

N° 233
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 janvier 2025

PROPOSITION DE LOI

visant à améliorer le dispositif de protection temporaire en France,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Nadia SOLLOGOUB, Marie-Do AESCHLIMANN, Jocelyne ANTOINE, M. Guy BENARROCHE, Mme Annick BILLON, MM. Grégory BLANC, Olivier CADIC, Daniel CHASSEING, Édouard COURTIAL, Ronan DANTEC, Thomas DOSSUS, Alain DUFFOURG, Mme Agnès EVREN, MM. Jacques FERNIQUE, Bernard FIALAIRE, Mme Isabelle FLORENNES, M. Guillaume GONTARD, Mmes Nathalie GOULET, Antoinette GUHL, Jocelyne GUIDEZ, M. Jean HINGRAY, Mmes Marie-Lise HOUSSEAU, Annick JACQUEMET, M. Yannick JADOT, Mme Sonia de LA PROVÔTÉ, M. Alain MARC, Mme Monique de MARCO, M. Akli MELLOULI, Mme Marie MERCIER, M. Alain MILON, Mmes Catherine MORIN-DESAILLY, Mathilde OLLIVIER, MM. Saïd OMAR OILI, Bernard PILLEFER, Mme Raymonde PONCET MONGE, MM. Jean-François RAPIN, Hervé REYNAUD, Mmes Olivia RICHARD, Marie-Pierre RICHER, Denise SAINT-PÉ, M. Daniel SALMON, Mmes Ghislaine SENÉE, Anne SOUYRIS, Sylvie VERMEILLET et Mélanie VOGEL,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 3 mars 2022, le Conseil de l'Union européenne a pour la première fois enclenché le dispositif de protection temporaire à la suite de l'agression de l'Ukraine par la Russie.

La protection temporaire concerne les étrangers non européens contraints à l'exil en raison de conflits armés, de violences ou de graves violations des droits de l'Homme dans leur pays d'origine. Comme son nom l'indique, c'est un dispositif à vocation temporaire. Ainsi, lorsqu'il a été activé pour accueillir les populations ukrainiennes fuyant le conflit, nul ne s'attendait à ce que la situation se prolonge pendant plusieurs années.

Cette première activation a permis, dans l'urgence, de « protéger » de nombreux Ukrainiens, mais, presque trois ans plus tard, nous pouvons également évaluer les limites de ce dispositif.

L'actualité internationale nous fait craindre que les populations déplacées par les guerres soient, à l'avenir, plus nombreuses.

Il convient donc, pour toutes les populations potentiellement concernées demain, d'apporter à ce dispositif le maximum d'améliorations possible afin d'accroître son efficacité.

Aujourd'hui, les imperfections de la protection temporaire poussent ses bénéficiaires à solliciter l'asile qui confère le statut de réfugié. Ce statut implique une installation durable sur le territoire national et constitue un frein au retour dans leur pays. Cette dérive est totalement contraire à l'esprit du dispositif, qui est d'offrir un refuge transitoire aux ressortissants concernés, avant le retour définitif dans leur pays d'origine, une fois la situation sécuritaire rétablie.

Avec des mesures simples, il s'agit de faire en sorte que, le temps de leur séjour, les bénéficiaires puissent s'intégrer plus facilement dans la société française, et ne soient pas tentés de demander l'asile alors que cela ne correspond pas à leur souhait profond.

En outre, ce basculement de la protection temporaire vers une demande d'asile, s'il devait se généraliser, emboliserait gravement les services instructeurs de l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA) qui sont déjà saturés.

De leur côté, les acteurs publics et privés, notamment les associations, qui ont fait preuve d'un grand sens de la solidarité dès l'arrivée des premiers réfugiés en provenance d'Ukraine, demandent à pouvoir s'appuyer sur un dispositif plus opérationnel.

Les failles du statut de bénéficiaire de la protection temporaire sont de diverses natures :

- Concernant l'accès à l'emploi, les ressortissants qualifiés, en particulier dans le domaine de la santé, l'ingénierie et l'informatique, ne peuvent apporter leurs compétences, pourtant utiles à la France, en raison de la non-reconnaissance de la plupart des diplômes, ce qui relève d'accords réciproques entre universités ou écoles, et ne peut hélas être corrigé par une disposition législative.

Une avancée pourrait cependant être obtenue en permettant aux bénéficiaires de la protection temporaire d'obtenir le statut de praticien associé ce qui simplifierait la procédure d'autorisation individuelle d'exercice des professionnels médicaux ;

- Plusieurs difficultés sont liées à des questions de mobilité. Si la reconnaissance par la France du permis de conduire ukrainien (qui n'est pas reconnu alors que le permis de conduire russe l'est ...) relève d'accords bilatéraux qui doivent faire l'objet d'autres travaux, des avancées législatives permettraient néanmoins d'assurer les véhicules ukrainiens circulant en France.

Par ailleurs, les ressortissants étrangers sont dans l'incapacité de pouvoir passer leurs permis de conduire français s'ils ne bénéficient pas d'une résidence dite « normale » en France. Or, il n'a pas été définitivement arrêté que la protection temporaire permette la reconnaissance d'une résidence dite « normale » en France ;

- Pour ce qui relève des droits sociaux, enfin, le constat est clair. Les bénéficiaires de la protection temporaire disposent, en France, de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) et des aides au logement attribuées par la caisse d'allocations familiales (CAF). Initialement conçue pour les demandeurs d'asile et indexée sur des revenus variables, l'ADA s'avère inadaptée à la situation des bénéficiaires de la protection temporaire dont le statut, les ressources et les besoins évoluent rapidement. L'absence de

doctrine nationale claire pour l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la non-reconnaissance des attestations médicales établies dans le pays d'origine rendent la protection des personnes en situation de handicap globalement inefficace. Les réfugiés âgés de plus de 60 ans, en situation de dépendance, ne bénéficient pas de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), et pourtant, face aux défis liés à l'âge et à l'exil, les réfugiés de plus de 60 ans, constituent, pour certains d'entre eux, une population très vulnérable requérant une prise en charge adaptée.

Pour des raisons d'efficacité et de cohérence, la protection temporaire devrait conférer à ses bénéficiaires un soutien social de droit commun ;

- L'accès à l'hébergement rencontre des difficultés. Il est prévu par le projet de loi de finances pour 2025 dans le cadre des programmes budgétaires n° 177 (intermédiation locative) et n° 133 (sans-abrisme) mais reste soumis à des aléas budgétaires qui empêchent d'avoir de la stabilité et de la visibilité à long terme ;
- Citons enfin plusieurs améliorations qui sont attendues mais qui ne sont pas de nature législative et ne pourront donc pas intégrer le dispositif de la présente proposition de loi.

La première concerne le renouvellement des documents administratifs (non dématérialisés et sous format papier), tous les six mois (alors que le renouvellement est annuel en Allemagne).

La deuxième concerne les reconnaissances de délégations d'autorité parentale, pour les enfants ayant été confiés par leurs parents à des personnes de confiance.

La troisième concerne la maîtrise de la langue française, facteur déterminant d'intégration. À ce jour, les cours de français proposés aux réfugiés ukrainiens se limitent au niveau A2, un seuil insuffisant pour une intégration sociale et professionnelle réussie, contrairement à ce qui est proposé dans d'autres pays comme l'Allemagne.

Le dispositif proposé par la présente proposition de loi s'appuie sur le retour d'expérience de l'accueil des Ukrainiens. Cependant, la vocation de cette proposition de loi est de faire évoluer le dispositif de la protection temporaire dans son application au bénéfice de toutes les populations potentiellement concernées. Elle ne se limite pas aux réfugiés ukrainiens bénéficiant de la protection temporaire.

L'ensemble des constats établis dans le cadre de l'application du mécanisme de protection temporaire justifie les dispositifs de la présente

proposition de loi qui pourraient être mis en œuvre sous une forme expérimentale, limitée dans le temps, afin de tester leur efficacité avant d'envisager une pérennisation.

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi vise à simplifier la procédure d'autorisation individuelle d'exercice des professionnels médicaux, pour les ressortissants étrangers, en clarifiant le statut de praticien associé afin que les bénéficiaires de la protection temporaire puissent exercer une activité professionnelle en vertu du droit commun et non plus à titre exceptionnel.

L'article 2 porte sur l'obtention du certificat d'immatriculation pour les ressortissants étrangers. Il implique une dérogation au droit commun en fournissant un certificat d'immatriculation à tout ressortissant étranger possédant un document qui habilite ce dernier à conduire.

L'article 3 permet de considérer que la protection temporaire accorde la résidence normale à ses bénéficiaires, condition requise par l'article R. 222-1 du code de la route pour le passage du permis de conduire.

L'article 4, au même titre que pour les personnes ayant le statut de réfugié, permet d'accorder un soutien social de droit commun aux bénéficiaires de la protection temporaire durant la durée du conflit ayant entraîné leur départ de leur pays d'origine.

L'article 5, à titre de précaution, prévoit un gage sachant par ailleurs que si les bénéficiaires actuels de la protection temporaire glissent sous le statut de réfugiés suite à l'obtention de l'asile, le coût à charge sera identique.

Proposition de loi visant à améliorer le dispositif de protection temporaire en France

Article 1^{er}

Au troisième alinéa du I de l'article L. 4111-2 du code de la santé publique, après le mot : « apatrides », sont insérés les mots : « , bénéficiaires de la protection temporaire mentionnée à l'article L. 581-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ».

Article 2

- ① Après l'article L. 322-2 du code de la route, il est inséré un article L. 322-2-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 322-2-1.* – Les véhicules immatriculés à l'étranger et autorisés à circuler sur le sol français doivent faire l'objet d'un certificat d'immatriculation français dès lors que la personne physique propriétaire du véhicule établit sa résidence normale en France.
- ③ « Par dérogation à l'article L. 322-1-1, le certificat d'immatriculation est délivré à la personne physique propriétaire mentionnée au premier alinéa du présent article qui ne possède pas de permis de conduire français correspondant à la catégorie du véhicule considéré si celle-ci est titulaire d'un autre document ou certificat l'autorisant à conduire ladite catégorie au moment de la demande de certificat d'immatriculation.
- ④ « Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret. »

Article 3

Le premier alinéa de l'article L. 581-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il permet de justifier de la résidence normale en France requise pour solliciter un permis de conduire. »

Article 4

- ① I. – Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ② 1° À l'article L. 232-2, après le mot : « régulière », sont insérés les mots : « ou bénéficiant de la protection temporaire » ;

- ③ 2° Au *a* du 2° de l'article L. 262-4, après le mot : « subsidiaire, », sont insérés les mots : « de la protection temporaire, ».
- ④ II. – Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ⑤ 1° Au 2° de l'article L. 816-1, après le mot : « réfugié, », sont insérés les mots : « bénéficiaire de la protection temporaire, » ;
- ⑥ 2° Après la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 821-1, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Peuvent bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés les personnes bénéficiaires de la protection temporaire. »

Article 5

- ① I. – Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – Les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ③ III. – La perte de recettes résultant pour l'État du II est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.