

# LA PROTECTION TEMPORAIRE, CRÉATRICE D'UNE NOUVELLE ÈRE POUR LES DROITS DES RÉFUGIÉS ?

UN ARTICLE JURIDIQUE PROPOSÉ PAR LE LLN JURIS CLUB



## INTRODUCTION

Le jeudi 24 février 2022, sur ordre du président Vladimir Poutine, l'armée de la Fédération de Russie entame une invasion du territoire ukrainien. Depuis lors, les villes et les campagnes sont continuellement bombardées par l'armée russe. Durant les premiers jours du conflit, les citoyens ukrainiens sont contraints de trouver refuge dans les caves et stations de métro. Les systèmes d'approvisionnement en matériel de première nécessité sont complètement dérégés, à défaut d'être à l'arrêt. Certains Ukrainiens isolés n'ont plus de quoi manger ou se chauffer.

Alors que les troupes russes progressent sur le sol ukrainien, la situation devient très rapidement intenable pour les civils se trouvant encore sur place, notamment dans les grandes villes, où les frappes de missiles s'intensifient. La peur s'installe et peu après le début de l'invasion, le président ukrainien Volodymyr Zelensky décrète une

mobilisation générale, plus particulièrement des hommes âgés de 18 à 60 ans. Depuis lors, ceux-ci ne sont plus autorisés à quitter le pays.

En parallèle, des centaines de milliers d'Ukrainiens, principalement des femmes, des enfants et des personnes âgées, fuient la guerre en direction de l'Europe. Depuis le 24 février, plus de 4,8 millions de réfugiés venant d'Ukraine ont été enregistrés à travers l'Europe (1).

En conséquence de cet afflux de réfugiés vers les portes de l'Union, le Conseil de l'Union européenne, par une décision du 4 mars 2022 (2), a activé le mécanisme dit de « protection temporaire » dont cette contribution analysera le fonctionnement en sa première partie. Cependant, l'actuelle crise des réfugiés ukrainiens n'est pas la seule qu'ait connue l'Union européenne. En effet, durant les années 2010 et plus

particulièrement en 2014 et 2015, le nombre de demandeurs de protection internationale au sein de l'Union a fortement augmenté, passant de 530.560 (2014) à 1.216.860 (2015) (3). Ces réfugiés et migrants, provenant principalement de Syrie, d'Érythrée ou d'Afghanistan, n'ont toutefois pas pu bénéficier de cette protection temporaire (4). Les personnes arrivées en Belgique, pour la plupart irrégulièrement, doivent quant à elles demander la protection internationale à l'Office des Étrangers.

De nombreuses questions se posent à l'heure actuelle. Pourquoi les réfugiés provenant d'Afrique ou du Moyen-Orient n'ont-ils pas bénéficié de la protection temporaire il y a quelques années ? Pourquoi les réfugiés ukrainiens peuvent-ils en jouir aujourd'hui ? Existe-t-il une discrimination entre les réfugiés ukrainiens et les autres réfugiés ?

La présente contribution a pour objectif d'apporter un éclaircissement sur toutes ces questions, notamment afin de déconstruire, grâce au droit, certaines préconceptions circulant aujourd'hui. À l'issue d'une approche comparative entre, d'une part, le système de protection internationale (Partie I), et d'autre part, le mécanisme de protection temporaire (Partie II), les raisons pour lesquelles la protection temporaire n'a pas été activée lors de la crise migratoire de 2014 feront l'objet d'un examen (Partie III). Enfin, en raison de l'aspect éthique de ce débat, une courte réflexion sera apportée sur les tenants et aboutissants moraux, mais aussi philosophiques d'une telle comparaison. Il s'agira plus particulièrement d'avoir égard à l'impact de l'activation de la protection temporaire sur les droits des réfugiés, mais aussi d'aborder l'avenir de la politique migratoire européenne (Partie IV).

À titre de remarque préliminaire, il est fondamental de comprendre que cette contribution n'effectue en aucun cas un jugement, ni une stigmatisation basée sur la nationalité ou le pays d'origine des réfugiés.

La comparaison porte donc sur les deux systèmes fournis par le droit européen et international, étant d'une part la protection internationale et d'autre part la protection temporaire .



## PARTIE I : LA PROTECTION INTERNATIONALE

### DROIT INTERNATIONAL

Principe fondamental consacré par la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, le droit d'asile impose de procurer accueil, aide et protection à tout individu « qui, [...] craignant avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays [...] » (5).

Toute personne qui répond à ces critères est donc susceptible de se voir reconnaître le statut de réfugié.

### DROIT PRIMAIRE DANS L'UNION EUROPÉENNE

Afin d'harmoniser les politiques d'asile dans les différents États membres, l'Union européenne s'est dotée d'une politique commune en matière de migration et d'asile. Conformément au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, cette politique poursuit un triple objectif :

- « une gestion efficace des flux migratoires ;
- un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres ;
- ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci » (6).

### DROIT DÉRIVÉ DE L'UNION EUROPÉENNE

La protection subsidiaire en droit européen protège les individus qui n'entreraient pas dans le champ d'application de la définition donnée par la Convention de Genève susmentionnée, mais dont la situation justifie la prise de mesures pour leur venir en aide. Par conséquent, leur statut a été clarifié par une directive de l'Union européenne qui estime que les individus pouvant en bénéficier sont ceux qui craignent des atteintes graves dans leur pays d'origine, telles que « la peine de mort ou l'exécution ; la torture ou des traitements inhumains ou dégradants ; ou des menaces graves et individuelles contre la vie d'un civil en raison de violences aveugles dans le cadre d'un conflit armé » (7).

Le régime juridique établi par l'Union européenne se compose donc d'un règlement et de quatre directives, groupées sous l'appellation « Régime d'asile européen commun ». Ces cinq textes législatifs accompagnent le parcours du réfugié, à partir du moment où il contacte les autorités nationales, jusqu'à son retour dans son État d'origine (8).

### RÈGLEMENT DUBLIN III

Tout d'abord, le règlement Dublin III (9) détermine l'État compétent pour connaître de la demande de protection internationale introduite par le ressortissant d'un pays tiers ou par l'apatride. Ainsi, il faut s'en référer à la liste de critères classés par ordre hiérarchique aux articles 7 à 15. Ce sont les liens familiaux qui vont jouer en premier lieu dans la détermination de l'État membre responsable. Toutefois, en l'absence de famille, l'attribution s'effectuera en second lieu, dans l'ordre, en fonction de la délivrance de titres de séjour ou de visas ; en fonction de l'État d'entrée ou de séjour ; et enfin, en fonction de l'État auprès duquel a été introduite la demande de protection internationale.

Par ailleurs, le règlement Dublin III tolère un certain pouvoir discrétionnaire de la part des États membres. En effet, ceux-ci sont libres d'examiner une demande de leur propre chef, même lorsqu'elle ne leur incombait pas sur base des critères précités.

## DIRECTIVE « ACCUEIL »

Une fois la compétence de l'État déterminée, la directive « accueil » (10) harmonise les mesures d'accueil minimales applicables dans tous les États membres. Ces mesures portent sur l'uniformisation des devoirs qui incombent aux États, telles que l'obligation d'information, la liberté de circulation sur un territoire défini, l'accès aux soins de santé, ou encore les garanties liées au placement en rétention.

## DIRECTIVE « PROCÉDURES »

Comme son nom l'indique, cette directive (11) établit les procédures d'octroi et de retrait de la protection internationale, ainsi que les garanties fondamentales y afférentes. Parmi ces garanties, figurent notamment le droit de rester dans l'État membre le temps de l'examen de la demande, l'accès à un entretien personnel préalable, mais aussi le recours à une assistance juridique gratuite.

## DIRECTIVE « QUALIFICATION »

Les garanties procédurales ayant été établies, il convient ensuite de définir les diverses conditions à satisfaire pour prétendre à l'obtention de la protection internationale (12). À cet égard, la directive « qualification » précise le champ d'application pour être reconnu en tant que réfugié fuyant des persécutions perpétrées dans son pays d'origine, ou en tant que bénéficiaire de la protection subsidiaire craignant des atteintes graves à son encontre.

## DIRECTIVE « RETOUR »

Enfin, la directive dite « retour » (13) prévoit les situations de révocation, de fin ou de refus de renouvellement du statut de réfugié.

## CONCLUSION

En vue d'atteindre son but, l'Union européenne s'est munie depuis le 19 janvier 2022 d'une Agence pour l'asile (anciennement le Bureau européen d'appui en matière d'asile), dont le rôle est d'apporter un soutien aux États membres, afin de les aider à mettre en œuvre la législation européenne en matière d'asile (14). Cependant, il est important de souligner le fait que ces normes représentent un « plancher » applicable, étant entendu qu'il s'agit de directives d'harmonisation minimale (15). En d'autres termes, les États membres ne peuvent offrir aux réfugiés un traitement inférieur à celui prévu dans les textes, mais ont la possibilité, en revanche, de leur accorder un traitement plus favorable, sous réserve de sa compatibilité avec les normes en vigueur.



Dans la mesure où le Régime d'asile européen commun comprend une série d'actes législatifs d'harmonisation adoptés au niveau européen, ces instruments avaient nécessairement vocation à être intégrés aux différents ordres juridiques nationaux. De ce fait, les directives « accueil », « procédures », « qualification » et « retour » ont donné lieu à une transposition partielle (16) en droit belge, par le biais de la loi du 21 novembre 2017 (17). Quant au règlement Dublin III, en raison même de sa nature juridique, est directement applicable au sein de l'ordre juridique national et ne nécessite, à ce titre, aucune transposition (18).



La procédure d'asile applicable en Belgique - et dérivée du corpus européen exposé *supra* - peut être décrite comme suit. L'Office des étrangers belge détermine, dans un premier temps, s'il est compétent sur base du règlement Dublin III. Dans l'affirmative, la demande de protection internationale sera transférée au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides. Celui-ci se charge, dans un second temps, de prendre la décision relative à l'octroi ou non du statut de réfugié, en faisant application des critères définis par la Convention de Genève. Lorsque ce statut est accordé, le réfugié dispose alors d'un droit de séjour sur le territoire belge d'une durée de cinq ans. Passé ce délai, il peut ensuite prétendre au droit de séjour illimité, moyennant le respect de conditions spécifiques (19).

En revanche, si le demandeur n'est pas considéré comme entrant dans le champ d'application de la Convention de Genève, il ne peut se prévaloir du statut de réfugié. Toutefois, s'il parvient à démontrer la crainte d'atteintes graves qu'il pourrait subir dans son pays d'origine, c'est le mécanisme de la protection subsidiaire qui tend à s'appliquer. Dans ce cas, il bénéficie d'un droit de séjour d'une « durée d'un an, prorogable et en cas de prorogation, valable pour deux ans ». Par la suite, « à l'expiration d'une période de cinq ans à compter à partir de la date de l'introduction de la demande d'asile », le bénéficiaire de la protection subsidiaire peut, à l'instar du réfugié, se voir accorder un droit de séjour illimité, toujours sous couvert du respect de certaines conditions (20).

Pour terminer, une personne qui se serait vu attribuer une protection temporaire (voy. *infra*) peut également aspirer à la protection internationale dans le cadre du Régime d'asile européen. Elle peut introduire sa demande à tout moment auprès du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Cependant, l'examen de sa demande sera suspendu tant que la protection temporaire continue à s'appliquer. Dans le cas où le bénéficiaire de la protection temporaire n'aurait pas introduit de demande et que sa protection viendrait à expirer, il disposerait alors d'un délai de huit jours pour présenter sa demande de protection internationale (21).



## PARTIE II : LA PROTECTION TEMPORAIRE

De tous temps, des migrations majeures ont eu lieu dans le monde entier. La fréquence de ces déplacements s'accroissant au XXe siècle, certains États membres de l'Union européenne ont exprimé la crainte d'un « afflux massif » difficilement maîtrisable. Ils ont dès lors imaginé une forme alternative de protection internationale, destinée à faire face aux situations exceptionnelles d'afflux massif, soit « l'arrivée dans la Communauté d'un nombre important de personnes déplacées en provenance d'un pays ou d'une zone géographique déterminés, que leur arrivée soit spontanée ou organisée (22) », afin de leur assurer une protection immédiate et temporaire.

### DISPOSITIONS GÉNÉRALES

L'objectif du mécanisme est de fournir un statut de protection temporaire basé sur des critères communs à l'ensemble des pays de l'Union européenne (23), d'instaurer des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire et de déclencher immédiatement ce mécanisme de solidarité en cas d'afflux massif.

Les différentes formes de protection internationale sont consacrées à l'article 78 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (24). Le « système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées » visé au point c) de cet article est également consacré par la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 (25). Avant le 4 mars 2022, celle-ci n'avait encore jamais été mise en œuvre. En effet, le Conseil a adopté ce 4 mars, pour la première fois, une décision « constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance de l'Ukraine, [...] ayant pour effet d'introduire une protection temporaire [...] à la suite de l'invasion qui vise à porter atteinte à la sécurité et à la stabilité européennes et mondiales (26) ».

La décision d'exécution du 4 mars 2022 établit avec précision les bénéficiaires de la protection temporaire. Il s'agit des ressortissants ukrainiens résidant en Ukraine et ayant été déplacés le 24 février 2022 ou postérieurement, suite à l'invasion militaire des forces armées russes, ainsi que les membres de la famille de ces ressortissants ukrainiens qui ne possèdent pas la citoyenneté ukrainienne.

Par ailleurs, sont aussi compris les ressortissants des pays tiers autres que l'Ukraine qui bénéficiaient en Ukraine du statut de réfugié ou d'une protection équivalente avant le 24 février 2022 et qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine dans des conditions sûres et durables, ainsi que les membres de la famille de ces personnes, afin d'éviter les divergences de statut entre les membres d'une même famille. Peuvent également jouir de la protection tous les autres apatrides ou ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine résidant légalement en Ukraine qui ne sont pas en mesure de retourner dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables. Enfin, les États membres peuvent faire bénéficier de la protection temporaire d'autres catégories de personnes déplacées, outre celles auxquelles la décision du 4 mars s'applique, lorsqu'elles sont déplacées pour les mêmes raisons et à partir du même pays ou de la même région d'origine que celles et ceux visés dans la décision (27).



## DURÉE ET MISE EN OEUVRE

Les personnes déplacées sont définies comme étant « les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d'origine ou ont été évacués [...] dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans ce pays et qui peuvent éventuellement relever du champ d'application de [la Convention de] Genève ou d'autres instruments internationaux ou nationaux de protection internationale, et en particulier : i) les personnes qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique ; ii) les personnes qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard (28) ». Il s'agit d'une protection de groupe qui ne nécessite pas d'examen individuel, contrairement aux autres mécanismes de protection ; elle se voit octroyée à des groupes de personnes déterminés et pendant une période précise.

La notion d'afflux massif n'est pas définie précisément de manière quantitative. Afin de déclencher le mécanisme de protection, le Conseil de l'Union européenne doit décider de sa nécessité au moyen d'un vote à la majorité qualifiée. Quinze des vingt-sept États membres doivent être favorables à la proposition et celle-ci doit être soutenue par des États membres représentant au moins 65% de la population totale de l'Union européenne (29). Or, cette majorité n'avait jamais été atteinte jusqu'à présent, malgré les demandes précédentes de mise en œuvre du mécanisme. La protection temporaire est activée pour une durée d'une année. Cependant, à moins qu'il n'y soit mis fin (30), elle peut être prorogée automatiquement par périodes de six mois, et ce maximum deux fois (31). Dans le cas de l'Ukraine, la décision du 4 mars 2022 protège les personnes déplacées jusqu'au 4 mars 2023. Conformément à la directive 2001/55/CE, à tout moment, la Commission européenne peut proposer au Conseil de mettre fin à la

protection temporaire ou de la prolonger, en se fondant sur l'évolution de la situation en Ukraine (32).



## OBLIGATIONS DES ÉTATS MEMBRES ENVERS LES BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION TEMPORAIRE

Dans un arrêt de 2011 portant sur la répartition de responsabilité entre les États membres de l'Union européenne (33), la Cour de justice de l'Union européenne a rappelé que l'un des objectifs du mécanisme de protection temporaire était de renforcer le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres. Ceux-ci sont dans l'obligation de coopérer et d'échanger des informations, notamment sur leur capacité d'accueil, afin de faciliter la mise en œuvre de la protection temporaire. Aux fins de cet échange d'informations, diverses plateformes ont été mises en place au cours de ces dernières années, dont le réseau de préparation et de gestion de crise en matière de migration de l'Union (34).

Le transfert dans l'État d'accueil se fait selon la volonté de l'Etat et de la personne déplacée. En effet, celle-ci peut circuler librement dans l'Union pendant une période de 90 jours après avoir été admise sur le territoire et choisir l'État membre dans lequel elle souhaite bénéficier des droits attachés à la protection temporaire. Une fois établie dans l'État de son choix et son titre de séjour délivré conformément à la directive 2001/55/CE, la personne déplacée ne peut se prévaloir de ces droits que dans l'État en question (35).

Les États membres d'accueil doivent assurer l'intégration des personnes déplacées dans leur société. Ils sont notamment dans l'obligation de garantir l'accès à un hébergement approprié et à une activité professionnelle, à des cours de formation professionnelle ou à des stages, au soutien nécessaire en matière d'aide sociale, de subsistance et de soins médicaux, ainsi qu'au système éducatif dans les mêmes conditions que pour les nationaux si les bénéficiaires sont âgés de moins de dix-huit ans (36).

Enfin, les détenteurs de la protection temporaire bénéficient du regroupement familial. En effet, les États d'accueil regroupent les membres d'une même famille qui ont été séparés en raison des circonstances entourant l'afflux massif si ceux-ci bénéficient de la protection temporaire dans des États différents ou si certains membres ne sont pas encore sur le territoire de l'UE (37).



### **PARTIE III : POURQUOI LA PROTECTION TEMPORAIRE N'A-T-ELLE PAS ÉTÉ ACTIVÉE LORS DE LA CRISE DES RÉFUGIÉS EN 2014 ?**

C'est la première fois que le système de protection temporaire est utilisé depuis qu'il a été créé, en 2001, par la directive protection temporaire, il y a donc plus de 20 ans.

Le conseil présente aujourd'hui la directive en question comme étant le meilleur instrument à mettre en œuvre en vue d'offrir une protection adéquate aux réfugiés ukrainiens (38). Il conviendrait dès lors de questionner et regretter sa non-application lors de certains grands mouvements migratoires d'ampleur comparable, tels que ceux en provenance de la Tunisie en 2010, de la Libye en 2011, ou encore de la Syrie en 2015.

En effet, lors de la crise migratoire de 2015, durant laquelle une partie des réfugiés syriens fuyant l'escalade de la guerre civile se dirigent vers l'Europe, une demande d'activation de la protection temporaire avait été formulée par certains États membres (39). Le nombre de migrants ayant franchi les frontières en 2015 avait dépassé le million (40). La demande a pourtant été rejetée.

La directive n'a vraisemblablement pas été activée à l'époque pour diverses raisons, qui nous semblent en grande partie liées à des désaccords politiques, eux-mêmes trouvant appui dans les approximations juridiques et difficultés techniques concernant l'application de la directive. Nous commencerons par développer ces quelques difficultés techniques. La première étant qu'il n'y avait pas réellement d'entente sur la signification d'un « afflux massif », notion que le Conseil n'a pas eu la volonté de définir ou de chiffrer précisément. Il semblait dès lors difficile pour le Conseil de se prononcer, en l'absence de notions juridiques claires et précises. Il en a résulté une incapacité des États membres à trouver un accord sur l'application de la directive jusqu'à présent.

La Commission a, en effet, estimé que le nombre de personnes déplacées jusqu'en 2014 ne suffisait pas pour déclencher la protection temporaire, sans qu'à aucun moment il n'y ait eu de réel consensus sur un nombre déterminé de réfugiés qui « aurait dû » être atteint (41). Malgré le drame humain auquel on assiste en Méditerranée, la Commission semblait à l'époque s'appuyer notamment sur l'argument selon lequel les systèmes d'asiles étaient toujours fonctionnels et suffisants pour gérer l'afflux de migrants (42).

Ensuite, la majorité qualifiée nécessaire pour déclencher le mécanisme de protection temporaire n'avait encore jamais été atteinte avant ce 4 mars 2022. Il y avait, en effet, toujours eu une minorité de blocage au sein du Conseil, probablement dûe – du moins en partie – à l'absence de consensus sur ces notions juridiques.

Une étude commandée par la Commission reconnaît que cette procédure fastidieuse est une des faiblesses de la directive. En effet, ce qui devait initialement permettre une certaine souplesse, laisse en fin de compte une marge de manœuvre et d'interprétation trop importante aux États membres et ouvre donc la porte à de longs débats politiques (43). Les discussions relatives à l'éventuelle application du mécanisme de protection temporaire en 2015 en sont la preuve : les débats se sont basés sur des interprétations très différentes et subjectives, là où l'introduction de critères précis, ou à tout le moins quelques balises, aurait sans doute facilité les choses.

Outre les complications procédurales, la solidarité entre États membres fait défaut. Certains y voient le symptôme d'une réelle crise des principes fondamentaux du droit d'asile en Europe, cette même Europe qui place la solidarité au centre de son projet de politique d'asile commune (44) (le TFUE indique que les politiques d'asile et d'immigration de l'Union et leur mise en œuvre sont « régies par le principe de solidarité et de partage

équitable de responsabilités entre les États membres »). La directive protection temporaire nourrit les mêmes ambitions (45).

Il est probable que certains pays soient avant tout préoccupés par leurs intérêts nationaux, et ne souhaitent, dès lors, pas s'engager à partager « le fardeau » humain et financier qui résulterait d'une activation de la protection temporaire. Il semble en effet compliqué (en 2015) de trouver un consensus et une majorité qualifiée lorsqu'une minorité d'États membres sont réellement touchés. Selon certains spécialistes, quelques États membres craignent par ailleurs que l'activation de la protection temporaire n'ait pour effet une augmentation du nombre de réfugiés en Europe (46).

Force est de constater que toutes les difficultés évoquées ci-dessus - bien que constituant de réelles faiblesses de la directive - ont, dans le contexte de la crise ukrainienne, été surmontées sans difficulté par la volonté du Conseil et de la Commission, sans doute motivés par des enjeux politiques. Il est difficile de ne pas y voir un traitement à deux vitesses, favorisant l'accueil de migrants européens culturellement plus proches.

La crise actuelle est, par ailleurs, très différente de celle de 2015, notamment d'un point de vue géopolitique. Quelques États membres, autrefois réticents à l'application de la protection temporaire, se retrouvent aujourd'hui en première ligne pour l'accueil des Ukrainiens fuyant l'invasion russe. Ces facteurs, combinés à la proximité géographique du conflit et à l'afflux rapide des ukrainiens dans ces pays limitrophes, auront sans doute convaincu le Conseil de trouver un consensus rapidement. Rappelons que le nombre de réfugiés ukrainiens s'élèverait déjà à plus de 8,7 millions de personnes, en un laps de temps très court. Plus de 5,6 millions d'entre eux ont été enregistrés à travers l'Europe et sont susceptibles de demander une protection internationale (47).



## CONCLUSION : L'ACTIVATION DE LA PROTECTION TEMPORAIRE, OU LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE ÈRE DANS LA POLITIQUE MIGRATOIRE EUROPÉENNE

À la lecture de cette contribution, il semble à première vue évident qu'une différence de traitement existe entre les bénéficiaires de la protection temporaire et ceux de la protection internationale. C'est, par ailleurs, ce qui est décrié aujourd'hui dans la société. Il convient ainsi d'adresser cette controverse partant de la comparaison effectuée *supra*.

D'un point de vue purement conceptuel, les systèmes de protection temporaire et de protection internationale ont bien des objectifs et des natures distincts. La philosophe Nanda Oudejans a même tiré une ligne entre les deux concepts. D'une part, elle souligne que la protection temporaire est activée par souci « humanitaire », avec pour enjeu le non-refoulement des réfugiés, sur fond d'un éventuel retour volontaire dans leur pays d'origine (48). L'aspect temporaire de la protection et les droits octroyés dans les pays d'accueil laissent entrevoir une perspective de « parachute de secours ». L'État leur octroie des droits similaires, mais limités dans leur durée, par rapport à ceux dont ils jouiraient normalement dans leur pays d'origine afin de ne pas créer une trop grande césure entre l'« avant-guerre » et « l'après-guerre ».

D'autre part, la protection internationale a, quant à elle, une dimension d'« asile », tournée vers l'accueil à long terme (49). Comme expliqué précédemment, le statut de réfugié vise une toute autre migration ; celle qui vise davantage à chercher une vie meilleure dans le pays d'accueil, à l'abri de la misère, de la violence ou de la persécution. En effet, à l'issue d'une certaine durée de séjour, les réfugiés et ressortissants étrangers bénéficiant du statut de réfugié ou du statut de protection subsidiaire sont autorisés à séjourner pour une durée illimitée dans le pays d'accueil (50). Par conséquent, les deux mécanismes ne seraient, de ce point de vue-ci, pas comparables.

Toutefois, comme expliqué dans la troisième partie de cette contribution, la protection temporaire aurait pu être activée lors de la crise migratoire de 2014, mais ce ne fut pas le cas (51). Des questions peuvent alors légitimement se poser quant aux choix politiques de l'Union européenne (52). Révèlent-ils un biais dans la société ? L'Occident aurait-il plus de facilités à accorder la protection temporaire à des réfugiés provenant d'un pays d'Europe continentale, plutôt que d'un pays d'Afrique ou du Moyen-Orient ? Ces questions relèvent toutefois d'un « mauvais débat » comme les qualifie dans *La Libre Belgique*, Rhodi Mellek, réfugiée kurde syrienne en Belgique. En effet, cela reviendrait à opposer les Ukrainiens aux Syriens, ou à tout autre réfugié (53), or, est-ce la démarche qui doit être effectuée ?

Partant d'une toute autre théorie, la philosophe Hannah Arendt a consacré une partie de sa pensée à ce qu'elle appelle « la crise des droits humains ». En effet, elle affirme qu'aujourd'hui, les droits humains d'une personne ne relèvent plus seulement du simple fait qu'elle soit « humaine » mais du fait qu'elle ait une nationalité (54). En d'autres termes, le problème selon Arendt est que l'existence des droits fondamentaux d'une personne dépend exclusivement de la protection qu'elle reçoit de son gouvernement. Les réfugiés, étant pour la majorité des « sans-états » ou « apatrides », se retrouvent par conséquent dénués de toutes garanties à l'égard du respect de leurs droits fondamentaux (55). Cette réalité peut être constatée, dès lors que par exemple, des centaines de réfugiés n'ont pas accès à l'aide matérielle qui devrait être accordée par Fedasil (56), en raison de la saturation de ses centres d'accueils (57).

Il semblerait toutefois que la protection temporaire renverse cette tendance. En effet, depuis l'invasion russe en Ukraine, une grande solidarité a émergé en Belgique et dans le

reste de l'Europe afin d'aider ces réfugiés. Par exemple, les citoyens belges ont accueilli des réfugiés dans leur maison, leur ont offert du travail, ou encore, les autorités leur ont permis de voyager en train gratuitement (58). Tous ces gestes et cette générosité permettent aux réfugiés de s'intégrer dans la communauté qui les accueille et d'ainsi créer un sentiment d'appartenance.

Dans le prolongement de la pensée d'Hannah Arendt, cette intégration garantirait les droits humains des réfugiés, indépendamment de tout gouvernement. Cela constituerait alors une solution à cette « crise des droits humains ». Toutefois, la question qui reste en suspens est celle de l'origine de cette solidarité. A-t-elle émergé sous l'impulsion de l'Union européenne, via l'activation de la protection temporaire ? Il s'agit d'une hypothèse invérifiable. Néanmoins, partant de cette hypothèse, cela serait créateur d'une toute nouvelle ère pour les droits fondamentaux des réfugiés et pourrait même remplacer un système de protection internationale éventuellement désuet. Des choix ont été faits en 2014 et la situation des réfugiés n'aurait sans doute pas été la même si l'Union avait activé la protection temporaire il y a huit ans. Il faudrait cependant se réjouir de l'émergence d'une nouvelle tendance, une ère de solidarité et d'humanité envers les personnes qui sont contraintes de quitter leur pays d'origine pour survivre. La crise actuelle obligera dès lors l'Union européenne à reconsidérer sa politique en matière d'asile et de migration. Ainsi, la protection temporaire pourrait-elle remplacer la protection internationale face aux nouveaux enjeux migratoires ?



POUR LE LLN JURIS CLUB,  
LAURELINE HANCQ, LOUISE ROBERT,  
CYRIL FRASELLE ET DORIAN GRÉGOIRE

## À PROPOS DU LLN JURIS CLUB

Fondé en février 2016 par une dizaine d'étudiants en droit de l'UCLouvain, le LLN Juris Club se compose aujourd'hui de plus de quarante étudiants bénévoles.

Notre association compte plusieurs objectifs : nous souhaitons fournir des conseils juridiques et ainsi rendre la justice plus accessible tout en permettant à nos membres d'acquérir une expérience pratique.

Première Legal Junior Enterprise créée en Belgique, notre ASBL fait aujourd'hui partie du réseau JE Belgium dans le cadre duquel nous nous sommes déjà vus remettre plusieurs prix nationaux et européens.



Pour obtenir davantage d'informations, n'hésitez pas à visiter notre site internet <https://www.llnjurisclub.be> ou nous rejoindre sur les différents réseaux sociaux !

- (1) Agence des Nations Unies pour les réfugiés, « Urgence Ukraine », disponible sur <https://www.unhcr.org/fr/urgence-ukraine.html>, consulté le 11 juin 2022.
- (2) Décision (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire, *J.O.U.E.*, L71, 4 mars 2022.
- (3) Eurostat, « Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data », disponible sur <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/345078cb-4cc3-43c3-9887-47d7871719ac?lang=en>, consulté le 2 mai 2022.
- (4) M. TARDIS, « L'accueil des réfugiés : l'autre crise européenne », *Politique Étrangère*, 2015, n°3, p. 113.
- (5) Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, approuvée par la loi du 26 juin 1953, art. 1, A, al. 2, *M.B.*, 4 octobre 1953, p. 6262 ; Protocole relatif au statut des réfugiés, signé à New York le 31 janvier 1967, approuvé par la loi du 27 février 1969, *M.B.*, 3 mai 1969, p. 4275.
- (6) Art. 79 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après abrégé T.F.U.E.).
- (7) Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), art. 15, *J.O.U.E.*, L337, 20 décembre 2011.
- (8) S. DATOUSSAID, H. GRIBOMONT et S. SAROLÉA, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive procédures*, Louvain-la-Neuve, CeDIE, 2014, p. 5.
- (9) Règlement (UE) 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), *J.O.U.E.*, L180, 29 juin 2013.
- (10) Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), *J.O.U.E.*, L180, 29 juin 2013.
- (11) Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), *J.O.U.E.*, L180, 29 juin 2013.
- (12) Directive 2011/95/UE précitée.
- (13) Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *J.O.U.E.*, L348, 24 décembre 2008.
- (14) Règlement (UE) 2021/2303 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010, *J.O.U.E.*, L468, 30 décembre 2021.
- (15) Ph. ICARD et J. OLIVIER-LEPRINCE, « Avant-propos », *Les flux migratoires au sein de l'Union européenne*, Ph. Icard (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 17.
- (16) « La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. ». Art. 288, al. 3 T.F.U.E.
- (17) Loi du 21 novembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *M.B.*, 12 mars 2018.
- (18) Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne précité, art. 288, al. 2.
- (19) Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers précitée, *M.B.*, 31 décembre 1980, art. 49, § 1, al. 2 et 3.
- (20) Loi du 15 décembre 1980 précitée, art. 49/2, §§ 2 et 3.
- (21) Loi du 15 décembre 1980 précitée, art. 50, § 1, al. 5.
- (22) Directive 2001/55/CE du Conseil, du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, art. 2, d), *J.O.U.E.*, L212, 7 août 2001.
- (23) Forum Réfugiés, « Que prévoit la directive européenne de « protection temporaire » ? », disponible sur <https://www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/en-europe/681-que-prevoit-la-directive-europeenne-de-protection-temporaire>, consulté le 21/04/2022.

- (24) Art. 78 T.F.U.E.
- (25) Directive 2001/55/CE, précitée.
- (26) Décision (UE) 2022/382 précitée, p. 1
- (27) Décision (UE) 2022/382 précitée, p. 5.
- (28) Directive 2001/55/CE précitée, art. 2, c).
- (29) Conseil de l'Union européenne, « Majorité qualifiée », disponible sur <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/voting-system/qualified-majority/>, consulté le 21/04/2022 ; J.-Y. CARLIER et S. SAROLÉA, *Droit des étrangers*, 1ère éd., Bruxelles, Larcier, 2016, p. 456.
- (30) Directive 2001/55/CE précitée, art. 6, §1, b).
- (31) Directive 2001/55/CE précitée, art. 4, §1.
- (32) Décision (UE) 2022/382 du Conseil précitée, 21).
- (33) C.J. (gde ch.), arrêt *NS c. Secretary of State for the Home Department et M.E.e.a. c. Refugee Applications Commissioner et Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 décembre 2011, C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865.
- (34) Recommandation (UE) 2020/1366 de la Commission du 23 septembre 2020 relative à un mécanisme de l'Union européenne de préparation et de gestion de crise en matière de migration (plan de préparation et de gestion de crise en matière de migration), *J.O.U.E.*, L317, 1 octobre 2020 ; Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil précitée, 20).
- (35) Décision (UE) 2022/382 du Conseil précitée, 16) ; Forum Réfugiés, *op. cit.*
- (36) Directive 2001/55/CE précitée, art. 12, 13 et 14 ; P. DUMAS, *L'accès des ressortissants des pays tiers au territoire des États membres de l'Union européenne*, 1ère éd., Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 586 et 587.
- (37) Directive 2001/55/CE précitée, art. 15.
- (38) Décision (UE) 2022/382 du Conseil précitée ; Forum Réfugiés, *op. cit.*
- (38) Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, *LIBE Newsletter*, n°7, 20 février 2015.
- (40) Organisation Internationale pour les Migrations, « Le nombre d'arrivées de migrants et de réfugiés en Europe atteint le million en 2015 », 6 janvier 2016, disponible sur <https://www.iom.int/fr/news/le-nombre-darrivees-de-migrants-et-de-refugies-en-europe-atteint-le-million-en-2015>, consulté le 29 avril 2022.
- (41) H. BEIRENS *et al.*, *Study on the Temporary Protection Directive - Final Report*, Commission européenne, 2016, pp.14 à 19.
- (42) H. BEIRENS *et al.*, *ibidem*, pp 34 à 36.
- (43) H. BEIRENS *et al.*, *ibidem*, pp 14 à 19.
- (44) M. TARDIS, *op. cit.*, pp. 107 à 120.
- (45) M. TISSIER-RAFFIN, « Crise européenne de l'asile : l'Europe n'est pas à la hauteur de ses ambitions », *Rev. dr. h.*, 2015.
- (46) H. BEIRENS *et al.*, *op. cit.*, pp 34 à 36.
- (47) Agence des Nations Unies pour les réfugiés, « Urgence Ukraine », disponible sur <https://www.unhcr.org/fr/urgence-ukraine.html>, consulté le 5 juillet 2022.
- (48) N. OUDEJANS, *Asylum : A philosophical inquiry into the international protection of refugees*, Tilburg University, 2011, p. 37.
- (49) N. OUDEJANS, *op. cit.*, p. 37.
- (50) Voy. à cet égard la loi du 15 décembre 1980 précitée, art. 49, §1, al. 2 et 3, et 49/2, §§2 et 3.
- (51) Voy. *Supra* Partie III.
- (52) H. BEIRENS *et al.*, *op. cit.*, p. 35.
- (53) H. BEIRENS *et al.*, *op. cit.*, p. 35.
- (54) H. ARENDT, *The Origins of Totalitarianism*, New York, Harvest, 1969, pp. 291 et 292. Voy. également Y. CUSSET, *Prendre sa part de la misère du monde*, Chatou, Les Éditions de la Transparence, 2010, p. 59.
- (55) Y. CUSSET, *ibidem*, p. 59.
- (56) Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *M.B.*, 7 mai 2007, art. 6 et 7.
- (57) S. de TERSCHUEREN et J. BLOMMAERT, *Crise de l'accueil des demandeur-euse-s d'asile : une histoire sans fin*, CIRÉ asbl, Décembre 2021, p. 4.
- (58) Région Wallonne, « Ukraine : stratégie régionale pour l'accueil des ressortissants ukrainiens », 11 mars 2022, err. 22 mars 2022, disponible sur <https://www.wallonie.be/fr/actualites/ukraine-strategie-regionale-pour-laccueil-des-ressortissants-ukrainiens>, consulté le 30 avril 2022 ; SNCB, « Ticket « Help Ukraine » », disponible sur <https://www.belgiantrain.be/en/news/ticket-help-ukraine>, consulté le 1 mai 2022.