



...la proposition de loi visant à

AMÉLIORER LE DISPOSITIF DE PROTECTION TEMPORAIRE EN FRANCE

Déposée au Sénat en janvier 2025 et inscrite dans le cadre d'un espace transpartisan, la proposition de loi de Nadia Sollogoub et plusieurs de ses collègues **visant à améliorer le dispositif de protection temporaire en France** résulte de la volonté d'**apporter au régime de la protection temporaire certaines modifications au vu de son application actuelle au bénéfice des ressortissants ukrainiens**. Ses différents articles s'attachent ainsi à améliorer l'insertion dans l'emploi des professionnels de santé qui relèvent de ce régime, à favoriser le passage du permis de conduire comme l'immatriculation du véhicule des bénéficiaires de la protection temporaire et enfin à compléter la couverture sociale dont ils bénéficient.

À l'initiative de sa rapporteure, Isabelle Florennes, **la commission des lois a adopté ce texte en y apportant plusieurs modifications**, afin d'en conforter les dispositifs. Elle a accueilli favorablement **le principe de l'élargissement des prestations et aides sociales auxquelles les bénéficiaires de la protection temporaire sont éligibles**.

1. LA PREMIÈRE APPLICATION DU RÉGIME DE LA PROTECTION TEMPORAIRE PERMET DE DRESSER UN BILAN POSITIF, EN DÉPIT DE CERTAINES ÉVOLUTIONS QUI APPELLENT À DE PLUS AMPLES RÉFLEXIONS

A. LE RÉGIME DE LA PROTECTION TEMPORAIRE A PERMIS D'ASSURER LA QUALITÉ ET LA RAPIDITÉ DE L'ACCUEIL FOURNI AUX DÉPLACÉS UKRAINIENS

Le régime de la protection temporaire, introduit par la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 *relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire*, **a été mis en œuvre pour la première fois à la suite de l'invasion du territoire ukrainien par la Russie**. Une décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 a enclenché ce dispositif à l'instigation de la France, et il a depuis été reconduit ; **son échéance actuelle a été établie au 4 mars 2026**.

Ce mécanisme a **permis d'accueillir avec célérité l'afflux conséquent de déplacés ukrainiens au sein de l'Union européenne**, en facilitant leur accès au marché du travail, à l'hébergement et à une protection sociale. **La France est le neuvième pays d'accueil de l'Union européenne au regard du nombre de protections temporaires accordées**, avec près de 111 299 ressortissants ukrainiens accueillis.

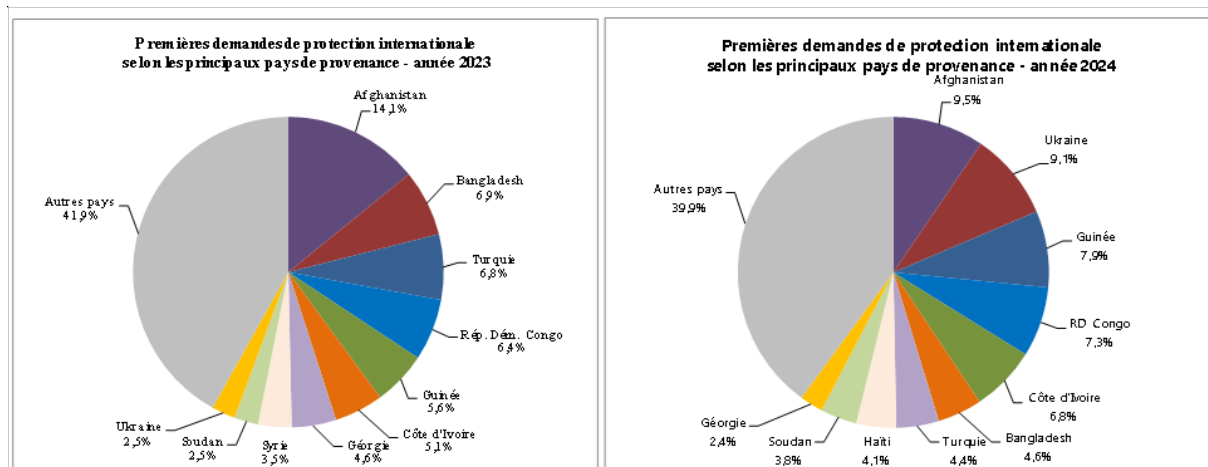
Une instruction ministérielle du 10 mars 2022 a précisé les modalités d'accueil des bénéficiaires de ce régime, qu'il s'agisse du droit au travail, de l'hébergement ou des prestations sociales et familiales accordées. **L'ensemble des personnes auditionnées par la rapporteure, des administrations centrales aux associations représentant les Ukrainiens en France, a souligné la qualité de l'accueil offert par la France** depuis le 24 mars 2022.

B. LE RÉGIME DE LA PROTECTION TEMPORAIRE CONNAÎT DES LIMITES, DONT CERTAINES POURRAIENT EXPLIQUER LE REPORT ACTUEL DE SES BÉNÉFICIAIRES VERS LE RÉGIME DE L'ASILE

Les bénéficiaires de la protection temporaire ont connu dans certains cas des difficultés d'intégration, liées notamment à l'accès délicat aux épreuves du permis de conduire. Il est en effet nécessaire pour se présenter à cet examen de justifier d'une « *résidence normale* », laquelle n'aurait pas été reconnue en pratique à ces bénéficiaires du fait de la particularité de leur situation administrative. De la même manière, les propriétaires d'un véhicule n'auraient pas pu souscrire une police d'assurance automobile en l'absence de reconnaissance, par la France, de leur permis de conduire.

Les professionnels de santé, qui ont fait l'objet d'une attention particulière, ont bénéficié de l'autorisation d'exercice temporaire. Il s'agit d'un mécanisme dérogatoire prévu notamment pour les réfugiés et les apatrides, qui a été abrogé par la loi du 27 décembre 2023 au bénéfice d'un dispositif général entré en vigueur au 1^{er} janvier 2025.

Enfin et surtout, le régime de la protection temporaire semble connaître des limites, dans la mesure où **un nombre croissant et significatif de ses bénéficiaires se porte désormais vers une demande d'asile**. Ce phénomène propre à la France prend une ampleur considérable. Ainsi, **12 031 demandes d'asile ont été formulées par des Ukrainiens auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) en 2024, contre 3 250 en 2023**. Cela représente une multiplication par 3,7 depuis 2023 et par 5,7 depuis 2021.



Source : Office français de protection des réfugiés et des apatrides

Cette tendance s'accroît significativement. **L'Ukraine, qui était le deuxième pays de provenance des demandeurs d'asile en 2024, occupe la première place au premier trimestre de l'année 2025**, avec 4 723 demandes. La France reçoit donc près de 50 % des demandes d'asile formulées par des ressortissants ukrainiens au sein de l'Union européenne.

Les personnes auditionnées par la rapporteure ont identifié plusieurs facteurs d'explication de ce phénomène, qu'il s'agisse de la fréquence des démarches administratives attachées à ce régime, de l'incertitude qui plane sur la sortie de celui-ci, de la difficulté parfois rencontrée à trouver un hébergement, de la volonté de s'installer durablement en France ou encore de l'insuffisance des aides sociales auxquelles ce régime ouvre droit.

La proposition de loi s'attache donc à remédier à ces différents problèmes, en postulant que ce report vers la demande d'asile résulte principalement de l'insuffisance des aides sociales associées à la protection temporaire.

2. LE RÉGIME DE LA PROTECTION TEMPORAIRE PEUT FAIRE L'OBJET DE PLUSIEURS AMÉLIORATIONS DANS LA PERSPECTIVE D'UNE FUTURE CRISE

A. LES MODALITÉS D'INTÉGRATION DES BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION TEMPORAIRE PEUVENT ÊTRE AMÉLIORÉES – ET L'ONT EN PARTIE DÉJÀ ÉTÉ

L'article 1^{er} de la proposition de loi étend aux bénéficiaires de la protection temporaire un dispositif dérogatoire qui s'applique notamment aux réfugiés, apatrides et bénéficiaires de la protection subsidiaire. Celui-ci prévoit que le nombre maximum de candidats susceptibles d'être reçus dans le cadre des épreuves de vérification des connaissances (EVC) organisées pour le **recrutement des professionnels de santé diplômés hors de l'Union européenne** n'est pas opposable aux ressortissants étrangers titulaires de ces statuts. **La commission a adopté cette disposition.**

L'article 2 instaure un dispositif qui vise à **faciliter la souscription d'une police d'assurance automobile par les bénéficiaires de la protection temporaire**. Il permet au propriétaire d'un véhicule immatriculé à l'étranger d'obtenir une immatriculation française, quoiqu'il ne dispose pas d'un permis de conduire reconnu par la France. **Ce dispositif présente ainsi plusieurs difficultés juridiques et pourrait entraîner des effets inconsiderés**, dans la mesure où il dépasse tant la question de l'assurance automobile que celle des bénéficiaires de la protection temporaire. **La commission a supprimé cet article.**

L'article 3 facilite l'accès des bénéficiaires de la protection temporaire au permis de conduire en leur permettant de justifier de la « *résidence normale* » exigée pour le solliciter. **La commission, sensible à l'objectif poursuivi par cet article, a toutefois constaté que l'arrêté du 10 février 2025 le satisfait déjà et a donc supprimé cet article.**

B. LA COUVERTURE SOCIALE APPORTÉE AUX BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION TEMPORAIRE GAGNERAIT À ÊTRE CLARIFIÉE ET ÉTENDUE

La proposition de loi vise enfin en son article 4 à attribuer aux bénéficiaires de la protection temporaire l'accès à d'autres prestations et aides sociales appropriées à leur situation.

Si ces bénéficiaires sont déjà éligibles à plusieurs dispositifs, tels que l'allocation pour demandeur d'asile (Ada), les aides personnalisées au logement (APL), la protection universelle maladie (Puma) et les prestations familiales d'entretien non affectées¹, les auteurs du texte estiment néanmoins que ces derniers ne suffisent pas à protéger efficacement cette population.

L'article 4 prévoit ainsi de permettre l'octroi aux bénéficiaires de la protection temporaire des prestations et aides sociales suivantes :

- l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa) ;
- le revenu de solidarité active (RSA) ;
- les allocations aux personnes âgées – que sont l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) et l'allocation supplémentaire d'invalidité (Asi) ;
- l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

La commission partage l'objectif de cet article, qui cherche tant à remédier aux limites du régime de la protection temporaire dans la perspective de futures crises qu'à résorber le report actuel des bénéficiaires de ce dernier vers la demande d'asile. Elle a donc adopté les dispositions qui attribuent à ces bénéficiaires l'accès à l'Apa, à l'AAH, à l'Aspa et à l'Asi.

¹ Il s'agit par exemple des allocations familiales, du complément familial, de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, de l'allocation de soutien familial, de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant et de la prime à la naissance.

Elle a en revanche **supprimé l'ouverture à ces bénéficiaires du revenu de solidarité active**, dans la mesure où cette prestation sociale n'est pas adaptée au régime de la protection temporaire, du fait de son caractère en principe provisoire et de la mobilité de ses bénéficiaires. Aussi, il ne lui a pas semblé pertinent de préjuger des caractéristiques des prochaines crises qui justifieront une nouvelle application de ce dispositif.

La commission a enfin constaté que **le Gouvernement peut immédiatement adopter la plupart de ces mesures par la voie réglementaire**.

Réunie le 7 mai 2025, la commission **a adopté la proposition de loi ainsi modifiée**.
Ce texte sera examiné en séance publique par le Sénat à partir du **14 mai 2025**.

POUR EN SAVOIR +

- Cour des comptes, *L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022*, « *Audit flash* », février 2023 ;
- Réseau européen des migrations, *L'application de la directive sur la protection temporaire : défis et bonnes pratiques en France en 2023*, Étude, octobre 2023.



Muriel Jourda

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



**Isabelle
Florennes**

Rapporteure

Sénatrice
(Union Centriste)
des
Hauts-de-Seine

[Commission des lois
constitutionnelles, de législation, du
suffrage universel, du Règlement et
d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)