

SPINOSI

SCP d'Avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation
2 Rue de Villersexel
75007 PARIS

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

INTERVENTION VOLONTAIRE EN DEFENSE

- POUR :
- 1/ Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), dont le siège social est situé au 2 - 4, rue de Harley à PARIS (75001), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
 - 2/ La CIMADE (Comité Inter-Mouvements Auprès Des Evacués), dont le siège social est situé 64 rue Clisson à PARIS (75013), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**
 - 3/ Le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), dont le siège social est situé au 3, villa Marcès à PARIS (75011), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
 - 4/ La Ligue des droits de l'homme (LDH), dont le siège social est situé au 138, rue Marcadet à PARIS (75018), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice**
 - 5/ Le Groupe Accueil et Solidarité (GAS), dont le siège social est situé 17 place Maurice Thorez à VILLEJUIF (94800), prise en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice ;**

SCP SPINOSI

Les associations exposantes entendent intervenir dans le cadre de l'instance ouverte par le pourvoi formé par le ministre de l'intérieur et des Outre-mer contre l'ordonnance n° 22002129 du 13 juin 2022 rendue par le juge des référés du tribunal administratif de Rouen.

Sur la requête n° 465.365

FAITS

I. Madame G , ressortissante arménienne, vivant en Ukraine sous couvert d'un titre de séjour temporaire délivré par les autorités de ce pays, est entrée en France le 21 mars 2022.

I-1 Madame G a introduit une demande de protection temporaire.

Par une décision du 26 avril 2022 le préfet de la Seine-Maritime a rejeté sa demande de protection temporaire et lui a délivré une autorisation provisoire de séjour, d'une durée de validité d'un mois afin de permettre l'examen de sa situation au regard du droit au séjour sur un autre fondement.

Par une ordonnance du 13 juin 2022 le tribunal administratif de Rouen a suspendu cette décision, a enjoint au préfet de la Seine-Maritime de réexaminer la situation de Madame G et de prendre une nouvelle décision dans un délai de trois semaines.

Par une décision du 4 juillet 2022 le préfet de la Seine-Maritime a de nouveau refusé à Madame G le bénéfice de la protection temporaire et lui a délivré une autorisation provisoire de séjour d'une durée d'un mois.

I-2 Devant l'urgence de la situation, elle a été contrainte de saisir le juge des référés du tribunal administratif de Rouen.

Par une ordonnance n° 2202129 du 13 juin 2022, le juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative a, d'une part, suspendu l'exécution de l'arrêté du préfet de la Seine-Maritime du 26 avril 2022 en tant qu'il lui refuse le bénéfice de la protection temporaire et refuse la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour portant la mention « bénéficiaire de la protection temporaire » et, d'autre part, enjoint au préfet territorialement compétent, de réexaminer sa situation et de prendre une nouvelle décision dans le délai de trois semaines à compter de la notification de la présente ordonnance et de la munir d'une

autorisation provisoire de séjour valable pendant la durée du réexamen, dans le délai de quatre jours à compter de la notification de la présente ordonnance.

II. Le ministre de l'intérieur et des Outre-mer a formé un pourvoi en cassation contre cette ordonnance.

C'est l'instance dans le cadre de laquelle les associations exposantes entendent intervenir volontairement en défense de l'ordonnance rendue par le juge des référés du tribunal administratif de Rouen.

DISCUSSION

En ce qui concerne l'intérêt à intervenir des associations exposantes

III. En premier lieu, l'intérêt à agir des associations exposantes ne fait guère de doute.

III-1 En droit, il importe de rappeler que le Conseil d'Etat apprécie les conditions de recevabilité de l'intervention volontaire des associations de façon libérale, leur intérêt à intervenir étant apprécié au regard de « de leur objet statutaire et leur action » (CE, 13 novembre 2013, n° 349.735, § 5).

III-2 Or, en l'occurrence, il est indéniable que chacune des associations dispose d'un intérêt à intervenir dans la présente instance.

III-2.1 Premièrement, s'agissant de l'association des Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), aux termes de l'article 2 de ses statuts :

« Cette association a pour but de regrouper les Avocats pour la défense et le respect des droits des étrangers, consacrés, notamment, par les déclarations des droits de l'homme de 1789 et 1793 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Elle informe les avocats, les étrangers, notamment par l'organisation de réunions, séminaires, colloques, échanges d'informations.

Elle soutient et assiste, notamment en justice, toute personne qui s'engage pour la défense des droits des étrangers.

Elle soutient l'action des étrangers en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, y compris le contentieux relatif à la nationalité française.

Elle combat toutes les formes de racisme et de discrimination, et assiste ceux qui en sont victimes. Elle entretient des relations avec les

administrations et les organismes en relation avec les étrangers » (Prod. 1).

En raison des buts qu'elle s'est donnée, l'ADDE est régulièrement admise à agir au soutien d'intérêts particuliers ou collectifs et de la défense des droits des ressortissants étrangers vivant sur le territoire national.

L'ADDE a donc intérêt à intervenir volontairement au soutien de l'argumentation en défense de la défenderesse, ressortissante arménienne qui vivait en Ukraine sous couvert d'un titre de séjour temporaire délivré par les autorités de ce pays et qui est entrée en France le 21 mars 2022 dans le contexte du conflit armé international initié par la Russie en Ukraine.

III-2.2 Deuxièmement, l'association la Cimade a pour but – selon l'article 1^{er} de ses statuts (**Prod. 2**) – de « [...] *manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions [...] La Cimade inscrit son engagement dans la perspective d'un monde plus humain et plus juste et adapte constamment ses actions nationales et internationales aux enjeux de l'époque. La Cimade met en œuvre tous les moyens propres à atteindre ses buts [...] et au besoin par voie judiciaire [...] ».*

Depuis sa création en 1939, La Cimade a développé ses actions d'accueil et de défense des droits des étrangers, tant sur les questions relatives au statut juridique des personnes que sur celui de leurs droits sociaux.

Aujourd'hui, la Cimade reçoit, informe et conseille chaque année dans ses permanences d'accueil réparties sur le territoire français plus de 100 000 étrangers sur leurs droits et leur situation juridique.

Elle intervient dans la moitié des centres de rétention administrative de la France hexagonale ainsi que dans ceux d'Outre-mer afin d'assurer un accompagnement humain, social et juridique des étrangers retenus.

A ce titre, son intérêt à agir et à intervenir dans le cadre de contentieux relatifs aux droits des étrangers a été fréquemment reconnu par le Conseil d'État (v. notamment CE, 22 juillet 2022, n° 463.850 ; CE, 21 décembre 2021, n° 450.551 ; CE, 15 mai 2019, n° 409.630 ; CE, 17 avril 2019, n° 428.358 ; CE, 13 mars 2019, n° 427.708 ; CE, 21 décembre 2018, n° 421.324 ; CE, 12 octobre 2017, n° 414.733 ; CE, 15 avril 2016, n° 398.550 ; CE, 23 novembre 2015, n° 394.540 ; CE, 22 juillet 2015, n° 381.550 ; CE, 5 mars 2013, n° 366.340 ; CE, 28 juin 2012, n° 360.381 ; CE, 11 octobre 2011, n° 353.002).

En outre, son intérêt à intervenir devant le Conseil constitutionnel concernant les droits des étrangers a aussi été reconnu à de nombreuses reprises (v. Cons. constit. Décision n°s 2021-983 QPC du 17 mars 2022 ; 2019-807 QPC du 4 octobre 2019 ; 2018-768 QPC du 21 mars 2019 ; 2018-741 QPC du 19 octobre 2018 ; 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018 ; 2016-580 QPC du 5 octobre 2016 ; 2013-358 QPC du 29 novembre 2013 ; 2011-217 QPC du 3 février 2012 ; 2011-120 QPC du 8 avril 2011).

Partant, il est indéniable que la Cimade dispose d'un intérêt à intervenir dans la présente affaire qui concerne le sort et les droits de ressortissantes étrangères.

III-2.3 Troisièmement, s'agissant du GISTI, cette association a pour objet, selon l'article 1^{er} de ses statuts :

« - de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées ;

- d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;

- de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;

- de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes »
(**Prod. 3**).

Son intérêt pour intervenir est donc incontestable dans un contentieux qui met en cause le sort de ressortissants étrangers initialement présents en Ukraine et désormais en France.

III-2.4 Quatrièmement, s'agissant de la Ligue des droits de l'homme, il résulte de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de ses statuts (**Prod. 4**) qu'elle est « *destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels (...)* ».

L'article 3, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de ses statuts précise que :

« La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples.

Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction notamment la constitution de partie civile lorsque des personnes sont victimes d'atteintes aux principes ci-dessus visés et d'actes arbitraires ou de violences de ta part des agents de l'État.

Lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes ».

Eu égard à cet objet statutaire, la Ligue des Droits de l'Homme justifie nécessairement d'un intérêt à intervenir dans la présente instance relative au sort d'une ressortissante étrangère.

En effet, l'intérêt de la Ligue des droits de l'Homme à agir et à intervenir dans des affaires relatives aux droits des étrangers et demandeurs d'asile a été reconnu à maintes reprises (v. not. CE, 7 juin 2006, *Aides et autres*, n° 285.576 ; CE, 30 décembre 2016, *ELENA France et autres*, n° 395.058).

III-2.5 Quatrièmement, et enfin, le Groupe Accueil et Solidarité (GAS) a pour objet, selon ses statuts, de :

« Concrétiser la solidarité collective de ses membres avec les personnes dans le monde qui sont victimes de violations des droits humains ou de répression du fait de leur lutte pour le respect de ces droits.

Cette solidarité s'exerce par la participation à l'accueil en France de ceux qui sont venus y chercher un asile politique et plus généralement une protection.

Le GAS s'attache à défendre le droit d'asile et oeuvre à l'intégration des bénéficiaires de la protection internationale. » (Prod. 5).

En d'autres termes, le GAS s'est donné pour mission statutaire d'agir en particulier pour les droits des ressortissants étrangers qui sollicitent une protection en France.

III-3 De fait, l'instance au titre de laquelle les cinq associations entendent intervenir soulève d'importantes questions concernant la protection effective des ressortissants étrangers qui se trouvaient auparavant en Ukraine.

Plus précisément encore, la présente affaire soulève un enjeu de principe concernant l'ampleur et l'intensité de exigences du droit de l'Union européenne quant à la situation particulière née du conflit armé international initié par la Russie en Ukraine.

C'est en qualité d'observatrices privilégiées de cette situation et d'actrices de la protection des droits de ces ressortissants étrangers vulnérables que les associations tiennent à soutenir les prétentions de la défenderesse devant le Conseil d'Etat.

III-4 Il résulte de tout ce qui précède que les associations exposantes ont manifestement intérêt à intervenir à la présente instance.

En ce qui concerne l'objet de l'intervention des associations exposantes

IV. Les associations exposantes entendent soutenir intégralement l'ensemble de l'argumentation développée par la défenderesse contre le pourvoi formé par le ministre de l'intérieur et des Outre-mer contre l'ordonnance n° 22002129 du 13 juin 2022 rendue par le juge des référés du tribunal administratif de Rouen.

À ce titre, les associations exposantes font leur l'ensemble des moyens et conclusions soutenus par la défenderesse.

Tout au plus tiennent-elles à attirer l'attention du Conseil d'Etat sur les éléments suivants.

V. Premièrement, concernant **le nombre de bénéficiaires de la protection temporaire en Europe et en France**, les intervenants entendent souligner que l'invasion par l'armée russe de l'Ukraine a provoqué le plus important déplacement forcé de population depuis la fin de la deuxième Guerre mondiale.

Selon le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR), au 30 septembre 2022, plus de 7, 5 millions de personnes ont franchi les frontières de l'Ukraine pour se réfugier dans un autre pays. Parmi elles, selon la même source et à la même date, 4 183 841 personnes bénéficiaient de la protection temporaire, dont la mise en oeuvre a été décidée par le Conseil de l'Union européenne (Accessible en ligne : <https://bit.ly/3AKRTzp> - Dernière consultation le 27 novembre 2022).

Les principaux pays d'accueil des bénéficiaires dans l'Union européenne sont la Pologne avec un peu plus de 1,4 millions de personnes (soit 3,7% de sa population en 2021), l'Allemagne avec près de 710 000 protégés (0,85% de sa population), la République tchèque (plus de 438 000 soit 4,1% de sa population), l'Italie (157 600, soit 0,27%), l'Espagne (près de 145 000, soit 0,31%) et la Bulgarie (126 000, soit 1,8 %).

Avec un nombre estimé de 105 000 bénéficiaires et 0,16 % de sa population, la France arrive 6^e dans l'Union européenne. Il ne s'agit que d'une estimation car les autorités françaises ne comptabilisent que

les personnes qui ont obtenu une autorisation provisoire de séjour et n'indiquent pas le nombre de mineurs.

Selon les statistiques arrondies et partielles publiées par Eurostat, à la fin juillet 2022, 73 100 personnes en France bénéficiaient de la protection dont un peu plus de 69 000 Ukrainiens. De même alors que les autres Etats membres fournissent des statistiques détaillées par sexe, âge et par nationalité, la France se borne à indiquer le nombre d'Ukrainiens et le sexe, les autres nationalités étant rangées dans la rubrique « inconnu » (Accessible en ligne : <https://bit.ly/3EKMPMT> - Dernière consultation le 27 novembre 2022).

A défaut de données précises, si on regarde les statistiques des autres Etats membres, 98,9% des bénéficiaires sont de nationalité ukrainienne, sont très majoritairement des femmes et 38% sont des mineurs. Parmi les nationalités autres, les Russes, les Nigériens, les Biélorusses, les Marocains et les Moldaves sont les plus nombreux.

VI. Deuxièmement, sur l'application de protection temporaire à des ressortissants de pays tiers autres qu'Ukrainiens, les intervenantes tiennent à souligner que, conformément l'article 7 de la directive, des Etats membres ont octroyé la protection temporaire à des personnes qui ne figuraient pas dans les catégories définies par l'article 2 §1 et 2 de la décision du 4 mars 2022.

Selon un document du centre européen sur les réfugiés et exiles (en anglais « ECRE ») en date du 25 avril 2022 , la plupart des pays qui ont pris des mesures complémentaires ont étendu la protection temporaire en sus des ressortissants ukrainiens, des réfugiés dans ce pays et des « résidents permanents »aux personnes ayant un résidence régulière en Ukraine sans pour autant avoir un statut de résident permanent, comme l'Allemagne, la Bulgarie, la Croatie, l'Espagne, la Finlande, la Lettonie, le Luxembourg, les Pays Bas ou le Portugal.

Dans ce dernier pays, la part des non-Ukrainiens parmi les bénéficiaires de la protection est la plus importante puisqu'elle est de 19 % (**Prod. 7**).

VII. Troisièmement, et à toutes fins utiles, les intervenantes tiennent à

souligner que l'instruction N°INTV2208085J relative à la mise en œuvre de la décision du Conseil de l'Union européenne du 5 mars 2022, prise en application de l'article 5 de la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 fait une fausse application des dispositions de la directive et de la décision du Conseil de l'Union européenne qui, sous la présidence de la France a décidé d'appliquer pour la première fois la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 dite protection temporaire.

VII-1 D'emblée, il convient de rappeler que **l'instruction N°INTV2208085J du 10 mars 2022 prévoit en son point I** que :

« a. Personnes entrant dans le champ d'application de la protection temporaire

En application de l'article 2 de la décision du Conseil, la protection temporaire est accordée aux catégories de personnes suivantes:

1° Les ressortissants ukrainiens qui résidaient en Ukraine avant le 24 février 2022. Cette catégorie comprend:

- Les ressortissants ukrainiens déplacés d'Ukraine à partir du 24 février 2022;*
- Les ressortissants ukrainiens présents à cette date sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat associé sous couvert d'une dispense de visa ou d'un visa Schengen, et établissant que leur résidence permanente à cette date se trouvait en Ukraine.*

2° Les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui bénéficient d'une protection internationale ou d'une protection nationale équivalente en Ukraine avant le 24 février 2022.

3° Les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui établissent qu'ils résidaient régulièrement en Ukraine « 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 région d'origine dans des conditions sûres et durables ». Pour l'application de ces dispositions, vous convoquerez l'intéressé à un entretien au cours duquel vous procéderez à l'examen de sa situation individuelle.

4° Les membres de famille des personnes mentionnées aux 1°, 2° et 3°

et eux-mêmes déplacés d'Ukraine à partir du 24 février, sans qu'y fasse obstacle la circonstance qu'ils pourraient retourner dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables.

Sont considérés comme membres de famille, sous réserve que la famille existait déjà en Ukraine avant le 24 février 2022:

Le conjoint ou le partenaire engagé dans une relation stable;

Les enfants mineurs non mariés ou ceux de leur conjoint, qu'ils soient issus ou non du mariage ou qu'ils aient été adoptés;

Les autres parents proches qui vivaient au sein de la famille avant le 24 février 2022 et qui étaient entièrement ou principalement à la charge d'une personne mentionnée aux 1°, 2° ou 3°.

Si l'appréciation des conditions mentionnées ci-dessus soulève une difficulté, vous prendrez l'attache de la Direction générale des étrangers en France (DGEF) qui pourra s'appuyer, en tant que de besoin, sur l'expertise de l'OFPRA en matière d'information sur les pays d'origine. Dans ce cas, ou s'il manque des pièces justificatives, vous inviterez la personne concernée à se présenter à nouveau à la préfecture avec les précisions requises. Dans l'attente, vous lui délivrerez une autorisation provisoire de séjour d'une durée d'un mois.

Au point b) l'instruction prescrit que :

« n'entrent pas dans le champ d'application de la protection temporaire

1° Les ressortissants ukrainiens détenteurs d'un titre de séjour en France arrivant à expiration. Ils seront invités à se présenter en préfecture pour examiner leur situation individuelle.

2° Les ressortissants de pays tiers qui sont en mesure de regagner leur pays d'origine dans des conditions sûres et durables. Vous examinerez le droit au séjour de ces personnes.

3° Les ressortissants de pays tiers en provenance d'Ukraine dont la demande d'asile était en cours d'examen en Ukraine le 24 février. Vous les inviterez à déposer une demande d'asile en France. »

VII-2 Or, en droit, la directive n° 2001/55/CE du 20 juillet 2001 donne des indications sur les bénéficiaires, aux considérants n° 2, 5, 10, 12, 13, 14, 19 et aux articles 1^{er}, 2 et 3.

En substance, la protection temporaire est reconnue en faveur des personnes déplacées en provenance de pays tiers (à l'Union européenne) qui ne peuvent rentrer dans leur pays ou région d'origine ou ont été évacuées, notamment en cas de conflit armé, violence endémique et de violations systématiques et généralisées des droits de l'homme. Elle peut se combiner avec la protection de l'asile, notamment du statut de réfugié.

Ainsi, la directive 2001/55/CE précise à son article 2 que :

« a) "protection temporaire", une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d'asile risque également 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;

[...]

c) "personnes déplacées", les ressortissants de pays tiers ou apatrides qui ont dû quitter leur pays ou région d'origine ou ont été évacués, notamment à la suite d'un appel lancé par des organisations internationales, 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 l'article 1A 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;*

d) "afflux massif", 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 dans la Communauté soit spontanée ou organisée, par exemple dans le cadre d'un programme d'évacuation »

Les dispositions de l'article 5 de la directive 2001/55/CE précisent que :

1. L'existence d'un afflux massif de personnes déplacées est constatée par une décision du Conseil adoptée à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui examine également toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil.

2. La proposition de la Commission contient au moins:

a) la description des groupes spécifiques de personnes auxquels s'appliquera la protection temporaire;

b) la date de mise en oeuvre de la protection temporaire;

c) une estimation de l'ampleur des mouvements de personnes déplacées. »

L'article 6 de la directive précise que :

« 1. Il est mis fin à la protection temporaire:

a) lorsque la durée maximale a été atteinte; ou

b) à tout moment, par une décision du Conseil adoptée à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui examine également toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil.

*2. La décision du Conseil est fondée sur la constatation que la **situation dans le pays d'origine permet un retour sûr et durable** des personnes ayant bénéficié de la protection temporaire, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que des obligations des États membres en matière de non-refoulement. Le Parlement européen est informé de la décision du Conseil. »*

L'article 7 de la directive prévoit que :

« 1. Les États membres peuvent faire bénéficier de la protection temporaire prévue par la présente directive des catégories supplémentaires de personnes déplacées qui ne sont pas visées dans la décision du Conseil prévue à l'article 5, lorsqu'elles sont déplacées pour les mêmes raisons et à partir du même pays ou de la même région d'origine. Ils en informent immédiatement le Conseil et la Commission. »

Dans la proposition de directive relative à la protection temporaire du Conseil publiée le 31 octobre 2000 (COM/2000/0303 final), la Commission précisait dans les commentaires des articles à l'article 15 :

*« **A l'intérieur du groupe-cible défini dans la décision déclenchant la protection temporaire, il peut se trouver des personnes de races, d'origine ethnique, de nationalité, de religions, de croyances différentes.** Cet article souligne que l'application de la protection temporaire ne doit pas faire l'objet de discriminations fondées sur ces éléments ainsi que sur le sexe, l'âge, l'orientation sexuelle ou les handicaps et que les Etats membres doivent veiller au respect de ce principe. »*

Ce qui permet d'affirmer que pour le législateur européen « pays d'origine » et « pays de nationalité » ne sont pas des notions identiques.

La Commission fait référence à des textes pris par le Comité exécutif du Haut-Commissariat aux Réfugiés de l'ONU et par le Conseil de l'Europe au sujet de la situation d'un flux massif de personnes fuyant des persécutions, et qui ne limitent pas la protection temporaire à un groupe défini par la nationalité : « *Il s'agit des EXCOM n° 19 (XXXI) de 1980 sur le refuge temporaire, n° 22 (XXXII) de 1981 sur la protection des demandeurs d'asile dans les situations d'afflux massif, n° 71 (XLIV) de 1993, n° 74 (XLV) de 1994 et n° 85 (XLIX) de 1998 sur la protection internationale. En 1994, le Haut Commissariat soumettait au Comité Exécutif une note sur la protection internationale, laquelle continue à faire référence. De son côté, le Conseil de l'Europe a entamé des travaux début 1999 sur le texte*

d'une recommandation relative à la protection temporaire que le Comité des Ministres a adoptée le 3 mai 2000. »

VII-3 Encore en droit, par une 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, le Conseil de l'Union européenne a d'une part constaté un afflux massif en provenance de l'Ukraine conformément à l'article 5 (article 1er) de la directive et d'autre part définit les catégories de personnes concernées (article 2) :

« 1. La présente décision s'applique aux catégories suivantes de personnes déplacées d'Ukraine le 24 février 2022 ou après cette date, à la suite de l'invasion militaire par les forces armées russes qui a commencé à cette date :

- a) les ressortissants ukrainiens résidant en Ukraine avant le 24 février 2022 ;*
- b) les apatrides, et les 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) les membres de la famille des personnes visées aux points a) et b).*

2. 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. Conformément à l'article 7 de la directive 2001/55/CE, les États membres peuvent également appliquer la présente 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.

4. Aux fins du paragraphe 1, point c), les personnes suivantes sont considérées comme membres de la famille, dans la mesure où la famille était déjà présente et résidait en Ukraine avant le 24 février 2022 :

a)	<i>le conjoint d'une personne visée au paragraphe 1, point a) ou b), ou le partenaire non marié engagé dans une relation stable, lorsque la législation ou la pratique en vigueur dans l'État membre concerné traite les couples non mariés de manière comparable aux couples mariés dans le cadre de son droit national sur les étrangers;</i>
b)	<i>les enfants mineurs célibataires d'une personne visée au paragraphe 1, point a) ou b), ou de son conjoint, qu'ils soient légitimes, nés hors mariage ou adoptés;</i>
c)	<i>d'autres parents proches qui vivaient au sein de l'unité familiale au moment des circonstances entourant l'afflux massif de personnes déplacées et qui étaient alors entièrement ou principalement à la charge d'une personne visée au paragraphe 1, point a) ou b). »</i>

VII-4 Or, il découle de l'esprit et de la lettre de la directive « *protection temporaire* » que les ressortissants d'Etats tiers doivent également bénéficier d'une protection rapidement, au moins pour fuir rapidement l'Ukraine et chercher les solutions « *sûres et durables* » dans un lieu lui-même sûr, c'est à dire sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne.

C'est pourquoi le Conseil encourage les Etats membres à ouvrir les possibilités d'accueil aux ressortissants des Etats tiers, dans les hypothèses où leur séjour en Ukraine n'a pas été permanent.

Tel est le sens des considérants n° 10 à 14 de la Décision du 4 mars 2022, en particulier le considérant n° 13 :

« Conformément à la directive 2001/55/CE, les États membres peuvent faire bénéficier de la protection temporaire 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 leur région d'origine dans des conditions sûres et durables. ».

Le texte se limite aux personnes en situation régulière mais la logique pourrait couvrir toutes les autres, y compris celles qui avaient un séjour irrégulier en Ukraine.

En mentionnant à l'article 2 de la décision parmi les autres personnes, les personnes en situation régulière en Ukraine qui ne peuvent retourner de façon sûre et durable, la décision cadre les a inclus dans le bénéfice de la protection temporaire, tout en considérant qu'il s'agissait d'une faculté en lien avec l'article 7 de la directive.

Si ce texte est à l'évidence un compromis adopté dans l'urgence, il provoque une certaine perplexité juridique.

Le texte fait référence à l'article 7 de la directive qui permet d'étendre la protection à d'autres catégories de personnes qui ne sont pas désignées dans la décision, tout en précisant que certaines catégories dans le même article tel que prévu par l'article 5 « *à savoir 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* ».

Ce faisant, le Conseil de l'Union européenne a, soit paralysé la possibilité pour les Etats membres de rajouter ces catégories dans une décision prévue à l'article 7 de la directive puisqu'elles figurent déjà dans la décision, ou alors a rendu obligatoire la prise d'une telle décision par les autorités nationales pour les y inclure.

Par ailleurs, s'agissant de **la notion de retour sûr et durable dans le pays d'origine**, il convient de préciser qu'il ressort des termes de la directive que l'expression « *pays ou région d'origine* » ne peut être considérée, comme indiquant le pays de nationalité ou pour les apatrides de résidence habituelle, mais le lieu où se trouvait leur résidence habituelle ou régulière, où sévit un conflit armé ou des violations massives des droits humains qui est la cause de l'afflux massif.

Dans un contexte de guerre soudaine ou d'invasion, comme en Ukraine, le fait d'accorder la protection temporaire pendant un an (puisque c'est la durée prévue initialement) à toutes les personnes qui étaient installées durablement en Ukraine, ne devrait pas faire l'objet d'une distinction sur la base de la nationalité. En effet, le but de la protection temporaire est d'accueillir les victimes d'un conflit qui souffrent toutes d'une disruption violente de leur vie quotidienne et qui sont traumatisées de la même façon par le conflit.

A supposer que cette notion puisse s'appliquer aux pays de nationalité, il n'y a pas de définition du retour sûr et durable dans la directive. Il ne faut pas restreindre cette notion à la seule appréciation des menaces contre la vie ou la liberté ou l'exposition à des traitements contraires aux stipulations de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, au sens de l'article L. 721-4 du CESEDA.

Cette notion est similaire à celles prévues par la directive 2011/95/UE relatives aux autorités de protection et la possibilité d'un asile interne, lue à la lumière de la jurisprudence constitutionnelle (cf. Cons. constit., Decision n°2003-485 DC du 4 décembre 2003).

Les personnes doivent pouvoir retourner et mener une existence normale, comme l'indique la Commission dans ses lignes directrices du 21 mars 2022.

VII-5 En l'occurrence, dans son pourvoi, le ministre de l'intérieur fait valoir la circonstance que les défendeurs n'étaient pas de nationalité ukrainienne, réfugiés ou apatrides ou résidents permanents en Ukraine et qu'en l'absence d'un arrêté conjoint des ministres chargés de l'asile et des affaires étrangères pris sur le fondement de l'article L. 581-7 du CESEDA, transposant les dispositions de l'article 7 de la directive 2001/55/CE donnant la faculté aux Etats membres d'ajouter des catégories de personnes non mentionnées dans la décision du Conseil européen, les défendeurs ne pouvaient bénéficier de la protection temporaire.

Cependant, il résulte de ce qui précède que la décision du 4 mars 2022 a désigné une catégorie de personnes dans laquelle les défendeurs pouvaient être aisément inscrits.

Sauf à violer frontalement les exigences du droit de l'Union, le ministre ne peut se prévaloir de sa propre carence à prendre la décision sur le fondement de l'article L. 581-7 du CESEDA qui est rendu obligatoire par le §3 de l'article 2 de la décision du 4 mars 2022.

AU BENEFICE DE CETTE INTERVENTION, les associations exposantes concluent à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- **ADMETTRE** leur intervention au soutien des conclusions en défense déposées contre le pourvoi formé par le ministre de l'intérieur et des Outre-mer contre l'ordonnance n° 2202129 rendue le 13 juin 2022 par le juge des référés du tribunal administratif de Rouen;
- **REJETER** l'ensemble des demandes formulées par le ministre de l'intérieur et des Outre-mer dans sa requête du 28 juin 2022 dirigée contre cette ordonnance n° 2202129.

Avec toutes conséquences de droit.

SPINOSI

SCP d'Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Productions :

1. Statuts de l'ADDE ;
2. Statuts de la Cimade ;
3. Statuts du Gisti ;
4. Statuts de la Ligue des droits de l'homme ;
5. Statuts du Groupe Accueil et Solidarité ;
6. Délibération relative à la représentation du Groupe Accueil et Solidarité ;
7. Statistiques relatives aux bénéficiaires de la protection par nationalité sexe et âge.