



Bruxelles, le 4.6.2025
COM(2025) 650 final

2025/0650 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

**prorogeant jusqu'au 4 mars 2027 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

Le 4 mars 2022, le Conseil a adopté la décision d'exécution (UE) 2022/382¹ et activé la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 (ci-après la «directive relative à la protection temporaire»)² pour certaines catégories³ 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 commencé à cette date. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la directive relative à la protection temporaire, cette protection, initialement accordée pour une année, peut être prorogée automatiquement par périodes de six mois pour une durée maximale d'un an. Elle a été automatiquement prorogée d'un an, jusqu'au 4 mars 2024.

Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la directive relative à la protection temporaire, s'il subsiste des raisons de maintenir ladite protection, le Conseil peut décider de la proroger pour une période maximale d'un an, à la majorité qualifiée et sur proposition de la Commission, qui examine également toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil. La protection temporaire a été prorogée pour de nouvelles périodes d'un an, d'abord jusqu'au 4 mars 2025⁴, puis jusqu'au 4 mars 2026.

La présente proposition a pour objet de proroger, pour une nouvelle période d'un an, la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil, ce qui aura pour effet de maintenir cette protection pour les catégories de personnes définies dans la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil pendant la période comprise entre le 5 mars 2026 et le 4 mars 2027.

Au mois de mars 2025, près de 4,3 millions de personnes déplacées en provenance d'Ukraine⁵, dont un tiers d'enfants, bénéficiaient de la protection temporaire dans l'UE⁶. Le nombre de bénéficiaires de cette protection dans les États membres de l'UE est resté stable aux alentours de 4,3 millions, avec une légère tendance constante à la hausse (il est passé de

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 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.

³ 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 mentionnées aux points a) et b). Les États membres appliquent cette 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.

⁴ Décision d'exécution (UE) 2023/2409 du Conseil du 19 octobre 2023 prorogeant la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382 (europa.eu).

⁵ Plus de 4,4 millions si l'on prend en considération les États membres de l'UE, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

⁶ Sauf indication contraire, tous les chiffres relatifs à la protection temporaire et internationale proviennent d'Eurostat (Base de données - Eurostat).

4,15 millions en septembre 2023, à 4,21 millions en avril 2024 et à 4,26 millions en mars 2025). L'Allemagne, la Pologne et la Tchéquie restent les États membres qui accueillent le plus grand nombre de bénéficiaires de la protection temporaire (un peu moins de 1,2 million pour l'Allemagne, près de 1 million pour la Pologne et 365 000 environ pour la Tchéquie). Depuis l'activation de la directive relative à la protection temporaire, les États membres ont déployé des efforts considérables pour venir en aide aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine et faciliter leur intégration dans les sociétés d'accueil, notamment dans les systèmes d'éducation et de formation, ainsi que leur insertion dans le marché du travail. Ils ont également poursuivi leurs efforts pour accroître la capacité d'accueil et la planification des mesures d'urgence. La réaction de l'Union à l'agression menée par la Russie contre l'Ukraine reste caractérisée par une forte solidarité, d'une part à l'égard de l'Ukraine et de sa population, comme en témoignent les efforts consentis par les États membres et leurs citoyens pour accueillir des personnes déplacées, et, d'autre part, entre les États membres.

La directive relative à la protection temporaire laisse entendre qu'une personne ne peut bénéficier des droits attachés à cette protection que dans un seul État membre à la fois; par conséquent, les bénéficiaires de la protection temporaire qui se rendent dans un autre État membre pour jouir de cette protection ne devraient pas pouvoir profiter de l'assistance sociale dans deux États membres simultanément. Dans le même temps, pour que les droits attachés à la protection temporaire ne puissent être exercés que dans un seul État membre à la fois et pour éviter les enregistrements multiples aux fins de la protection temporaire, les États membres devraient rejeter les demandes de titres de séjour introduites sur le fondement de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2001/55/CE lorsqu'il apparaît que la personne concernée a déjà obtenu, sur ce fondement, un titre de séjour dans un autre État membre et bénéficie par conséquent des droits attachés à la protection temporaire dans ce dernier [voir à cet égard le point 30 de l'arrêt de la Cour (dixième chambre) du 27 février 2025 dans l'affaire C-753/23 (Krasiliva)].

La plateforme d'enregistrement des bénéficiaires de la protection temporaire, entrée en service le 31 mai 2022, a pour objectif de permettre aux États membres d'échanger des informations afin que les personnes bénéficiant de la protection temporaire ou d'une protection adéquate en vertu du droit national puissent effectivement jouir de leurs droits dans l'État membre d'accueil, tout en limitant les éventuels abus. Afin de garantir son bon fonctionnement, il reste important d'y charger régulièrement des données, y compris les chiffres concernant les enregistrements inactifs, et d'assurer rapidement un suivi, si nécessaire, en cas de double enregistrement. La plateforme restera active tant que la protection temporaire sera appliquée. À cet égard, aucune modification de son fonctionnement n'est nécessaire pour la prorogation de la protection temporaire.

Si Eurostat établit les statistiques européennes officielles sur la protection temporaire, ce qui permet de disposer en temps utile d'un tableau de situation à des fins opérationnelles, il est nécessaire, pour garantir une gestion et un contrôle cohérents de la délivrance des titres de séjour, que les États membres chargent régulièrement des données exactes et à jour sur la plateforme d'enregistrement des bénéficiaires de la protection temporaire, y compris les chiffres concernant les enregistrements inactifs.

La nécessité de continuer à offrir une protection, associée à la possibilité qu'ont les bénéficiaires de la protection temporaire de jouir de celle-ci dans l'État membre de leur choix, a eu des répercussions sur les systèmes d'accueil des États membres, en particulier de ceux qui accueillent un grand nombre de bénéficiaires de cette protection et qui doivent gérer en même temps un grand nombre de personnes demandant la protection internationale ou des pénuries de logements. Dans ce contexte, il est important, pour l'avenir, de continuer à œuvrer en faveur d'un meilleur équilibre entre les efforts consentis par les États membres.

Garantir l'autonomie des personnes déplacées et leur accès progressif à des logements de longue durée reste une priorité.

Il demeure dès lors essentiel de trouver des solutions durables et à long terme pour l'avenir. S'il convient, vu l'incertitude caractérisant la situation en Ukraine, de continuer à protéger les personnes déplacées, il importe également d'ouvrir la voie à une sortie progressive, en douceur, du régime de protection temporaire, qui correspond mieux à la situation, réponde aux besoins des personnes déplacées résidant dans l'UE et tienne compte des capacités et des besoins de reconstruction de l'Ukraine. Cette approche stratégique progressive permettrait aux personnes déplacées, aux États membres et à l'Ukraine d'être collectivement prêts pour le moment où les conditions en Ukraine seront propices à des retours sûrs et durables et où il n'y aura plus de raison de maintenir la protection temporaire. L'activation de la directive relative à la protection temporaire confère un ensemble de droits harmonisés à ceux qui bénéficient de cette protection tout en permettant de continuer à atténuer le risque que les systèmes d'asile des États membres ne puissent pas traiter l'afflux de personnes déplacées sans que cela n'ait des effets dommageables sur leur bon fonctionnement. Entre février 2022 et février 2025, environ 72 600 demandes de protection internationale ont été introduites dans l'UE par des ressortissants ukrainiens (contre 52 000 entre février 2022 et juin 2024). En janvier et février 2025, les demandes de protection internationale présentées par des ressortissants ukrainiens ont augmenté de 86 % par rapport à la même période en 2024, les deux pays qui en ont reçu le plus étant la France suivie de la Pologne. Néanmoins, leur nombre reste globalement limité, ce qui continue de montrer que la protection temporaire a atteint son objectif, notamment en permettant d'éviter que les systèmes d'asile des États membres ne soient submergés.

Selon l'enquête du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) de novembre 2024⁷, la part de personnes déplacées ayant l'intention ou l'espoir de retourner en Ukraine a diminué par rapport à six mois auparavant (passant de 59 % à 57 %), tandis que la part de celles qui restent indécises à propos de leur retour a augmenté (de 24 % à 27 %), tout comme la part de celles qui déclarent n'avoir aucun espoir de retour (de 11 % à 12 %). L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) indique⁸ qu'une grande majorité des personnes qu'elle a interrogées (70 %) a l'intention de retourner en Ukraine lorsque le pays sera sûr et uniquement s'il l'est.

En outre, selon l'enquête⁹ de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA), environ un répondant sur trois en 2024 était déterminé à rentrer (20 %) ou penchait en faveur d'un retour (14 %), ce qui représente une baisse significative par rapport à 2023 (un répondant sur deux).

Ces enquêtes confirment que la majorité des personnes déplacées en provenance d'Ukraine estiment qu'elles ne peuvent toujours pas retourner dans le pays dans des conditions sûres et durables.

En Ukraine, la guerre d'agression menée par la Russie se poursuit sans relâche. La Russie continue de cibler délibérément et systématiquement les infrastructures civiles et les zones peuplées. Selon la mission d'observation des droits de l'homme des Nations unies en Ukraine, en mars 2025, le nombre de victimes civiles a augmenté de 70 % par rapport au même mois

⁷ *Lives on hold: Intentions and Perspectives of Refugees, Refugee Returnees and IDPs from Ukraine, November 2024.*

⁸ *Ukraine Regional Response: Needs, Intentions, and Border Crossings | Displacement Tracking Matrix*

⁹ *Surveys of Arriving Migrants from Ukraine: Movements and Returns Report (December 2024).*

en 2024. Il s'agit là d'une escalade importante qui met en évidence le tribut permanent payé par les civils à la guerre.

Les frappes imprévisibles de l'aviation et des drones russes continuent de faire peser une menace grave sur l'ensemble du pays, atteignant des régions situées bien au-delà des lignes de front. Ces attaques témoignent de la vaste portée géographique et du caractère aveugle de l'agression en cours. Les attaques aériennes touchent également les infrastructures énergétiques, privant des millions de personnes d'électricité, d'eau et/ou de chauffage. Le secteur de l'énergie a connu en 2024 une hausse de 93 % des actifs endommagés ou détruits, dont des infrastructures de production, de transport et de distribution d'électricité.

Au mois d'avril 2025, l'OIM estimait à 3 757 000, dans le cas de l'Ukraine, le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays¹⁰. Les deux tiers (66 %) de ces personnes avaient quitté leur foyer depuis plus de deux ans et 79 % depuis plus d'un an. C'est parmi les personnes déplacées qui résidaient dans l'ouest du pays que la part des personnes ayant quitté leur foyer depuis plus de deux ans était la plus élevée. Selon les informations fournies dans le quatrième rapport d'évaluation rapide des dommages et des besoins (RDNA4)¹¹, 4 642 735 personnes ont été officiellement enregistrées par le ministère de la politique sociale en tant que personnes déplacées à l'intérieur du pays. Selon les informations disponibles, la pauvreté et l'insécurité alimentaire ont continué d'augmenter en 2024. Les conséquences de la guerre restent inégales et sont le plus durement ressenties par les femmes, notamment pour ce qui est de l'emploi et des besoins essentiels des ménages, les personnes handicapées, les enfants et les jeunes, les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les personnes âgées. On dénombre plus de 12 000 morts et plus de 28 000 blessés, et les personnes qui ont perdu leur foyer se comptent par millions.

Le Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) estimait en janvier 2025 que plus de 12,7 millions de personnes auraient besoin d'une aide humanitaire d'urgence en Ukraine en 2025¹².

Cette situation instable, conjuguée à la situation humanitaire difficile en Ukraine, pourrait également entraîner de nouvelles arrivées à grande échelle dans l'Union, ce qui nécessiterait d'offrir une protection à un nombre supplémentaire de personnes déplacées.

L'incertitude et l'instabilité qui caractérisent la situation en Ukraine montrent que les conditions actuelles ne permettent pas de mettre fin à la protection temporaire pour les bénéficiaires de cette protection qui se trouvent actuellement dans les États membres de l'UE ni pour ceux qui pourraient encore en avoir besoin. Il est nécessaire de continuer à protéger ces personnes dans l'Union. De même, le risque pour le bon fonctionnement des systèmes d'asile nationaux persisterait si la protection temporaire venait à cesser bientôt et si toutes ces personnes se mettaient à demander simultanément une protection internationale.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime qu'à ce stade, les raisons pour lesquelles la protection temporaire a été introduite subsistent et qu'il convient donc de proroger cette protection, 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 5 mars 2026 au 4 mars 2027, conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la directive relative à la protection temporaire. Elle permettra aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine et accueillies dans les États

¹⁰ *Ukraine - Conditions of Return Assessment Factsheet - Round 9 (December 2024).*

¹¹ *Ukraine - Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4): February 2022 - December 2024.*

¹² *Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 (April 2025) [EN/UK] - Ukraine | ReliefWeb.*

membres de l'UE de bénéficier de la plus grande stabilité et des meilleures perspectives possibles dans les circonstances actuelles.

Cette prorogation va dans le sens de l'engagement pris par l'Union d'apporter un soutien à l'Ukraine et à sa population aussi longtemps qu'il le faudra et de promouvoir une paix globale, juste et durable fondée sur les principes de la charte des Nations unies et le droit international. Si la situation venait à évoluer de telle manière qu'un cessez-le-feu durable puisse être observé avant le 4 mars 2027, la Commission européenne pourrait soumettre au Conseil une proposition au titre de l'article 6 de la directive relative à la protection temporaire. Cette disposition autorise le Conseil à mettre fin à la protection temporaire par une décision adoptée à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui est également tenue d'examiner toute demande d'un État membre visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil. Une telle décision du Conseil devrait être 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.

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 se préparer à la prorogation de la protection temporaire.

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

La proposition est pleinement compatible 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 encore le cas actuellement en raison de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie. Elle cadre aussi parfaitement 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 aux actes législatifs qui composent le pacte sur la migration et l'asile adopté en mai 2024. Le Parlement et le Conseil sont convenus de maintenir la directive relative à la protection temporaire dans le cadre de la boîte à outils dont dispose l'UE en cas d'arrivées massives. La directive relative à la protection temporaire s'est révélée être un instrument essentiel pour fournir une protection immédiate dans l'UE. À ce stade, elle reste l'instrument le plus approprié pour faire face aux déplacements causés par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine.

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

La proposition cadre pleinement 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. Cette proposition s'inscrit par ailleurs dans la logique des mesures restrictives de l'UE et des autres mesures adoptées en réaction à l'agression de l'Ukraine par la Russie. Elle fait partie d'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 persistent. Cette disposition prévoit que, s'il subsiste des raisons de maintenir la protection temporaire, le Conseil peut décider à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, de proroger cette protection temporaire pour une période maximale d'un an.

• 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 continue d'avoir 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 la part de l'UE ainsi qu'une coordination étroite au niveau de celle-ci, vu qu'il reste 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 4,3 millions de personnes qui y sont actuellement accueillies. En plus de l'afflux massif actuel, il n'est pas exclu que de nouvelles arrivées à grande échelle se produisent en raison de l'instabilité persistante de la situation en Ukraine. 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 défi commun pour toute l'Union.

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 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, en conséquence de laquelle quelque 4,3 millions de personnes déplacées actuellement présentes dans les États membres de l'UE ne sont pas en mesure de retourner dans le pays dans des conditions sûres et durables. En outre, cette prorogation constitue 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 se

retrouvent submergés par un grand nombre de demandes introduites par des personnes arrivant 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 afin de 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**

Le réseau européen de préparation et de gestion de crise en matière de migration, axé sur l'Ukraine, et la plateforme de solidarité avec l'Ukraine¹³ poursuivent leurs activités de manière à fournir 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 et à apporter une réponse coordonnée à la crise grâce à des échanges réguliers. Dans ce contexte, l'amélioration de l'état de préparation général au niveau de l'UE, y compris la planification des mesures d'urgence, a été examinée dans les deux enceintes. Des informations et des données sur l'état de la situation et sur les mouvements de personnes sont recueillies en permanence. Les parties continuent de s'entretenir ponctuellement, à l'occasion des réunions de la plateforme d'enregistrement des bénéficiaires de la protection temporaire, de la manière d'améliorer les échanges d'informations concernant les bénéficiaires de la protection temporaire et d'une protection adéquate offerte par le droit national dans les États membres, et de détecter ainsi les enregistrements multiples dans un même État membre ou dans différents États membres de l'UE. Compte tenu du nombre important d'enfants et de jeunes déplacés, ces efforts tiennent de plus en plus compte des données relatives à l'intégration dans les systèmes d'éducation et de formation.

En outre, la Commission européenne, des organisations 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 Ukraine¹⁴.

Depuis le début de la guerre, l'OIM s'attache 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 qui fuient la guerre et de celles qui franchissent la frontière pour retourner en Ukraine, et d'évaluer les conditions de retour. Le HCR publie régulièrement des informations sur les intentions et les perspectives des personnes déplacées en provenance d'Ukraine (ainsi que des personnes déplacées à l'intérieur du pays). Les enquêtes et les articles publiés par les organisations internationales susmentionnées indiquent qu'à l'heure actuelle, la situation demeure instable et incertaine, empêchant tout retour dans des conditions sûres et durables. Au mois d'avril 2025, le HCR

¹³ Cette plateforme a été créée par la Commission en vue de coordonner la réaction opérationnelle des États membres, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil. Elle est chargée, entre autres, de recueillir des informations, d'examiner les besoins recensés dans les États membres et de coordonner le suivi opérationnel en réponse à ces besoins.

¹⁴ Groupe de la Banque mondiale, *Ukraine Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) (February 2022 – December 2024)*.

estimait que 6,9 millions de personnes ayant fui l'Ukraine étaient enregistrées dans le monde¹⁵.

- **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, par l'intermédiaire du réseau de préparation et de gestion de crise en matière de migration et de la plateforme de solidarité, les autorités des États membres, 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, en coopération avec les présidences tournantes du Conseil de l'Union européenne, a consulté les États membres au sujet de l'avenir de la protection temporaire après mars 2025, au niveau ministériel, ainsi que lors d'une série de réunions, tenues en avril 2025, du groupe «Intégration, migration et éloignement» (IMEX), du Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (CSIFA) et du groupe «Asile» du Conseil, à l'occasion desquelles les États membres ont souligné la nécessité de proroger dès que possible la protection temporaire pour une année supplémentaire afin de maintenir une réaction européenne commune. Lors de la réunion du CSIFA d'avril 2024, les États membres ont reconnu que l'instabilité de la situation actuelle ne permettait pas de modifier le champ d'application de la protection temporaire. Toutefois, si la situation devait s'y prêter à l'avenir, le champ d'application de la protection temporaire ferait l'objet de nouvelles discussions, afin de le rendre compatible avec une sortie progressive et coordonnée du régime de protection temporaire.

Des discussions parallèles et complémentaires ont été tenues au sein de la plateforme de solidarité, au cours desquelles les États membres ont déclaré unanimement qu'il était nécessaire de proroger la protection temporaire pour 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, la Commission a eu des contacts réguliers avec les autorités ukrainiennes afin de recueillir des informations concernant la situation sur le terrain. Dans le même temps, des échanges ont eu lieu, et des réflexions ont été menées, au sein des enceintes susmentionnées, sur la nécessité de créer, parallèlement à l'adoption d'une nouvelle prorogation, les conditions d'une sortie en douceur du régime de protection temporaire, qui ménagerait la souplesse voulue pour mieux faire face à l'instabilité de la situation sur le terrain et mieux tenir compte de la situation des personnes déplacées dans l'UE et à l'intérieur de l'Ukraine. En outre, conformément à l'article 3 de la directive relative à la protection temporaire, la Commission a consulté tout spécialement le HCR, qui évalue la situation et fournit des informations utiles et qui mène des enquêtes sur les intentions des personnes déplacées. En mars 2025, 109 organisations de la société civile ont publié une déclaration commune¹⁶ sur la situation des personnes déplacées en provenance d'Ukraine, appelant, entre autres, la Commission à proposer une nouvelle prorogation de la protection temporaire.

¹⁵ *Ukraine Refugee Situation.*

¹⁶ Déclaration commune signée par 109 organisations humanitaires et de la société civile en faveur de solutions à long terme pour les Ukrainiens déplacés.

- **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, 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 au titre des Fonds «Affaires intérieures» correspondants et dans le cadre de la politique de cohésion¹⁷.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

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

L'*article 1^{er}* proroge d'un an (du 5 mars 2026 au 4 mars 2027) 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 d'entrée en vigueur de la décision.

¹⁷ Action de cohésion pour les réfugiés en Europe, paquet «CARE» (CARE, CARE-plus et Fast-CARE).

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

prorogeant jusqu'au 4 mars 2027 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 accueil¹⁸, et notamment son article 4, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- 1) Le 4 mars 2022, le Conseil a adopté la décision d'exécution (UE) 2022/382¹⁹ 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) 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 4 mars 2023, puis a été automatiquement prorogée d'une année supplémentaire, jusqu'au 4 mars 2024.
- 3) Le 19 octobre 2023, le Conseil a adopté la décision d'exécution (UE) 2023/2409²⁰ prorogeant la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382 jusqu'au 4 mars 2025. Le 11 juin 2024, le Conseil a adopté la décision d'exécution (UE) 2024/1836²¹ prorogeant la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382 jusqu'au 4 mars 2026.
- 4) Dans le contexte de l'activation de la directive 2001/55/CE, les États membres sont convenus à l'unanimité, dans une déclaration²², de ne pas appliquer l'article 11 de

¹⁸ JO L 212 du 7.8.2001, p. 12, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>.

¹⁹ 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

²⁰ Décision d'exécution (UE) 2023/2409 du Conseil du 19 octobre 2023 prorogeant la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382 (JO L, 2023/2409, 24.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/2409/oj).

²¹ Décision d'exécution (UE) 2024/1836 du Conseil du 25 juin 2024 prorogeant la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382 (JO L, 2024/1836, 3.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj).

²² Déclaration des États membres.

ladite directive aux personnes qui bénéficient de la protection temporaire dans un État membre donné conformément à la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil et qui se rendent dans un autre État membre sans autorisation, à moins que les États membres n'en conviennent autrement sur une base bilatérale.

- 5) Étant donné qu'une personne ne peut bénéficier des droits attachés à la protection temporaire que dans un seul État membre à la fois, pour que tel soit le cas et éviter les enregistrements multiples aux fins de la protection temporaire, il convient que les États membres rejettent les demandes de titres de séjour introduites sur le fondement de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2001/55/CE lorsqu'il apparaît que la personne concernée a déjà obtenu, sur ce fondement, un titre de séjour dans un autre État membre et bénéficie par conséquent des droits attachés à la protection temporaire dans ce dernier, notamment de l'assistance sociale. Cela cadrerait avec l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-753/23, en particulier avec son point 30.
- 6) Pour pouvoir disposer en temps utile d'un tableau de la situation à des fins opérationnelles, il serait nécessaire, pour garantir une gestion et un contrôle cohérents de la délivrance des titres de séjour, que les États membres chargent régulièrement des données exactes et à jour sur la plateforme d'enregistrement des bénéficiaires de la protection temporaire, y compris les chiffres concernant les enregistrements inactifs.
- 7) Près de 4,3 millions de personnes déplacées en provenance d'Ukraine bénéficient actuellement de la protection temporaire dans l'Union. Le nombre total d'enregistrements de personnes bénéficiant de la protection temporaire est resté stable aux alentours de 4,3 millions, avec une légère tendance constante à la hausse et peu de personnes déclarant retourner en Ukraine à titre permanent. La situation en Ukraine ne permet pas à la majorité des personnes déplacées d'y retourner dans des conditions sûres et durables. L'Organisation internationale pour les migrations estimait, au mois d'avril 2025, que l'Ukraine comptait 3 757 000 personnes déplacées à l'intérieur de ses frontières. Les deux tiers (66 %) de ces personnes avaient quitté leur foyer depuis plus de deux ans et 79 % depuis plus d'un an. C'est parmi les personnes déplacées qui résidaient dans l'ouest du pays que la part des personnes ayant quitté leur foyer depuis plus de deux ans était la plus élevée (78 %). Le Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires a estimé à plus de 12,7 millions le nombre de personnes ayant besoin d'une aide humanitaire d'urgence en Ukraine en 2025.
- 8) En outre, il n'est pas exclu que de nouvelles arrivées à grande échelle se produisent en raison des conditions humanitaires difficiles et de la situation instable et incertaine qui règne de manière générale en Ukraine du fait de la guerre d'agression menée par la Russie, notamment des frappes aériennes répétées et intensifiées qu'elle mène dans l'ensemble du pays contre des civils. Le risque d'escalade est toujours bien présent. Dans le même temps, le risque pour le bon fonctionnement des systèmes d'asile nationaux persisterait si la protection temporaire venait à cesser bientôt et si tous les bénéficiaires de cette protection se mettaient à demander simultanément une protection internationale.
- 9) 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 5 mars 2026, 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 permettrait également d'éviter que les systèmes d'asile des États membres soient submergés par une augmentation sensible des demandes de protection internationale qui pourraient être introduites par les personnes bénéficiant de la protection temporaire jusqu'au 4 mars 2026, 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 2027.

- 10) Par conséquent, étant donné qu'il subsiste des raisons de maintenir la protection temporaire, il convient de proroger jusqu'au 4 mars 2027 cette protection en faveur des catégories de personnes déplacées visées dans la décision d'exécution (UE) 2022/382.
- 11) La présente décision respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- 12) Le Conseil réaffirme sa détermination à apporter un soutien à l'Ukraine et à sa population aussi longtemps qu'il le faudra, ainsi que son soutien à une paix globale, juste et durable, fondée sur les principes de la charte des Nations unies et sur le droit international, et en cas de cessez-le-feu durable, il est prêt à agir conformément à l'article 6, paragraphe 1, point b), de la directive 2001/55/CE.
- 13) L'Irlande est liée par la directive 2001/55/CE et participe donc à l'adoption et à l'application de la présente décision.
- 14) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 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 d'exécution 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, et prorogée par les décisions d'exécution (UE) 2023/2409 et (UE) 2024/1836, est prorogée pour une nouvelle période d'un an, jusqu'au 4 mars 2027.

Article 2

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

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président/La présidente*