

# UKRAINE : La protection temporaire

J.-Y. Carlier et E. Frasca, « Chronique Droit européen des migrations », *Journal de droit européen*, mars 2022, à paraître, extrait.

+ Lien video : <https://youtu.be/zEvOaMdi-v4>

Le 4 mars 2022, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision « constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'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 »<sup>i</sup>. Les mots utilisés sont forts, la mesure adoptée est inédite. Dès à présent, l'importance de la mesure mérite d'être soulignée<sup>ii</sup>. C'est la première fois que la directive protection temporaire (2001/55) est mise en application, après plus de vingt ans d'existence. Alors que la majorité qualifiée, requise pour constater l'existence d'un afflux massif, n'avait jamais été atteinte, cette décision a été adoptée à l'unanimité. Elle entraîne l'octroi d'une protection temporaire de plein droit aux Ukrainiens et aux membres de leur famille résidant en Ukraine au 24 février 2022. Pour les étrangers résidant à cette date en Ukraine, ils en seront bénéficiaires s'ils y étaient réfugiés ou résidents permanents, lorsqu'ils ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays d'origine dans des conditions sûres et durables. Pour les autres étrangers, qui ne disposent pas du séjour permanent, comme les étudiants, et qui rencontrent les mêmes difficultés pour retourner dans leur pays d'origine, les États membres peuvent décider d'appliquer ou non la mesure. Trois points, dont le dernier relève de l'interrogation, méritent déjà d'être relevés. Premièrement, la décision, en écartant l'application de l'article 11 de la directive protection temporaire, permet le choix du pays d'accueil par les fugitifs. C'est une révolution copernicienne au regard du système européen commun d'asile. En effet, ce système est fondé sur la répartition entre les États membres, selon les critères du règlement de Dublin qui conduit à imposer un État d'accueil au fugitif. Deuxièmement, la protection temporaire s'applique à toute personne concernée – Ukrainien ou étranger résident permanent – quelle que soit sa région de résidence en Ukraine. Elle s'applique par exemple également aux personnes qui résident à l'Ouest de l'Ukraine. Il n'est donc pas question d'examiner l'existence d'une alternative de protection interne, comme cela se fait pour l'octroi d'une protection internationale aux ressortissants d'autres pays (Afghanistan, Soudan). Troisièmement, l'adoption de la décision à l'unanimité permet-elle d'envisager une évolution du système européen d'asile vers plus de solidarité entre les États membres ? Encore faudra-t-il que la mesure dépasse l'émotion circonstancielle et soit renouvelée en cas d'afflux massif de personnes venant d'autres régions du monde, ce qui ne fut pas le cas antérieurement. L'avenir le dira. Après le pire, l'espèce humaine est capable du meilleur. La Convention de Genève relative au statut de réfugié, faisant suite à la deuxième guerre mondiale, l'a montré.

---

i

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, [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, *J.O.*, 2001, L 212, p. 12.

[Décision d'exécution \(UE\) 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, *JO L 71*, 4.3.2022, p. 1–6 (ici considérant 3)

[Communication of the Commission](#), Approval of the content of a draft for a Communication from the Commission on operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, Brussels, 17.03.2022, (2022) 1794 final.

---

[Annex to the communication to the Commission](#), Approval of the content of a draft for a Communication from the Commission on operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, Brussels, 17.3.2022, C(2022) 1794 final.

Pour des commentaires de la directive et de sa transposition, voy.

J.-Y. Carlier et S. Sarolea, *Droit des étrangers*, Bruxelles, Bruylant, 2016, [p. 455-456, n° 508](#).

K. Hailbronner, D. Thym (dir.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 3rd ed., Munich/Oxford/Baden-Baden, CH Beck/Hart/Nomos, 2022.

W. Kerber, The Temporary Protection Directive, *European Journal of Migration and Law*, Volume 4, 2002.

M. Ineli Ciger, "[Temporary Protection in Law and Practice](#)", *International Refugee Law Series*, Volume 10, 2018.

Réseau Odysseus, *Temporary Protection Synthesis*, (<https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/2001-55-Temporary-Protection-Synthesis.pdf>) ; K. Kerber, « The Temporary Protection Directive », *E.J.M.L.*, 2002, p. 159

J.-Y. Carlier, « Rapport sur la transposition partielle de la directive sur la protection temporaire » in J.Y. Carlier et Ph. De Bruycker (dir.), *Actualité du droit européen de l'immigration et de l'asile*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 316 (<http://hdl.handle.net/2078.1/88418>).

ii

Pour de premiers commentaires de la décision, voy.

D. Thym, "[Temporary Protection for Ukrainians: the unexpected renaissance of 'Free Choice'](#)", *EU Migration Law Blog*, 7 March 2022.

M. Ineli Ciger, "[5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022](#)", *EU Migration Law Blog*, 7 Mars 2022.

S. Peers, "[Temporary Protection for Ukrainians in the EU? Q and A](#)", *EU Law Analysis*, 27 février 2022.

E. Colombo, « [Il Consiglio adotta la decisione di esecuzione della direttiva sulla concessione della protezione temporanea: lo strumento più adatto per far fronte all'afflusso massiccio di sfollati ucraini](#) », *BlogDUE*, 10 mars 2022

S. Carrera, L. Brumat, M. Ineli Cığır, L. Vosyliute, « [The EU grants temporary protection for people fleeing war in Ukraine Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy](#) », *CEPS Policy Insight*, n° 2022/09, mars 2022

J. Koo, « [Protecting Ukrainians fleeing to the EU... but for how long?](#) », *European Law Blog*, 10 mars 2022

A. Di Pascale, « [Volere è potere! L'attivazione della protezione temporanea per l'accoglienza dei profughi ucraini nell'Unione europea](#) », *Eurojus*, 14 mars 2022.