusion de la recherche sur l'immigration et l'asile. Pour plus d'information : www.ifri.org.



Auteure

Alexandra Castro est une juriste colombienne titulaire d'un doctorat en droit de l'Université Paris 2 Panthéon Assas. Alexandra a plus de dix ans d'expérience dans la recherche, l'apprentissage et le consulting dans les domaines de la gouvernance migratoire et la protection des droits des migrants. Elle est l'auteure et la coordinatrice de plusieurs recherches et publications dans le domaine.

Résumé

Depuis le 24 février 2022, l'Europe connaît le plus grand déplacement de population de son histoire depuis 1945. Fin janvier 2023, ce sont près de 8 millions d'Ukrainiens qui ont trouvé refuge en Europe, dont 4,8 millions bénéficiaient d'un statut de protection temporaire ou d'une protection similaire dans l'Union européenne (UE) ou un pays associé. C'est la première fois que l'UE décide d'activer la directive de 2001 sur la protection temporaire qui était considérée comme « la belle au bois dormant » de la politique européenne d'immigration.

La protection temporaire est une protection de groupe pour des personnes déplacées fuyant des zones de conflit armé ou de violence endémique ou qui ont été victimes de violations aussi bien systématiques que généralisées de droits humains. Dans le contexte, elle prévoit l'accès immédiat à une série de droits, dont le droit au séjour et des droits sociaux. Dans le contexte européen, elle permet d'éviter à ses bénéficiaires de recourir à de longues procédures individuelles d'asile et de surcharger les systèmes d'asile nationaux.

Si cette mesure est exceptionnelle en Europe, elle ne l'est pas dans le monde dans les cas d'arrivées massives de personnes en besoin de protection internationale. Le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) préconise cette forme complémentaire de protection en vue d'apporter une réponse d'urgence particulièrement dans les pays qui n'ont pas ratifié la convention sur les droits des réfugiés de 1951.

Néanmoins, les exemples récents d'application de la protection temporaire proviennent d'États parties à la convention de 1951. C'est le cas de la Colombie qui a octroyé aux Vénézuéliens, dans un premier temps, un permis spécial de séjour de deux ans puis un permis de protection temporaire de dix ans. La Turquie a également prévu ce type de dispositif pour les millions de réfugiés syriens qui ont franchi la frontière depuis 2012. Dans un autre contexte, les États-Unis ont développé un statut de protection temporaire depuis les années 1990 pour des personnes dont les pays d'origine sont considérés comme dangereux en raison, notamment, d'un conflit armé ou d'une catastrophe naturelle. Ce statut bénéficie actuellement à 19 nationalités, principalement à des ressortissants du Salvador, de Haïti et du Honduras.

Mais si la protection temporaire est un instrument flexible permettant de proposer une réponse d'urgence à des personnes fuyant en grand nombre leur pays, il s'agit aussi d'une protection politique, discrétionnaire et donc fragile. En effet, la protection temporaire est le plus souvent

soumise à la bonne volonté des gouvernements puisqu'elle relève généralement de la compétence de l'exécutif et non du législatif. Elle est donc tributaire des intérêts politiques à un moment précis et d'un gouvernement particulier. L'exemple américain est le plus frappant, lorsque l'administration Trump a souhaité retirer la protection temporaire à plusieurs nationalités d'un trait de plume. En Turquie, un changement de discours a très rapidement modifié la mise en place des structures d'accueil et de protection des réfugiés syriens qui sont aujourd'hui victimes de refoulement. En Colombie, le récent changement de gouvernement et le rapprochement avec le Venezuela soulèvent de nombreuses craintes parmi les déplacés vénézuéliens.

De même, ces régimes de protection temporaires ne prévoient généralement pas de parcours vers l'intégration, notamment l'accès à des titres de séjour de longue durée et à la nationalité. Cela rend la situation de leurs bénéficiaires très précaires dans la mesure où ils peuvent se retrouver dans l'irrégularité du jour au lendemain.

Nous pouvons ainsi nous interroger sur la préférence des gouvernements, y compris en Europe, pour ce type de protection au détriment d'une reconnaissance *prima facie* du statut de réfugié. Par ailleurs, des textes régionaux en Afrique et en Amérique latine prévoient expressément l'extension du statut de réfugiés aux personnes fuyant en masse des conflits. À l'inverse, aucune disposition de la convention de 1951 n'empêche les pays à reconnaître le statut de réfugié de manière *prima facie* sans passer par une procédure individuelle de détermination des craintes de persécutions.

En d'autres termes, le choix d'une protection temporaire précaire et discrétionnaire s'inscrit dans une stratégie politique de contrôle sur les populations déplacées ou, du moins, d'insécurité juridique. La réponse européenne à l'accueil des Ukrainiens n'est pas une exception. Mais les gouvernements européens vont rapidement faire face à la réalité de l'insertion sur les moyen et long terme alors que la guerre en Ukraine perdure.

Sommaire

INTRODUCTION	7
RADIOGRAPHIE D'UNE PROTECTION CONÇUE POUR LES DÉPLACEMENTS MASSIFS	11
La genèse et l'application de la protection temporaire en Europe	12
Les autres formes de protection temporaire dans le monde	14
<i>L'élargissement de la définition de réfugié.....</i>	<i>14</i>
<i>Les permis de séjour temporaire en Colombie.....</i>	<i>15</i>
<i>La Turquie</i>	<i>16</i>
<i>Les États-Unis.....</i>	<i>17</i>
UNE PROTECTION POLITIQUE, DISCRÉTIONNAIRE ET FRAGILE.....	20
Une protection soumise à la volonté des gouvernements	20
L'absence de parcours vers l'intégration.....	22
Le statut de réfugié <i>prima facie</i> : une solution plus appropriée ?	23
CONCLUSION	25

Introduction

Le traitement accordé à ceux qui fuient leur pays est loin d'être le même pour tous. Malgré l'existence d'institutions juridiques aux niveaux international, régional et national, la protection des réfugiés demeure une décision discrétionnaire des pays de destination en fonction des motifs de départ, des pays d'origine et du contexte politique. L'exil des Ukrainiens en Europe a été l'occasion de constater cette réalité.

Depuis le 24 février 2022, l'Europe connaît le plus grand déplacement de population de son histoire depuis 1945. Dès le mois d'avril 2022, environ un quart de la population d'Ukraine avait déjà été forcé de quitter son domicile. Fin janvier 2023, 8 millions d'Ukrainiens avaient trouvé refuge en Europe. Parmi eux, 4,8 millions bénéficiaient d'un statut de protection temporaire ou d'une protection nationale similaire dans un pays de l'Union européenne (UE) ou un pays associé¹. Pour faire face à ce mouvement, les ministres européens réunis à Bruxelles le 3 mars 2022 ont décidé d'activer une directive européenne de 2001 qui était connue comme la « belle au bois dormant » de la politique migratoire européenne car depuis sa création, dans le contexte du conflit dans les Balkans, elle n'avait jamais été utilisée².

La protection temporaire a été mise en place dans le but de garantir aux personnes fuyant la guerre un accès au séjour dans l'UE. Ainsi, elles n'ont pas à passer par les habituelles longues procédures individuelles de détermination du statut de réfugié, ce qui allège la pression sur les systèmes nationaux d'asile. Elle part de la reconnaissance d'un statut de protection collective et assure une égalité des droits pour ces bénéficiaires en leur accordant le droit de circuler et de choisir leur pays de destination à l'intérieur de l'Union européenne. En plus d'un droit au séjour, ce statut permet l'accès aux services publics, tels que la santé et l'éducation ainsi que l'accès au marché du travail.

L'activation de la directive sur la protection temporaire est une réponse à contre-courant des tendances des politiques européennes d'asile et d'immigration. En effet, le système européen d'asile est ancré sur le concept de persécution individualisée, ce qui se traduit par des procédures pour établir l'existence d'une crainte individuelle fondée sur les motifs de persécution établis par la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés.

1. Les données mises à jour du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) sont disponibles sur le site suivant : <https://data.unhcr.org>.

2. L. Rasche, *Implementing Temporary Protection in the EU. From crisis response to long term strategy*, Hertie School, et Jacques Delors Centre, 24 juin 2022, disponible sur : www.delorscentre.eu.

L'Union européenne n'avait jamais fait appel à ce dispositif, même dans des contextes qui auraient pu justifier son activation. C'était, par exemple, le cas en 2015 alors que plus d'un million de personnes, principalement en provenance de la Syrie, fuyaient le conflit syrien et que de nombreuses voix demandaient l'application de la directive de 2001. La députée européenne Elisabetta Gardini a présenté une proposition allant dans ce sens en 2015. Cette proposition cependant a été jugée « politiquement non réaliste³ » et rejetée, faute de volonté politique⁴.

Les parcours hétérogènes de ceux qui demandaient la protection ainsi que la crainte d'un effet d'appel d'air font partie des arguments soulevés pour rejeter l'application de la protection temporaire aux Syriens. En Norvège, par exemple, la Première ministre a justifié ce refus à cause, entre autres, de l'incertitude sur la durée du conflit et le besoin d'accorder une protection de long terme⁵. Certains soulignent aussi « l'accent mis sur la sécurité dans les politiques d'immigration et d'asile de l'UE, aux politiques "hostiles aux musulmans" et au nationalisme de droite alimenté par les attaques terroristes en Europe⁶ ». Les divergences entre les États membres sur les réponses à apporter aux réfugiés syriens en 2015 expliquent qu'il ne fut pas possible d'activer la directive sur la protection temporaire. Cette situation a amené la Commission à considérer que ce texte n'avait aucun avenir et donc à proposer sa suppression lors de la présentation du pacte sur l'asile et la migration en septembre 2020. C'est donc avec surprise qu'a été reçue l'application de la protection temporaire aux Ukrainiens qui est présentée aujourd'hui comme la meilleure solution possible.

Plusieurs raisons expliquent cette solidarité inattendue envers la population ukrainienne. En premier lieu, d'après les études de Dražanová et Geddes 2022⁷, malgré des exemples contraires, les attitudes envers les migrants sont devenues plus favorables au cours des 20 dernières années en Europe, probablement en raison des changements générationnels.

3. M. Ineli-Ciger, « Time to Activate the Temporary Protection Directive », *European Journal of Migration and Law*, 8, 2016, pp. 1- 33.

4. S. Carrera, M. Ineli Siger, L. Vosyliute et L. Brumat, *The EU Grants Temporary Protection for People Fleeing War in Ukraine: Time to Rethink Unequal Solidarity in the EU Asylum Policy*, CEPS, 2022, disponible sur : www.ceps.eu.

5. Nyheter, *Regjeringen vil ta imot flere med medisinske behov*, 2015, disponible sur : www.abcnyheter.no.

6. Schulz, Drangslang, Karlsen et al., « Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine », in *Eumigrationlawblog*, 8 mars 2022, disponible sur : <https://eumigrationlawblog.eu>.

7. Entre la fin du mois de mai et au début du mois de juin 2022, the Observatory for Public Attitudes Towards Migration (OPAM) rattaché à l'Institut universitaire européen (IUE) a mené une étude sur les attitudes du public à l'égard du déplacement des Ukrainiens dans huit États membres de l'UE (Autriche, République tchèque, Allemagne, Hongrie, Italie, Pologne, Roumanie, Slovaquie). 8525 personnes ont répondu à l'enquête entre le 25 mai et le 6 juin 2022.

En deuxième lieu, la couverture médiatique de l'exode des Ukrainiens a joué un rôle important dans l'adoption d'une approche plus bienveillante. Les médias se sont attachés à faire des portraits humains des réfugiés, privilégiant le récit de leurs vies et la résilience de ceux qui sont obligés de quitter leur pays, ce qui a inspiré des sentiments d'empathie et de solidarité. À l'inverse, les déplacements d'autres populations, dont les Syriens en 2015, ont été illustrés avec des images de chaos et de désordre aux frontières, suscitant un sentiment d'inquiétude⁸. En outre, le fait de représenter les Ukrainiens comme des compatriotes européens a joué sur l'attitude à leur regard. Une enquête menée par Dražanová et Geddes dans huit pays européens a montré que les personnes consultées étaient très favorables à l'accueil des Ukrainiens, particulièrement en Allemagne et en Roumanie. Moins de 10 % des personnes interrogées étaient opposées à cet accueil.

En troisième lieu, il s'agit d'une migration de voisinage qui s'inscrit dans des tendances récentes. Les Ukrainiens étaient déjà présents en Europe occidentale pour des raisons de travail, notamment depuis les années 2000 dans des pays comme l'Italie, la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne et le Portugal. La présence d'une importante diaspora a facilité l'accueil des nouveaux arrivants, d'autant plus qu'une réglementation européenne de 2017 a dispensé de visa les ressortissants ukrainiens et leur a accordé la liberté de circuler à l'intérieur de l'espace Schengen pour une période de 90 jours.

Finalement, certains évoquent des motivations purement raciales compte tenu des déclarations de certains leaders européens sur des caractéristiques supposées des réfugiés ukrainiens, par opposition à celles de réfugiés asiatiques ou africains. Par exemple, le Premier ministre bulgare a déclaré : « Ce ne sont pas les réfugiés auxquels nous sommes habitués. (...) Ces gens sont des Européens. (...) Ces gens sont intelligents, ils sont éduqués. (...) Ce n'est pas la vague de réfugiés à laquelle nous avons été habitués, des gens dont nous n'étions pas sûrs de leur identité, des gens dont le passé n'était pas clair, qui auraient même pu être des terroristes⁹ ». Dans le même sens, le Premier ministre hongrois Orbán a déclaré que chaque réfugié venant d'Ukraine sera « accueilli par des amis en Hongrie », ajoutant qu'il ne faut pas être un « spécialiste des fusées » pour voir la différence entre « les masses qui arrivent des régions musulmanes dans l'espoir d'une vie meilleure en Europe » et l'aide aux réfugiés ukrainiens qui sont venus en Hongrie à cause de la guerre¹⁰.

8. L. Dražanová et A. Geddes, *Attitudes Towards Ukrainian Refugees and Governmental Responses in 8 European Countries: Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War, Asile, Global Asylum Governance and the European Union's Role*, Center For European Policy Studies, 6 septembre 2022.

9. R. Brito, *Russia Ukraine War, Refugees Diversity*, AP News, 2022, disponible sur : <https://apnews.com>.

10. About Hungary, *PM Orbán: Every Refugee Arriving in Hungary from Ukraine Must be Helped*, 28 février 2022, disponible sur : <https://abouthungary.hu>.

Quelles que soient les motivations ayant inspiré l'UE, l'invasion de l'Ukraine ne constitue pas moins une « transformation du paysage migratoire mondial et européen¹¹ ». Pourtant, si l'on considère les statistiques, d'autres déplacements de population dans le monde sont d'ampleur similaire : 6,5 millions de personnes ont quitté l'Afghanistan depuis les années 1980 ; 6,5 millions de Syriens ont fui leur pays entre 2011 et 2015 ; et l'exode des Vénézuéliens s'élève à plus de 7,1 millions de personnes en 2022.

L'activation de la directive européenne sur la protection temporaire a été considérée comme une mesure exceptionnelle. Or, la reconnaissance d'une protection de groupe, comme celle déployée par la protection temporaire, a déjà été conçue et mise en place depuis les années 1980 dans d'autres régions – en Amérique latine et en Afrique notamment – pour faire face à des mouvements intrarégionaux. À partir des années 1990, un mécanisme de protection temporaire a été déployé aux États-Unis pour accueillir des migrants en provenance de plus de 19 pays. Plus récemment, la Turquie ainsi que la Colombie et le Pérou, ont accordé des permis de protection temporaire pour répondre respectivement aux arrivées des Afghans et des Vénézuéliens.

Ainsi, cette note propose une analyse des contours de la protection temporaire pour essayer de la mettre en contexte dans une perspective internationale. Nous soulignerons l'importance et la pertinence de ce type de protection et présenterons également les défis que représente son application, notamment son caractère très politisé, tributaire des intérêts des gouvernements en place et des contextes géopolitiques. Nous commencerons par faire un tour d'horizon de la protection temporaire en Europe et ailleurs pour aborder ensuite sa nature politique, discrétionnaire et fragile.

11. C. Wihtol de Wenden, *Réfugiés ukrainiens : la nouvelle donnée européenne*, Science Po - Centre de recherche internationales, avril 2022, disponible sur : www.sciencespo.fr.

Radiographie d'une protection conçue pour les déplacements massifs

Si l'Union européenne semble découvrir la protection temporaire en 2022, il s'agit cependant d'une forme de protection qui existe depuis longtemps, en vue d'apporter une réponse d'urgence aux mouvements de grande ampleur de personnes ayant besoin d'une protection internationale. D'après le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), ces dispositifs « sont plus couramment appliqués dans les États qui ne sont pas parties à la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés ou en tant qu'approche régionale à des crises particulières dans les régions où peu d'États sont parties aux instruments régionaux et internationaux de protection des réfugiés¹² ». Toutefois, la protection temporaire a également été mise en œuvre dans des pays et régions parties à la Convention de 1951 mais ne souhaitant pas surcharger leurs systèmes nationaux d'asile.

La protection temporaire est accordée *prima facie*, ce qui signifie « de prime abord », ou « à première vue ». Elle est décidée sur la base des circonstances objectives et évidentes dans le pays d'origine. Cette approche a été utilisée depuis plus de 60 ans pour la reconnaissance d'une protection dans des situations collectives, lorsque la détermination individuelle du statut de réfugié est impossible ou inutile. La protection accordée peut être le statut de réfugié ou une autre forme de protection comme la protection temporaire.

Les dispositifs de protection ou de séjour temporaire sont considérés comme pertinents pour des contextes « fluides ou transitoires », comme celui du début d'une crise. Ils sont perçus comme des « outils pragmatiques de protection internationale ». Le HCR estime que ces formes de protection sont aussi appropriées lorsque « la cause et la nature précise du mouvement de population sont incertaines et donc lorsque aucune décision de reconnaissance *prima facie* (du statut de réfugié) ne peut être prise immédiatement, ou à la fin d'une crise, lorsque les motifs de départ d'une personne peuvent nécessiter une évaluation plus approfondie¹³ ». Ces formes de protection sont ainsi complémentaires du régime de la protection

12. HCR, *Principes directeurs sur la protection internationale n° 11*, 2015, disponible sur : www.refworld.org.

13. HCR, *Principes directeurs sur les dispositifs de protection ou de séjour temporaire*, 2014, disponible sur : www.refworld.org.

internationale des réfugiés, étant parfois utilisées pour combler ses lacunes. Les protections collectives de populations déplacées font donc partie intégrante du régime mondial de protection des réfugiés. Mais elles connaissent des existences juridiques variables en fonction des pays, des régions et des situations.

La genèse et l'application de la protection temporaire en Europe

En Europe, la protection temporaire a été créée à la suite du conflit dans l'ancienne Yougoslavie qui a déplacé plus de 2,7 millions de personnes. Ce conflit a suscité plusieurs sommets, réunions, conclusions et plans d'action visant à établir une réponse coordonnée pour l'accueil de ces réfugiés¹⁴. Dans la directive en question, le Conseil de l'UE envisage le mécanisme de protection de manière générique et établit que la protection temporaire doit s'appliquer dans le cadre d'afflux massif, réel ou imminent, de personnes déplacées en provenance de pays tiers ne pouvant pas rentrer dans leur pays d'origine, et qui fuient « des zones de conflit armé ou de violence endémique ou qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard¹⁵ ». La directive prévoit une protection immédiate et temporaire en faveur de ces personnes, notamment si le système d'asile « risque de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection ». La directive envisage également des mesures pour assurer le retour, volontaire ou forcé, des personnes bénéficiant de la protection temporaire ou dont la protection temporaire a pris fin, en statuant que les États doivent s'assurer que ces retours se déroulent en respect de la dignité humaine.

Toutefois, ce texte a été adopté trop tardivement pour bénéficier aux personnes en provenance des pays des Balkans. Durant les années 1990, elles ont même rencontré des problèmes pour accéder à la protection de la part de l'HCR, faute d'un mandat précis pour accompagner ce type de situation. Même si depuis 1992, les pays qui recevaient le plus grand nombre de réfugiés, comme l'Autriche, la Suède et l'Allemagne, ont lancé des appels pour une réponse concertée et la mise en place d'un système de répartition équitable, ces appels n'ont pu aboutir du fait de l'opposition d'autres pays tels que la France et le Royaume-Uni. D'après des experts,

14. Par exemple, le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 ; conclusions du Conseil de l'UE relatives aux personnes déplacées en provenance du Kosovo le 27 mai 1999 ; plan d'action du Conseil et de la Commission du 3 décembre 1998.

15. Directive 2001/55 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.

« la gravité du conflit et la crainte de voir se produire des désastres humanitaires similaires dans d'autres anciens pays communistes de l'Europe de l'Est firent trembler les décideurs occidentaux¹⁶ ». Vingt ans plus tard, et face à un autre conflit dont les racines peuvent se trouver aussi dans la dissolution de l'Union soviétique, les pays européens ont décidé d'adopter le 4 mars 2022 la décision d'exécution (UE) 2022/382 (au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE) pour appliquer, pour la première fois, la protection temporaire aux Ukrainiens déplacés en raison du conflit.

Cette décision du 4 mars 2022 décrit l'invasion russe comme une atteinte à la sécurité et à la stabilité européenne et mondiale. Elle mentionne que ce conflit a des implications pour l'Union, en particulier la probabilité d'une forte pression migratoire sur ses frontières orientales au fur et à mesure de l'évolution du conflit. Par conséquent, ce ne sont pas les besoins humanitaires de ceux qui se déplacent mais la charge qu'ils représenteront sur les systèmes nationaux d'asile qui justifie la reconnaissance d'une protection temporaire en faveur de la population ukrainienne.

La directive s'applique aux ressortissants ukrainiens, aux apatrides et aux bénéficiaires d'une protection internationale en Ukraine. Toutes ces catégories de personnes devaient résider en Ukraine avant le 24 février 2022 pour entrer dans le périmètre du texte. Les États peuvent aussi appliquer la décision à d'autres personnes, « y compris aux apatrides et aux ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui étaient en séjour régulier en Ukraine et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables ».

La protection temporaire se présente comme un dispositif permettant « de jouir dans toute l'Union de droits harmonisés offrant un niveau de protection adéquat ». Par ailleurs, les Ukrainiens bénéficient de la liberté de choisir le pays dans lequel ils souhaitent exercer ces droits grâce à la réglementation européenne de 2017 les dispensant de visa. Cette mesure a facilité l'équilibre des efforts entre États membres, réduisant ainsi la pression sur les systèmes nationaux d'accueil.

Dans le même esprit, la décision du 4 mars 2022 envisage la création d'une « plateforme de solidarité » permettant aux États membres d'échanger des informations sur leur capacité d'accueil ainsi que sur le nombre de personnes bénéficiant d'une protection temporaire sur leur territoire. Du point de vue financier, la décision du 4 mars 2022 annonce enfin que les efforts des États seront financés par les fonds de l'Union, y compris le mécanisme d'urgence et de flexibilité créé par le cadre financier pluriannuel 2021-2027. Finalement, la décision prévoit que la durée de la

16. J. W. Dacyl, « La gestion de la crise des réfugiés de l'Ex Yougoslavie », *Hommes et Migrations*, n° 1205, janvier-février 1997.

protection temporaire devra être initialement d'une année et pourra être prorogée automatiquement par périodes de six mois pour une durée maximale d'un an.

Les autres formes de protection temporaire dans le monde

Répondre aux déplacements massifs de population et accorder une protection à ceux qui sont forcés de quitter leur pays constituent un défi important pour les États, particulièrement dans un contexte mondial où les politiques migratoires sont de plus en plus restrictives et les systèmes d'asile de plus en plus complexes et fermés. Face à cette réalité, les États et les organisations internationales ont suivi des voies différentes. Certains ont créé des mécanismes *ad hoc* pour faire face à des arrivées massives dans des contextes politiques précis tandis que d'autres ont décidé d'élargir la définition de réfugié.

L'élargissement de la définition de réfugié

En Afrique, la Convention de l'Organisation pour l'unité africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de 1969 prévoit une définition large du statut de réfugié. Outre la définition de la Convention de Genève de 1951, ce texte applique le même statut à ceux qui fuient « du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public ». De cette définition découle une reconnaissance *prima facie* du statut de réfugié sur la base d'une considération du contexte général et pas seulement sur la base d'une persécution individuelle.

La Convention de l'OUA propose également un modèle de partage régional des responsabilités. L'article II (4) stipule que « lorsqu'un État membre rencontre des difficultés pour accorder le droit d'asile à davantage de réfugiés, cet État membre pourra lancer un appel aux autres États membres, directement ou par l'intermédiaire de l'OUA, qui prendront les mesures appropriées pour alléger le fardeau dudit État membre accordant le droit d'asile ». L'application de cette définition a permis aux réfugiés fuyant le Soudan du Sud et la Somalie de bénéficier d'une protection dans les pays voisins comme l'Éthiopie, le Soudan, l'Ouganda et le Kenya. À cet égard, lors du sommet de l'Union africaine (UA) d'Addis-Abeba en février 2019, le Secrétaire général des Nations unies Antonio Guterres a déclaré que « l'Afrique fait figure de référence en matière de solidarité » envers les réfugiés. Il a ajouté que « malgré les défis sociaux, économiques et sécuritaires propres au continent, les gouvernements et les peuples d'Afrique ont maintenu leurs frontières, leurs portes et leurs cœurs grands

ouverts à des millions de personnes dans le besoin ¹⁷ ». Toutefois, les pratiques d'accueil et d'intégration des réfugiés demeurent encore compliquées, notamment lorsque les réfugiés doivent rester dans des camps pendant des années sans possibilité de travailler ou d'envoyer leurs enfants à l'école.

En Amérique latine, dans un contexte régional de troubles internes et d'instabilité politique, les États ont adopté la Déclaration de Carthagène de 1984 qui a également élargi la définition de réfugié pour inclure les personnes fuyant en raison de conflit interne, de guerre internationale, de forts troubles de l'ordre public et de violations graves des droits de l'homme. Même s'il s'agit d'un texte sans force contraignante, les États ont confirmé leur attachement à cette définition au fil du temps¹⁸. La Déclaration de Carthagène a été transposée dans le droit interne des nombreux pays dans la région. À titre d'exemple, les ressortissants colombiens, partis en masse en raison du conflit interne, ont bénéficié de cette définition pour se voir reconnaître le statut de réfugiés dans des pays voisins, notamment en Équateur¹⁹.

La région connaît actuellement le flux migratoire le plus important de son histoire récente avec l'exil de plus de sept millions de Vénézuéliens à l'étranger. Malgré les forts troubles à l'ordre public et les violations graves des droits humains rencontrés dans ce pays, seul le Brésil a décidé d'accorder aux Vénézuéliens la reconnaissance du statut de réfugié *prima facie* sous le fondement de la Déclaration de Carthagène. La Colombie, le pays de la région recevant le plus grand nombre de Vénézuéliens, a opté pour un mécanisme de protection temporaire, à l'instar d'autres pays de la région.

Les permis de séjour temporaire en Colombie

Dans le cadre des déplacements massifs en provenance du Venezuela, la Colombie et le Pérou ont opté pour des mécanismes *ad hoc* de régularisation temporaire au lieu d'appliquer la définition élargie de réfugié, bien que la Déclaration de Carthagène soit transposée dans leur droit interne. Des permis spéciaux de séjour (PEP, selon l'acronyme en espagnol) d'une durée de deux ans ont été ainsi créés, permettant aux Vénézuéliens de régulariser leur statut administratif et d'accéder, à certaines conditions, à un droit au séjour, au travail et aux services publics de santé et d'éducation.

17. T. Tadesse Abebe, A. Abebe et M. Sharpe, *Un demi-siècle plus tard, la politique africaine envers les réfugiés toujours à la pointe*, Institut d'études de sécurité, 2019, disponible sur : <https://issafrica.org>.

18. À travers des déclarations périodiques comme celle du Brésil (2014), du Mexique (2004), et du Costa Rica (1994).

19. Jusqu'à 2021, plus de 50 000 Colombiens avaient été reconnus comme réfugiés en Équateur ce qui correspondait aux 90 % de réfugiés dans tout le pays., information disponible sur : www.infobae.com.

Bien que ce mécanisme ait permis à des milliers de migrants et de réfugiés de régulariser leur situation, sa mise en place a très vite fait face à de nombreuses difficultés pratiques. Faute de passeport, la plupart des personnes concernées sont demeurées en situation irrégulière. En ce qui concerne la Colombie, on estime qu'un million de Vénézuéliens est encore sans statut sur un total de 2,5 millions d'exilés. Leur intégration dans la société d'accueil a été compliquée, notamment dans les secteurs informels de l'économie et certains ont subi des actes de discrimination, de violence et d'exploitation, dont d'exploitation sexuelle.

Le caractère temporaire des permis ne correspondait pas à la présence de plus en plus permanente des Vénézuéliens. De fait, leur situation était devenue encore plus précaire. Les documents n'étaient pas reconnus pour la plupart des démarches administratives, y compris pour faire une demande de visa, et ils rencontraient des problèmes pour accéder aux services financiers ainsi que pour trouver un hébergement.

Face à cette situation, en mars 2021, la Colombie a décidé d'établir un mécanisme de moyen terme permettant à ceux qui étaient présents sur le territoire avant le 21 janvier 2021 de régulariser leur statut et de bénéficier d'un permis de protection temporaire (PPT) d'une durée de 10 ans. Les Vénézuéliens qui entrent régulièrement en Colombie jusqu'en mars 2023 peuvent aussi bénéficier de ce permis temporaire. Le PPT permet aux Vénézuéliens d'accéder au marché du travail, à l'éducation et aux soins. De plus, le temps passé sous ce régime est pris en compte pour accéder à d'autres visas et permis de résidence. Si certains inconvénients persistent dans les procédures d'accueil et d'intégration de la population vénézuélienne, la Colombie semble avoir emprunté une voie réaliste face à un flux de voisinage existant depuis 2015 et dont la fin n'est certainement pas proche. Dans toute la région, 2,4 millions de permis ont été émis en faveur de la population vénézuélienne, dont la plupart par la Colombie, suivie par le Pérou, l'Argentine et le Brésil.

La Turquie

Depuis 2012, la Turquie a accueilli près de 3,7 millions de Syriens dans le cadre d'un mécanisme de protection temporaire spécifique à cette population tandis que les réfugiés d'autres nationalités continuent de relever d'une procédure d'asile individualisée. Cette protection temporaire a permis aux Syriens d'accéder au territoire turc et d'y séjourner même en cas d'entrée irrégulière. Ils ont bénéficié également d'une autorisation de travail ainsi que de l'accès aux services de santé, à l'éducation et à une assistance sociale, y compris d'un accompagnement psychologique. Cependant, la mise en place de ce dispositif s'est avérée compliquée. Déjà en 2016, Human Rights Watch (HRW) signalait d'importants retards dans l'enregistrement et une mise en œuvre limitée de la protection temporaire. Depuis fin 2017, les réfugiés syriens ont de plus en plus de difficulté à se

faire enregistrer et à obtenir la carte de protection temporaire²⁰. En 2018, Global Detention Project (GDP) a révélé que plus d'une douzaine de provinces, dont Istanbul, avaient cessé d'enregistrer les réfugiés et de leur fournir des documents²¹. Aujourd'hui, la frontière entre la Turquie et la Syrie reste fermée et ceux qui essaient de la franchir sont placés en détention et expulsés de manière sommaire. Pour ceux qui arrivent à entrer sur le territoire turc, ils se retrouvent en séjour irrégulier faute de registre. Nombre d'entre eux sont éloignés, parfois dans des régions à risque.

En outre, pour les Syriens qui bénéficient de la carte de protection, la liberté de circulation à l'intérieur du pays n'est pas garantie. Ils doivent donc rester dans la province où ils ont été enregistrés et leurs conditions de vie sont très précaires, notamment en raison de la difficulté à trouver un travail²². Par ailleurs, bien que la carte de protection temporaire n'ait pas de date de péremption, elle peut être révoquée à tout moment par les autorités turques. Enfin, il n'existe aucune perspective d'intégration juridique à long terme pour les réfugiés syriens car leur période de séjour sous le statut de protection temporaire n'est pas prise en compte pour accéder à d'autres statuts²³.

Les États-Unis

La protection temporaire (TPS pour son acronyme en anglais) a été incorporée dans la législation des États-Unis par une décision du Congrès de 1990²⁴. Elle bénéficie aux personnes se trouvant sur le territoire états-unien dont les pays d'origine sont considérés comme dangereux en raison des circonstances, telles qu'un conflit armé en cours ou une catastrophe environnementale²⁵, ou des conditions extraordinaires et temporaires qui empêchent ces ressortissants d'y revenir en toute sécurité. Proposée pour la première fois aux Salvadoriens, la protection temporaire permet aux migrants de vivre et de travailler aux États-Unis pour une durée temporaire mais prorogable. L'attribution de la protection peut être décidée pour 6, 12 ou 18 mois. Toutefois, les bénéficiaires sont exclus des aides sociales.

Le statut de protection temporaire n'est pas octroyé de manière automatique. Les personnes éligibles doivent suivre une procédure, y compris une obligation d'enregistrement au Département de la sécurité

20. Human Rights Watch (HRW), *EU: Don't Send Syrians Back to Turkey*, 20 juin 2016, disponible sur : www.hrw.org.

21. Global Detention Project (GDP), *Country report - Immigration Detention in Turkey: A Serial Human Rights Abuser and Europe's Refugee Gatekeeper*, octobre 2019, p.8-9, 13-15, disponible sur : www.globaldetentionproject.org.

22. *Ibid.*

23. OSAR, *Turquie : protection temporaire, permis de résidence et risques de renvoi forcé pour les réfugiés syriens*, 2020, disponible sur : www.ecoi.net.

24. Immigration Act of 1990, Pub. L. 101-649, 104 Stat. 4978 (1990).

25. Les désignations de TPS fondées sur une catastrophe environnementale exigent également la demande des autorités de l'État concerné.

nationale (DHS pour son acronyme en anglais) et le paiement de frais. Les titulaires du TPS doivent demander une autorisation séparée pour pouvoir quitter le pays et y retourner.

Par ailleurs, la loi ne définit pas le terme « temporaire » et ne limite pas la durée pendant laquelle les ressortissants d'un pays peuvent en bénéficier. En moyenne, les bénéficiaires de la protection temporaire ont passé plus de 20 ans aux États-Unis. Enfin, le programme ne prévoit pas l'accès à la résidence permanente ou à la citoyenneté américaine. Au contraire, s'il est mis fin à la protection temporaire pour une nationalité déterminée, les personnes retrouvent leur statut migratoire antérieur qui est, dans la plupart des cas, le séjour irrégulier.

En février 2022, le nombre de bénéficiaires du TPS vivant aux États-Unis était estimé à 354 625 personnes. Environ 145 800 personnes supplémentaires pourraient être admissibles au TPS en vertu de trois désignations annoncées par l'administration Biden en mars et avril 2022. Près de 94 % des titulaires actuels du TPS sont originaires du Salvador, de Haïti et du Honduras. Des centaines de milliers de Salvadoriens bénéficient de ce statut depuis les tremblements de terre de 2001. Les Haïtiens se sont vu attribuer le TPS à deux occasions : la première fois après le tremblement de terre de 2010 et la deuxième fois en 2021, à la suite de multiples catastrophes naturelles et des violents bouleversements politiques. Quant aux Honduriens et aux Nicaraguayens, ils ont reçu le TPS après l'ouragan de 1998. Mais ce permis a aussi servi à d'autres nationalités en dehors du continent américain. Les ressortissants de dix-neuf pays en tout sont concernés par cette protection depuis l'administration de George H.W. Bush, dont l'Angola, la Bosnie-Herzégovine, le Koweït, le Liberia, le Rwanda et la Sierra Leone. Durant l'administration Trump, ce mécanisme a subi un revers important avec la suppression de plusieurs TPS. Le président Biden a toutefois récemment inclus des prolongations pour Haïti et le Soudan du Sud et de nouvelles désignations pour l'Afghanistan, la Birmanie, l'Ukraine et le Venezuela²⁶.

Par ailleurs, la protection temporaire ne donne pas un droit d'accès au territoire américain. Des mesures de contrôle migratoire et d'éloignement des migrants et des demandeurs d'asile continuent à être appliquées même à l'encontre des ressortissants des pays reconnus comme étant en danger. De ce fait, par exemple, le Département de la sécurité nationale a lancé en octobre 2022 un nouveau programme pour les ressortissants vénézuéliens en vertu duquel, d'un côté, les Vénézuéliens essayant d'accéder au territoire américain de manière irrégulière sont renvoyés au Mexique et ne pourront

26. Les États-Unis comptent également avec une autre protection similaire appelée Départ forcé reporté (DED pour son acronyme en anglais) qui suspend l'exécution d'un ordre d'éloignement en raison des circonstances dans le pays de destination. En juin 2022, les seuls pays désignés pour le DED étaient le Liberia, le Venezuela, ainsi que certains résidents de Hong Kong.

pas postuler à un séjour régulier. D'un autre côté, 24 000 Vénézuéliens pourront bénéficier d'un permis temporaire les autorisant à séjourner et à travailler aux États-Unis, pourvu qu'ils remplissent une série de conditions comme l'interdiction de transiter par le territoire de Panama ou du Mexique de manière irrégulière en vertu des accords de gestion migratoire bilatérales entre les États-Unis et ces pays. Les Vénézuéliens doivent aussi trouver un « sponsor » aux États-Unis qui s'engage à prendre en charge notamment les frais quotidiens, de sorte à ce qu'ils ne dépendent pas des aides sociales publiques. D'après les autorités américaines, environ 15 000 Vénézuéliens en moyenne ont tenté de franchir les frontières chaque mois en 2022. Ce chiffre a augmenté radicalement au cours des mois d'août et septembre (25 000 et 30 000 respectivement). C'est pourquoi la Commission interaméricaine des droits de l'homme a fait part de son inquiétude face à la mise en œuvre des nouvelles mesures, et de leur caractère inadéquat au vu de l'ampleur de la situation à laquelle sont confrontés les déplacés vénézuéliens²⁷.

De même, le programme *United For Ukraine* (U4U) a prévu l'autorisation d'entrée et de séjour de 100 000 personnes ukrainiennes disposant d'un passeport. À l'instar de la nouvelle mesure adoptée pour les ressortissants vénézuéliens, ce programme exige d'avoir un sponsor aux États-Unis pour couvrir les frais d'hébergement et de subsistance. Par ailleurs, le Bureau de placement pour les réfugiés (*Office for the Placement of Refugees*) propose un accompagnement social pour les Ukrainiens. Les services proposés varient en fonction de la région de résidence mais peuvent inclure des cours d'anglais et un accompagnement pour trouver un emploi. Les bénéficiaires du programme peuvent également demander une aide financière dans leur région de résidence et ont droit à une assurance médicale. Enfin, les bénéficiaires du programme ont la possibilité de demander un permis de travail qui est néanmoins payant (environ 410 dollars) et délivré dans un délai de 6 à 10 mois.

L'analyse des différentes solutions pour faire face à l'arrivée massive des personnes fuyant des situations de guerre, de troubles internes et d'autres sortes de conflit, nous permet de tracer quelques caractéristiques communes que nous estimons pertinentes, notamment pour se projeter dans l'avenir de la mise en œuvre de cette protection en Europe.

27. CIDH, IACHR *Observes Impact of US Immigration Measures on the Right of Venezuelans in Human Mobility*, Organization of American States, 2022, disponible sur : www.oas.org.

Une protection politique, discrétionnaire et fragile

Statuts de protection temporaire, PPT ou TPS, autorisation de séjour temporaire... Peu importe le nom, il s'agit d'un outil utilisé par plusieurs pays dans le monde avec le même objectif : se préparer à des arrivées massives de réfugiés. Comme nous l'avons souligné plus haut, plusieurs raisons sont à l'origine de la décision d'accorder une protection temporaire à un groupe de personnes. Certaines peuvent être liées à des proximités géographiques, culturelles, mais aussi à des circonstances et des convenances politiques d'un moment ou d'un gouvernement en particulier.

Une protection soumise à la volonté des gouvernements

Les principes directeurs du HCR de 2014 sur les dispositifs de protection ou de séjour temporaire appellent à ce que l'octroi d'une protection ou d'une autorisation de séjour temporaire soit un acte humanitaire et non politique. La pratique s'avère toutefois différente et nous montre qu'il s'agit d'un outil très politisé et déployé pour des raisons diverses mais pas uniquement pour des motifs humanitaires. Son caractère hautement discrétionnaire explique que la protection temporaire soit mise en œuvre dans certains cas, comme celui des Ukrainiens en Europe ou des Vénézuéliens en Colombie, mais pas dans d'autres circonstances similaires au prétexte de la crainte de l'effet d'appel d'air.

La mise en place d'une protection temporaire relève de la compétence des gouvernements sans intervention du pouvoir législatif. Cela rend la protection temporaire très fragile car elle est tributaire des intérêts politiques d'un moment précis et d'un gouvernement en particulier. De ce fait, le statut et les conditions d'accueil des bénéficiaires de la protection peuvent changer à tout moment ou même leur être retirés. Ce fut le cas aux États-Unis durant l'administration de Donald Trump quand, en 2017, les désignations TPS pour Haïti, le Nicaragua et le Soudan ont été remises en cause, suivies par celles du Salvador, du Népal et du Honduras en 2018. Toutefois, ces décisions ont été contestées par de multiples actions en justice. Finalement, aucune des résiliations de TPS de l'administration n'a été appliquée, bien que plusieurs des actions en justice soient toujours en cours.

En Turquie, un changement de discours a très rapidement modifié la mise en place des structures d'accueil et de protection des réfugiés syriens. Depuis 2016, les gardes-frontières turcs ont tué et blessé des personnes syriennes et les ont renvoyées en masse vers la Syrie, y compris dans des provinces fortement touchées par le conflit²⁸. Les retours forcés en Syrie sont présentés comme des « retours volontaires » par le gouvernement. Des réfugiés syriens expulsés sont forcés de signer des documents sous la menace. Selon le GDP, les autorités turques se sont défendues des critiques de retours forcés en avançant que plus de 315 000 personnes étaient rentrées volontairement en Syrie ces dernières années. Toutefois, des observateurs tels qu'Amnesty International (AI) ont indiqué que bon nombre de ces départs étaient loin d'être volontaires. Des Syriens interrogés par AI ont en effet affirmé avoir été battus et menacés de violence pour les forcer à signer des documents de « retours volontaires²⁹ ».

En Colombie, le récent changement de gouvernement fait pressentir une évolution du ton et des mesures d'accueil des Vénézuéliens bien que les programmes soient toujours en place. La suppression du bureau créé pour assurer leur intégration, l'ouverture des frontières et le rétablissement des relations diplomatiques entre les deux pays ont soulevé des craintes au sein de la population vénézuélienne.

En Europe, la décision d'activer le mécanisme de protection temporaire a été prise par le Conseil à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, tel que l'indique l'article 5 de la directive de 2001. Il s'agit donc d'une décision politique des gouvernements, ne nécessitant pas l'intervention du Parlement européen. Comme nous l'avons déjà souligné, ce caractère politique et le besoin d'une majorité qualifiée, ont empêché que la directive soit activée par le passé. Par ailleurs, pour révoquer le mécanisme, la décision peut également être prise par une majorité qualifiée au sein du Conseil, une fois constaté que « la situation dans le pays d'origine permet un retour sûr et durable des personnes ayant bénéficié de la protection temporaire³⁰ ». La protection temporaire prend aussi fin lorsque la durée maximale a été atteinte. Or, rien dans le document n'indique quelle serait la procédure à suivre si les circonstances ayant donné lieu à l'activation de la directive existent toujours deux ans après.

28. Human Rights Watch, *Greece: Violence Against Asylum Seekers at Border*, 17 mars 2020, disponible sur : www.hrw.org.

29. Global Detention Project (GDP), *Country report - Immigration Detention in Turkey: A Serial Human Rights Abuser and Europe's Refugee Gatekeeper*, octobre 2019, disponible sur : www.globaldetentionproject.org.

30. Article 6.2 de la directive sur la protection temporaire.

L'absence de parcours vers l'intégration

Conçue pour des durées courtes ou indéterminées, la protection temporaire ne prévoit pas de parcours d'intégration pour ses bénéficiaires. Elle repose sur l'idée qu'ils ne se maintiendront pas longtemps sur le territoire. Or, dans la plupart des cas, les circonstances et conflits ayant amené à activer ces protections durent. Les États sont alors obligés de prolonger la validité des permis temporaires. Les bénéficiaires commencent à s'envisager dans la durée, voire à s'installer définitivement, dans le pays d'accueil. Mais ils sont confrontés à un système conçu pour répondre à une urgence qui a du mal à prévoir leur inclusion.

Aux États-Unis, les juges fédéraux ont été saisis de multiples fois au sujet du droit au séjour des migrants ayant bénéficié d'une protection temporaire. La question, qui avait suscité des décisions divergentes, a finalement été tranchée en juin 2021 par la Cour suprême. Cette dernière a conclu que les bénéficiaires des TPS entrés irrégulièrement sur le territoire américain ne pouvaient régulariser leur situation et devaient retourner dans leur pays d'origine pour y faire une demande de visa, sans considération du temps passé aux États-Unis.

En Turquie, la loi n'offre pas de directives claires sur la durée du séjour des titulaires d'un statut de protection temporaire. Toutefois, la période pendant laquelle les réfugiés syriens bénéficient de ce titre ne compte pas pour accéder à un titre de séjour de longue durée ou à la nationalité turque. Par conséquent, le cadre juridique turc n'offre pas de perspective d'intégration juridique à long terme.

Tel était aussi le cas en Colombie dans le cadre de la mise en œuvre des PEP. Les difficultés pour accéder au marché de travail, l'impossibilité d'accéder au système bancaire mais aussi au système d'éducation et aux soins ont incité le gouvernement colombien à créer le permis de protection temporaire d'une validité de 10 ans. Ce nouveau titre de séjour permet désormais à ses bénéficiaires de transiter vers d'autres visas ou permis de séjour mais aussi à obtenir la nationalité colombienne dans les mêmes conditions que celles prévues par les dispositions générales.

Enfin, en Europe, alors que le conflit en Ukraine n'est pas près de prendre fin, il s'avère nécessaire de renforcer les politiques d'accueil pour aller au-delà des mesures d'urgence et favoriser l'intégration des réfugiés ukrainiens. Cela appelle à penser une stratégie à plus long terme en prenant en compte des aspects tels que le logement, l'éducation, l'apprentissage de la langue et l'accès aux soins.

Certains considèrent que le défi est important car il existe déjà une répartition inégale des réfugiés ukrainiens entre les pays de l'UE. En 2022, la Pologne accueille plus d'1,4 million d'Ukrainiens. Bien que cette question n'ait pas soulevé beaucoup d'inquiétude dans les États membres, une pression disproportionnée pourrait devenir de plus en plus difficile à

surmonter pour certain pays de l'UE. Les défis en matière d'intégration commencent d'ores et déjà à apparaître. Par exemple, les perspectives d'emploi sont incertaines. D'après les enquêtes menées en Allemagne, les difficultés linguistiques et la validation des diplômes ont entravé l'accès au travail pour presque 50 % des personnes interrogées. En France, la question de l'accès au logement autonome est considérée comme un enjeu de taille alors que de nombreux Ukrainiens ont été accueillis chez des particuliers. La situation semble similaire en Italie, où la plupart des déplacés ukrainiens ont été accueillis par des familles et non dans des structures publiques, une solution d'urgence qui n'est pas viable sur une plus longue période.

La directive européenne n'aborde pas la question de l'intégration des bénéficiaires de la protection temporaire. Elle ne comprend pas de disposition sur le passage à un autre statut ou l'accès à une résidence de longue durée. Au contraire, l'accent est mis sur l'accompagnement au retour (volontaire ou même forcé) lorsque la protection temporaire prend fin. Elle prévoit uniquement deux exceptions : une pour les personnes qui ne pourraient pas retourner en raison de leur état de santé et une pour les familles dont les enfants mineurs sont scolarisés afin de leur permettre de terminer la période scolaire en cours.

Le statut de réfugié *prima facie* : une solution plus appropriée ?

Finalement, il convient de se demander pourquoi les États confrontés à des afflux massifs de réfugiés ne préfèrent pas reconnaître le statut de réfugié sur une base *prima facie*. En effet, la définition du réfugié dans la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés est suffisamment large pour inclure la situation de nombreuses personnes fuyant des conflits armés, ce que le HCR appelle les « réfugiés de guerre ». Comme nous l'avons souligné dans notre introduction, de nombreux pays, dont les pays européens, exigent que les demandeurs d'asile établissent des craintes personnelles de persécution. Pour cela, il ne suffit pas de démontrer qu'une personne fuit un conflit armé pour obtenir le statut de réfugié, elle doit aussi attester d'une persécution directe à son encontre. Or, l'individualisation de la persécution n'est toutefois pas consignée dans le texte la Convention ni dans ses travaux préparatoires. C'est pourquoi il serait tout à fait possible de reconnaître le statut de réfugié de manière collective à ceux qui fuient une guerre.

Par ailleurs, d'un point de vue procédural, sur la base des principes établis par le droit international et la Convention sur le statut des réfugiés, chaque État détermine sa procédure interne pour reconnaître le statut des réfugiés. À cet égard, plusieurs études ont mis en avant la forte variation des taux de reconnaissance de différents groupes de demandeurs d'asile d'un pays à l'autre en raison d'une grande quantité de facteurs qui ne sont pas toujours objectifs, telles que les opinions et même la filiation politique

de celui qui prend la décision³¹. De plus, dans des circonstances d'afflux massif, la multiplication de procédures individuelles risque de surcharger les systèmes d'asile et les demandeurs risquent de se heurter à des procédures diverses et des possibilités différentes en fonction de leur pays de destination.

Nous avons évoqué plus haut que le HCR présentait la protection temporaire comme un outil de protection pour les États non parties à la Convention de Genève et qui sont confrontés à des afflux massifs de réfugiés. Le HCR a également souligné que ce type de protection était aussi envisageable dans des circonstances où il était compliqué d'établir les causes et la nature précises d'un mouvement de population, notamment dans les étapes initiales des conflits. Or, dans les exemples de mise en œuvre de la protection temporaire que nous avons évoqués, les États sont tous signataires de la Convention de 1951 et les bénéficiaires de la protection proviennent de contextes avérés de guerre, d'atteintes graves à l'ordre public ou des graves troubles. Pour justifier leur choix, les États ont évoqué des difficultés pratiques et la surcharge de leurs systèmes nationaux d'asile.

Toutefois, faire le choix de délivrer un statut de réfugié déterminé de manière *prima facie* aurait eu l'avantage de sécuriser la situation juridique des réfugiés et aurait permis un cadre plus favorable à leur intégration. Dans un contexte mondial où le droit d'asile est interprété de manière de plus en plus restrictive, il semble donc qu'il s'agit d'un choix politique justifié par la crainte de l'appel d'air, une manière plus souple d'appliquer le principe de non refoulement qui découle non seulement de la Convention sur le statut de réfugiés mais aussi d'autres traités internationaux en matière des droits humains, telles que la Convention contre la torture. Les États ont tendance à préférer un outil plus facile à contrôler d'un point de vue politique que de reconnaître le statut de réfugié même si, dans la pratique, l'étendue des droits accordés est similaire.

31. Voir par exemple, C. Costello, C. Nalule et D. Ozkul, « Reconnaissance des réfugiés : comprendre les véritables voies menant à la reconnaissance », *Forced Migration Review* 65, novembre 2020, disponible sur : www.fmreview.org.

Conclusion

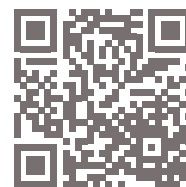
L'accueil des Ukrainiens et la réponse coordonnée de l'UE ont été l'occasion de démontrer un esprit de solidarité et de réactivité face à un conflit qui, à l'heure actuelle, ne semble pas avoir de solution dans les court et moyen termes. L'accueil des personnes en provenance de l'Ukraine paraît être le meilleur moyen de mettre en avant les valeurs de l'Union européenne et de se montrer unis face à un ennemi commun. Mais au-delà des symboles, la mise en place de la protection temporaire et la prolongation de la prise en charge de ses bénéficiaires en raison de la persistance du conflit soulèvent d'importants défis, non seulement pour l'avenir de ces personnes mais aussi pour le régime européen de migration et asile.

L'accueil des Ukrainiens en Europe, à l'instar de l'accueil des Syriens en Turquie ou l'accueil des Vénézuéliens en Colombie, a été qualifié d'acte de solidarité qui s'écarte des tendances des politiques migratoires en place. Néanmoins, nous constatons que ces protections temporaires sont des mesures très politiques mais aussi très pratiques puisqu'elles peuvent être déployées dans un court délai par les gouvernements. Or, cette utilité nuit fortement à la sécurité juridique des bénéficiaires car leur statut, mis en place sans contraintes, peut aussi leur être facilement retiré.

Nous constatons également que cette protection temporaire n'est pas adaptée pour garantir l'intégration des migrants lorsque leur séjour se prolonge dans les pays d'accueil, ce qui, dans la pratique, est souvent le cas. Les conflits se prolongent, les victimes rencontrent des problèmes pour retourner dans leur pays d'origine et des ajustements doivent être faits dans les systèmes d'accueil afin de transformer ces mesures conçues pour s'appliquer quelques années seulement et proposer des mécanismes d'intégration à moyen et long terme.

Ainsi, les bénéficiaires des mesures de protection temporaire se félicitent des attitudes de solidarité qu'ils rencontrent au moment de leur arrivée et des politiques d'accueil leur permettant de séjourner dans les pays de destination. Toutefois, si jamais leur séjour doit se prolonger, ils sont alors très vite confrontés à des systèmes d'immigration et d'asile des pays hôtes moins accueillants et de plus en plus restrictifs. Le cas des Syriens en Turquie montre comment ces politiques d'accueil peuvent rapidement se transformer en cauchemar. L'exemple des États-Unis souligne aussi la précarité juridique de ce type de protection, même dans le cas où leurs bénéficiaires vivent depuis des années dans le pays et sont parfaitement intégrés.

Dans un contexte de montée des nationalismes en Europe et de régimes d'asile qui se rétrécissent progressivement, il ne nous reste plus qu'à espérer que les preuves de solidarité et d'hospitalité que nous avons constatées avec l'accueil des Ukrainiens se maintiendront une fois la période maximale de deux ans atteinte. Cette réponse exceptionnelle sera peut-être aussi l'occasion de reconsidérer les paradigmes des politiques européennes d'asile et d'immigration pour les autres exilés.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org