COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.9.2023
COM(2023) 546 final

2023/0331 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

prorogeant la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Au cours des premières semaines de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie, l'Union a enregistré un nombre record de quelque 200 000 entrées quotidiennes sur son territoire. Compte tenu de l'ampleur et de l'intensité de cet afflux massif, la Commission a proposé au Conseil de déclencher l'application de la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 (ci-après la «directive relative à la protection temporaire»), considérant qu'il s'agissait de l'instrument de l'UE le plus approprié pour faire face à cette situation, car il permettait d'offrir un niveau de protection adéquat aux personnes concernées tout en veillant à ce que les systèmes d'asile des États membres ne soient pas submergés par le nombre considérable de personnes fuyant la guerre en Ukraine.

Le 4 mars 2022, le Conseil a adopté la décision d'exécution (UE) 2022/382[1] et activé la directive relative à la protection temporaire pour certaines catégories[2] de personnes déplacées le 24 février 2022 ou après cette date, à la suite de l'invasion militaire de l'Ukraine par les forces armées russes qui a débuté à cette date. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la directive relative à la protection temporaire, la durée initiale de la protection temporaire est d'une année et peut être prorogée automatiquement par périodes de six mois pour une durée maximale d'un an. La protection temporaire a été automatiquement prorogée d'un an et court actuellement jusqu'au 3 mars 2024.

L'objectif de la présente proposition est de proroger d'un an la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil. Cela aura pour effet de maintenir la protection temporaire dont bénéficient les catégories de personnes définies dans la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil, durant la période allant du 4 mars 2024 au 3 mars 2025[3].

La directive relative à la protection temporaire a pour objet d'instaurer des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et de contribuer à un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil. L'activation de la directive relative à la protection temporaire a permis aux personnes déplacées fuyant l'invasion de l'Ukraine par la Russie de jouir d'un ensemble de droits harmonisés dans toute l'Union, dont un droit de séjour, la possibilité d'exercer une activité salariée ou non salariée, l'accès à un logement adapté, l'accès à l'éducation pour les personnes de moins de 18 ans, l'assistance nécessaire, qu'elle

---

[1] 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

[2] L'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil dispose que la protection temporaire s'applique a) aux ressortissants ukrainiens résidant en Ukraine avant le 24 février 2022; b) aux apatrides, et aux ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui ont bénéficié d'une protection internationale ou d'une protection nationale équivalente en Ukraine avant le 24 février 2022; et, c) aux membres de la famille des personnes visées aux points a) et b). Les États membres appliquent la présente décision ou une protection adéquate en vertu de leur droit national à l'égard des apatrides, et des ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui peuvent établir qu'ils étaient en séjour régulier en Ukraine avant le 24 février 2022 sur la base d'un titre de séjour permanent en cours de validité délivré conformément au droit ukrainien, et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou leur région d'origine dans des conditions sûres et durables.

[3] JO L 71 du 4.3.2022, p. 1.

soit sociale, médicale ou autre, des moyens de subsistance et la tutelle légale pour les mineurs non accompagnés.

Elle a aussi pour objectif important d'atténuer le risque que les systèmes d'asile ne puissent traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à leur bon fonctionnement. L'accès immédiat aux droits conférés par la protection temporaire a permis aux États membres de réduire au minimum les formalités et de réagir ainsi plus rapidement à l'urgence de la situation. La solidarité a constitué la caractéristique dominante de la réaction de l'UE à l'agression russe contre l'Ukraine et a témoigné de l'unité de l'Union, notamment lorsque les États membres se sont déclarés disposés à déroger à l'application de l'article 11 de la directive relative à la protection temporaire, facilitant ainsi la possibilité pour les personnes bénéficiant de la protection temporaire dans l'un des États membres de jouir de cette même protection lorsqu'elles se rendent dans les autres États membres.

Dès l'activation de la directive relative à la protection temporaire, il était essentiel de mettre en place une plateforme ad hoc qui permettrait aux États membres de partager des informations sur les personnes enregistrées en tant que bénéficiaires de la protection temporaire conformément aux articles 10 et 27 de la directive. La Commission a, en six semaines seulement, mis au point la plateforme d'enregistrement des bénéficiaires de la protection temporaire, qui est opérationnelle depuis le 31 mai 2022. Cette plateforme a pour but de permettre aux parties d'échanger des informations pour que les personnes jouissant de la protection temporaire ou d'une protection adéquate en vertu du droit national puissent effectivement bénéficier de leurs droits dans tous les États membres, tout en limitant les éventuels abus, notamment en permettant aux États membres de détecter les enregistrements multiples. Elle restera active tant que la protection temporaire sera appliquée et qu'aucune modification ne devra être apportée à son fonctionnement au titre de la présente proposition de prorogation de la protection temporaire.

Depuis le début de la guerre d'agression menée par la Russie, par rapport aux 4,1 millions de personnes déplacées fuyant l'Ukraine qui se sont enregistrées en vue d'obtenir une protection temporaire, seules 39 560 demandes de protection internationale ont été introduites par des ressortissants ukrainiens dans les États membres de l'UE, en Norvège et en Suisse, dont la majorité au cours des premières semaines qui ont suivi l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie, alors qu'une estimation initiale situait le nombre de demandeurs potentiels entre 1,2 et 3,2 millions de personnes. Ce nombre limité de demandes de protection internationale montre que la protection temporaire a atteint son objectif, notamment en permettant d'éviter que les systèmes d'asile des États membres ne soient submergés.

En vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la directive relative à la protection temporaire, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut proroger la protection temporaire pour une période maximale d'un an s'il subsiste des raisons de la maintenir. Dans sa communication dressant le bilan d'un an de protection temporaire, la Commission a annoncé qu'elle était disposée à présenter une proposition de prorogation, si nécessaire[4].

Aujourd'hui, quelque 4,1 millions de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, dont près d'un cinquième des enfants ukrainiens, bénéficient d'une protection temporaire dans l'UE, l'Allemagne, la Pologne et la Tchéquie étant les pays qui en accueillent le plus grand nombre (environ 1 million en Allemagne et en Pologne et plus d'un demi-million en Tchéquie). Depuis l'activation de la directive relative à la protection temporaire, les États membres, en particulier ceux qui sont les plus touchés par les déplacements massifs de personnes, ont

[4] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Protection temporaire en faveur des personnes fuyant la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine: un an plus tard», COM(2023) 140 final du 8.3.2023.

continué de faire preuve d'une grande solidarité, non seulement en accueillant des personnes, mais aussi en déployant des efforts concrets pour faciliter leur inclusion dans la société d'accueil et en les aidant à devenir autonomes. Ces personnes ne peuvent retourner en Ukraine car la situation dans ce pays ne permet pas encore leur retour dans des conditions sûres et durables.

Concrètement, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) estime qu'au 25 mai 2023, 5,1 millions de personnes étaient déplacées à l'intérieur de l'Ukraine[5]. Plus de la moitié de ces personnes ont déclaré être déplacées depuis au moins un an. Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés estimait au même nombre, en juin 2023, les personnes déplacées à l'intérieur de l'Ukraine, et que plus de 17 millions de personnes dans ce pays avaient besoin d'une aide humanitaire d'urgence[6]. En juin 2023, compte tenu de la situation qui régnait en Ukraine, il a réaffirmé la position[7] qu'il avait exprimée en mars 2022 sur les retours vers l'Ukraine et qui appelait les États à ne pas procéder au retour forcé des ressortissants et des anciens résidents habituels d'Ukraine, y compris de ceux dont la demande d'asile avait été rejetée.

En outre, le nombre d'enregistrements hebdomadaires concernant les personnes qui bénéficient de la protection temporaire, prévus à l'article 10 de la directive 2011/55/CE du Conseil, a diminué après les premiers mois de la guerre d'agression menée par la Russie, passant de 60 000 enregistrements hebdomadaires en juin 2022 à quelque 20 000 nouveaux enregistrements en moyenne par semaine en mars 2023, et a continué de diminuer régulièrement. Par conséquent, le nombre total d'enregistrements des personnes bénéficiant de la protection temporaire est resté stable à environ 4,1 millions, peu de personnes déclarant retourner en Ukraine à titre permanent. Cette évolution indique que la situation en Ukraine demeure instable sur l'ensemble du territoire ukrainien, en raison de la guerre d'agression menée par la Russie. De violents combats et des attaques contre les civils et les infrastructures continuent de faire rage dans de nombreuses régions et le risque d'escalade persiste. Conjugué à la situation humanitaire difficile en Ukraine, cela pourrait en outre entraîner une nouvelle augmentation subite des arrivées dans l'Union, qui pourrait atteindre le niveau d'un afflux massif.

L'incertitude et l'instabilité actuelles en Ukraine montrent qu'il n'existe pas de solution en vue pour les bénéficiaires de la protection temporaire actuellement présents dans les États membres de l'UE. Ces personnes ont toujours besoin d'être protégées au sein de l'Union. De même, le risque pour le bon fonctionnement des systèmes d'asile nationaux persisterait si la protection temporaire cessait bientôt et si toutes ces personnes demandaient simultanément une protection internationale.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que les raisons pour lesquelles la protection temporaire a été introduite subsistent et qu'il convient donc de la proroger car elle constitue une réponse nécessaire et appropriée à la situation actuelle. La prorogation devrait être adoptée dès que possible et pour une année supplémentaire, c'est-à-dire pour la période allant du 4 mars 2024 au 3 mars 2025, conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la directive relative à la protection temporaire. Il s'agit que les personnes déplacées en provenance d'Ukraine et hébergées dans les États membres de l'UE bénéficient de la plus grande stabilité et des meilleures perspectives possibles dans les circonstances actuelles. En outre, les États membres devraient avoir la possibilité de prendre les mesures administratives et juridiques nécessaires (telles que le renouvellement des titres de séjour) en temps utile pour

5 Ukraine Internal Displacement Report, general population survey, juin 2023
6 Urgence Ukraine | UNHCR
7 UNHCR position on voluntary return to Ukraine, juin 2023

se préparer à la prorogation de la protection temporaire. La clarté et la sécurité juridiques sont également nécessaires pour permettre aux autorités des États membres de planifier et de prévoir efficacement la protection temporaire.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La proposition est pleinement cohérente avec l'acquis de l'UE en matière d'asile, puisque la directive relative à la protection temporaire fait partie intégrante du régime d'asile européen commun et qu'elle est prévue pour faire face à une situation extraordinaire d'afflux massif de personnes déplacées, comme c'est actuellement le cas en raison de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie. Elle est également pleinement cohérente avec l'objectif de l'Union européenne consistant à mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans l'Union européenne.

Les éléments de la proposition sont également conformes au pacte sur la migration et l'asile de septembre 2020 et aux propositions législatives qui l'accompagnent. La directive relative à la protection temporaire s'est révélée être un instrument essentiel pour fournir une protection immédiate dans l'UE et reste, à ce stade, l'instrument le plus approprié pour faire face aux déplacements causés par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. D'une part, elle permet aux systèmes d'asile des États membres de ne pas être submergés par des demandes de protection internationale et, d'autre part, elle prévoit un ensemble harmonisé de droits pour les personnes déplacées dans l'ensemble de l'Union, qui garantissent une protection adéquate. En outre, l'acquis actuel en matière de migration légale exclut de son champ d'application les bénéficiaires de la protection temporaire. La Commission a estimé, dans sa communication dressant le bilan d'un an de protection temporaire[8], qu'il convenait de conserver la directive relative à la protection temporaire dans la boîte à outils dont disposerait l'Union européenne à l'avenir.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La proposition est pleinement cohérente avec la nécessité de permettre aux États membres de traiter les éventuelles demandes de protection internationale de manière ordonnée, sans risquer de voir leur régime d'asile submergé, et de continuer à prévoir les mesures nécessaires en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, afin d'éviter que les régimes d'asile des États membres ne soient submergés. Elle est également cohérente avec les actions extérieures de l'Union. La proposition est en outre cohérente avec les mesures restrictives de l'UE et d'autres actions. La proposition s'inscrit dans un ensemble complet de mesures de l'UE destiné à répondre à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La base juridique de la proposition est l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées, étant donné que les raisons à l'origine de l'introduction de la protection temporaire subsistent. Cela permet de prendre des mesures qui favorisent un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

[8] COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL intitulée «Protection temporaire en faveur des personnes fuyant la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine: un an plus tard»

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Le titre V du TFUE relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice investit l'Union européenne de certaines compétences dans ces matières. Ces compétences doivent être exercées conformément à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, c'est-à-dire si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres et peuvent donc l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union européenne.

La situation en Ukraine consécutive à la guerre d'agression menée par la Russie a des répercussions sur l'UE dans son ensemble. L'Union européenne y a réagi d'une seule voix et de manière inédite. Cela montre que cette situation requiert toujours des solutions et un soutien de l'UE ainsi qu'une coordination étroite au niveau de l'UE, étant donné qu'il est toujours nécessaire que tous les États membres y réagissent efficacement et d'une seule voix et qu'ils veillent à ce que les mêmes normes et un ensemble harmonisé de droits soient appliqués dans toute l'Union aux 4,1 millions de personnes qui y sont actuellement accueillies et en cas de nouvel afflux (massif) de personnes déplacées dû à l'instabilité persistante. De toute évidence, des mesures prises isolément par les États membres ne sauraient répondre de manière satisfaisante à la nécessité, pour l'UE, d'adopter une approche commune face à ce qui constitue clairement un problème commun à l'ensemble de l'UE.

Cette approche commune ne peut pas être réalisée de manière suffisante par les États membres agissant individuellement et peut, en raison des dimensions et des effets de la présente proposition de décision d'exécution du Conseil, l'être mieux et de manière plus coordonnée au niveau de l'Union, comme l'indiquent également les États membres eux-mêmes. L'Union doit donc intervenir et peut adopter des mesures conformément au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

- **Proportionnalité**

Conformément au principe de proportionnalité énoncé à l'article 5, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, la proposition de décision d'exécution du Conseil prévoit une prorogation de la protection temporaire pour une durée limitée, à savoir pour un an en faveur du groupe spécifique de personnes auquel elle s'applique déjà.

La mesure proposée se limite à ce qui est nécessaire compte tenu de l'ampleur et de la gravité de la situation en Ukraine, raison pour laquelle quelque 4,1 millions de personnes déplacées actuellement présentes dans les États membres de l'UE ne sont pas en mesure de retourner en Ukraine dans des conditions sûres et durables. En outre, cette prorogation constitue également une réponse proportionnée au vu de la situation actuelle, étant donné que la protection temporaire a permis d'éviter que les systèmes d'asile des États membres ne soient submergés par un grand nombre de personnes venues chercher refuge dans les États membres de l'UE.

- **Choix de l'instrument**

Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la directive relative à la protection temporaire, une décision d'exécution du Conseil est requise pour proroger la protection temporaire pour une période maximale d'un an, s'il subsiste des raisons de la maintenir.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **•Élaboration des politiques sur la base d'éléments concrets**

Dès l'activation de la directive relative à la protection temporaire, la Commission a mis en place le réseau européen de préparation et de gestion de crise en matière de migration, en

l'axant sur l'Ukraine, ce qui a permis d'acquérir une connaissance commune des conséquences migratoires de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie et de l'état de préparation de l'UE et des États membres. En outre, la plateforme de solidarité avec l'Ukraine assure une réaction coordonnée à la crise et fournit un cadre pour, entre autres, procéder à des échanges réguliers et améliorer l'état de préparation général au niveau de l'UE. Ces deux initiatives ont permis de recueillir des informations et des données sur l'état de la situation et les mouvements de personnes. De plus, la plateforme d'enregistrement des bénéficiaires de la protection temporaire a permis aux États membres participants d'échanger des informations concernant les bénéficiaires de la protection temporaire et d'une protection adéquate offerte par le droit national, et de détecter ainsi les demandes multiples introduites dans un même État membre ou dans différents États membres de l'UE.

En outre, la Commission européenne, d'autres institutions telles que la Banque mondiale et les Nations unies, ainsi que le gouvernement ukrainien, évaluent régulièrement la situation en Ukraine. La Banque mondiale publie des rapports sur l'évaluation rapide des dommages et des besoins en Ukraine[9].

Depuis le début de la guerre, l'OIM s'est attachée à faire mieux comprendre la situation des personnes déplacées et à suivre les déplacements à l'intérieur de l'Ukraine et les flux de mobilité, en plus de mener des enquêtes sur les intentions des personnes fuyant la guerre et de celles franchissant la frontière pour retourner en Ukraine. Le HCR publie régulièrement des informations sur les intentions et les perspectives des personnes déplacées (y compris à l'intérieur du pays) en provenance d'Ukraine. Les enquêtes et les articles publiés par les organisations internationales susmentionnées indiquent qu'à l'heure actuelle, la situation demeure instable et incertaine, empêchant dès lors tout retour dans des conditions sûres et durables. L'estimation du nombre de personnes susceptibles de demander la protection offerte au moment de l'activation de la directive relative à la protection temporaire (mars 2022) indiquait que la moitié des personnes déplacées pourrait probablement être absorbée par les grands réseaux de diaspora existant dans toute l'Union, principalement, mais pas uniquement, dans les pays de destination «traditionnels» (Pologne, République tchèque, Allemagne, Italie et Espagne). Le nombre de bénéficiaires de la protection temporaire enregistrés jusqu'à présent confirme cette estimation. À la fin de l'année 2022, près de la moitié des personnes bénéficiant actuellement de la protection temporaire (3,8 millions) avaient été accueillies en Allemagne et en Pologne, suivies de la Tchéquie, de l'Italie et de l'Espagne. Au mois de juin 2023, le HCR estimait que 6,3 millions de personnes ayant fui l'Ukraine étaient enregistrées dans le monde[10].

- **Consultation des parties intéressées et obtention et utilisation d'expertise**

Afin de recueillir des informations reposant sur des éléments concrets, la Commission a régulièrement consulté le réseau européen de préparation et de gestion de crise en matière de migration et les autorités des États membres participant à la plateforme de solidarité, le Service européen pour l'action extérieure, les agences de l'UE concernées, les autorités ukrainiennes et les organisations internationales, tout en ayant des échanges avec les organisations non gouvernementales et de la société civile.

La Commission a organisé des discussions consacrées à la prorogation de la protection temporaire sur la plateforme de solidarité. Dans ce forum et dans le cadre du dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR), les États membres

9 Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment, February 2022 - February 2023

10 Urgence Ukraine | UNHCR

ont unanimement exprimé la nécessité de proroger la protection temporaire d'une année supplémentaire, afin de maintenir une réaction européenne commune, de clarifier la situation pour les bénéficiaires et de permettre aux États membres de prendre les mesures administratives et juridiques nécessaires au niveau national (telles que le renouvellement des titres de séjour). En parallèle, des contacts réguliers ont eu lieu avec les autorités ukrainiennes pour recueillir des informations concernant la situation sur le terrain. Les États membres ont été consultés au sein du Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (CSIFA) en juillet 2023, où ils ont souligné la nécessité de proroger la protection temporaire. En outre, conformément à l'article 3 de la directive relative à la protection temporaire, la Commission a consulté tout spécialement le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, qui évalue la situation et fournit des informations utiles et qui mène des enquêtes sur les intentions des personnes déplacées. Le HCR a récemment publié un document de prise de position qui souligne qu'il conviendrait de ne pas procéder aux retours non volontaires vers l'Ukraine. En mai 2023, 59 organisations de la société civile ont publié, à l'initiative du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE), une déclaration commune qui invitait la Commission européenne à élaborer d'urgence une proposition de décision d'exécution du Conseil prorogeant la protection temporaire jusqu'en mars 2025.

- **Droits fondamentaux**

La présente proposition respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que les obligations découlant du droit international, et notamment de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Depuis le début de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, les besoins de financement liés à l'application de la directive relative à la protection temporaire ont été couverts par le budget des instruments de financement de l'UE existants pour les périodes 2014-2020 et 2021-2027, en particulier dans le cadre de la politique de cohésion.

Depuis mars 2022, les règles régissant la politique de cohésion ont été révisées à plusieurs reprises, grâce au paquet «Action de cohésion pour les réfugiés en Europe» (CARE), afin de permettre aux États membres de réaffecter jusqu'à 17 milliards d'EUR provenant des fonds non utilisés de l'enveloppe 2014-2020 et d'apporter des liquidités supplémentaires en puisant dans la nouvelle enveloppe 2021-2027. Le paquet CARE a accru la flexibilité des règles existantes; il a injecté 13,6 milliards d'EUR de liquidités supplémentaires pour financer les besoins urgents et a simplifié l'établissement des rapports par les autorités de gestion. Pour les Fonds «Affaires intérieures», en mars 2022, la période d'exécution des trois Fonds (FAMI, FSI-Frontières et visas et FSI-Police) a été prolongée d'un an. Les États membres ont ainsi pu avoir accès aux fonds non dépensés disponibles et les réaffecter rapidement, dans le cadre des programmes existants, à des besoins urgents en matière de migration et de gestion des frontières, consécutifs au nombre considérable de personnes fuyant la guerre. En outre, un renforcement ciblé de 152 millions d'EUR a été approuvé par l'autorité budgétaire et utilisé dans le cadre du train de mesures d'aide d'urgence de 400 millions d'EUR destiné à soutenir les États membres les plus touchés qui ont des besoins de premier accueil à la suite de l'afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine. Enfin, dans sa révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) du 20 juin 2023, la Commission a proposé d'augmenter de 2 milliards d'EUR les ressources de la rubrique 4, pour la période 2025-2027. Ces ressources supplémentaires sont nécessaires pour aider les États membres à mettre en

œuvre le pacte sur la migration et l'asile, pour continuer à apporter un soutien structurel aux États membres dont une frontière extérieure est soumise à une pression exceptionnelle et pour continuer à assurer des interventions efficaces et rapides en cas de situation de crise et d'urgence. Elles pourraient également financer les nombreuses priorités dans le domaine de l'asile, de la migration et de la gestion des frontières, notamment l'accueil des bénéficiaires de la protection temporaire.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

L'*article 1er* proroge d'un an (du 4 mars 2024 au 3 mars 2025) la protection temporaire accordée aux personnes déplacées visées à l'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil.

L'*article 2* fixe la date à partir de laquelle la décision d'exécution du Conseil devrait s'appliquer, à savoir le 4 mars 2024.

2023/0331 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

prorogeant la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil[11], et notamment son article 4, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) La directive 2001/55/CE instaure des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers et qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, et contribue à un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

(2) Le 4 mars 2022, le Conseil a adopté la décision d'exécution (UE) 2022/382[12] 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.

(3) Conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2001/55/CE, la protection temporaire a d'abord été appliquée pour une durée initiale d'un an, jusqu'au 3 mars 2023, puis automatiquement prorogée d'un an supplémentaire, jusqu'au 3 mars 2024.

(4) Dans le contexte de son activation, les États membres sont convenus de ne pas appliquer l'article 11 de la directive 2001/55/CE aux personnes qui bénéficient de la protection temporaire dans un État membre donné, en vertu de la décision d'exécution du Conseil, et qui se rendent dans un autre État membre sans autorisation, sauf autre convention des États membres conclue sur une base bilatérale.

(5) Environ 4,1 millions de personnes déplacées bénéficient actuellement de la protection temporaire dans l'Union. La situation en Ukraine ne permet pas leur retour dans ce pays dans des conditions sûres et durables. L'Organisation internationale pour les migrations estime qu'au 25 mai 2023, 5,1 millions de personnes étaient déplacées à

[11] JO L 212 du 7.8.2001, p.12.

[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 du 4.3.2022, p. 1).

l'intérieur de l'Ukraine. Plus de la moitié de ces personnes ont déclaré être déplacées depuis au moins un an. Le Haut-Commissariat des Nations unies a estimé que plus de 5 millions de personnes étaient déplacées à l'intérieur de l'Ukraine et que plus de 17 millions de personnes avaient besoin d'une aide humanitaire d'urgence. En juin 2023, compte tenu de la situation qui régnait en Ukraine, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés a réaffirmé sa position antérieure sur les retours vers l'Ukraine, qui appelait les États à ne pas procéder au retour forcé des ressortissants et des anciens résidents habituels d'Ukraine, y compris de ceux dont la demande d'asile avait été rejetée.

(6) Le nombre total d'enregistrements de personnes bénéficiant de la protection temporaire est resté stable à environ 4,1 millions, peu de personnes déclarant retourner en Ukraine à titre permanent. En outre, le risque de voir à l'avenir un afflux massif et le déplacement d'un plus grand nombre encore de personnes fuyant d'Ukraine vers l'UE continue d'exister, en raison de la situation instable et incertaine qui règne dans le pays du fait des actions hostiles de la Russie. Des combats acharnés se poursuivent dans de nombreuses régions. Le risque d'escalade persiste. Conjugué à la situation humanitaire difficile en Ukraine, cela pourrait en outre entraîner une nouvelle augmentation subite des arrivées dans l'Union, qui pourrait atteindre le niveau d'un afflux massif. En même temps, le risque pour le bon fonctionnement des systèmes d'asile nationaux persisterait si la protection temporaire cessait bientôt et si toutes ces personnes demandaient simultanément une protection internationale.

(7) Étant donné que le nombre élevé de personnes déplacées présentes dans l'Union et bénéficiant de la protection temporaire n'est pas susceptible de diminuer tant que la guerre contre l'Ukraine se poursuivra, il est nécessaire de proroger la protection temporaire pour faire face à la situation des personnes qui en bénéficient actuellement dans l'Union ou qui en auront besoin à partir du 4 mars 2024, puisqu'elle prévoit une protection immédiate et l'octroi d'un ensemble harmonisé de droits, tout en réduisant les formalités au minimum en cas d'afflux massif dans l'Union. La prorogation de la protection temporaire permettra également d'éviter que les systèmes d'asile des États membres ne soient submergés par une augmentation sensible des demandes de protection internationale qui pourraient être introduites par les personnes qui bénéficiaient de la protection temporaire jusqu'au 3 mars 2024, si cette protection devait cesser à cette date, ou par des personnes fuyant la guerre en Ukraine qui arriveraient dans l'Union après cette date et avant le 4 mars 2025.

(8) Par conséquent, étant donné que les motifs de la protection temporaire persistent, cette protection en faveur des catégories de personnes déplacées visées dans la décision d'exécution (UE) 2022/382 devrait être prorogée jusqu'au 3 mars 2025.

(9) La présente décision respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

(10) Conformément à l'article 4 du protocole nº 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Irlande a notifié, par lettre du 11 avril 2003, son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la directive 2001/55/CE. L'Irlande est donc liée par la présente décision.

(11) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole nº 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union

européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La protection temporaire accordée aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine visées à l'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil est prorogée d'une année civile à compter du 4 mars 2024.

Article 2

La présente décision entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Elle est applicable à partir du 4 mars 2024.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président