

LA PROTECTION TEMPORAIRE EN FAVEUR DES VICTIMES DU CONFLIT EN UKRAINE

4 avril 2022



LA PROTECTION TEMPORAIRE EN FAVEUR DES VICTIMES DU CONFLIT EN UKRAINE

SOMMAIRE

I. LES SOURCES.....	3
II. LE MECANISME.....	5
A. Les bénéficiaires de la protection temporaire.....	5
B. Les droits découlant de la protection temporaire.....	7
C. Le dispositif déployé en France.....	Erreur ! Signet non défini.
D. Informations pratiques.....	12
III. MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE DANS LES AUTRES PAYS DE L'UE.....	13

Suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, le Conseil « Justice et Affaires intérieures » de l'Union Européenne a, par [décision du 4 mars 2022](#), décidé d'activer la directive 2001/55/CE, ayant pour effet d'introduire une **protection temporaire au profit des personnes ayant fui l'Ukraine depuis le 24 février 2022**.

Il s'agit d'une forme de protection qui peut être accordée en cas d'afflux massifs de personnes qui ont fui leur pays en raison d'une guerre ou d'une situation de violence ou de violation des droits fondamentaux. Les Etats membres de l'Union européenne accordent un **statut légal ainsi que des mesures d'accueil**. Ce dispositif est **différent du droit d'asile**. Il permet aux Etats membres d'offrir une telle protection rapidement. Les bénéficiaires ont également l'avantage d'éviter les rigidités du droit d'asile, notamment de l'impossibilité de retourner dans le pays d'origine, du moins tant que l'intéressé ne renonce pas au statut de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire.

A son Assemblée générale du 11 mars 2022, le Conseil national des barreaux a adopté [une motion](#) relative à la situation de l'Ukraine.

Pour suivre l'évolution globale, il est possible de suivre l'actualité au plus près, sur le [site Internet](#) du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.

I. I. LES SOURCES

La [directive n° 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 est activée pour la première fois, alors que certains en avaient réclamé l'application lors d'autres conflits (par exemple, Irak, Syrie ou Afghanistan).

Les règles qu'elle contient sont intégrées dans la législation et la réglementation française aux [articles L. 581-1 à L. 581-10 et R. 581-1 à R. 581-19 du Ceseda](#).

Le 2 mars 2022 la Commission européenne a émis une [Proposition relative à la protection temporaire](#), qu'elle a exposée dans le cadre d'un [communiqué](#) de presse.

Une [décision d'exécution](#) a été prise par le Conseil, le 4 mars 2022.

Parallèlement, la Commission a présenté le 2 mars, des [lignes directrices opérationnelles](#) destinées aux gardes-frontières, qui précisent les mesures de facilitation des contrôles aux frontières avec une simplification des contrôles, une flexibilité des conditions d'entrée et une facilité d'accès pour les services d'aide humanitaire.

Par ailleurs, les ministres ont approuvé l'accord trouvé au niveau des ambassadeurs des Etats membres auprès de l'Union européenne (Coreper) sur la réforme du mécanisme d'évaluation Schengen.

Le 8 mars 2022, la Commission européenne a ouvert un site dédié et a publié une [communication](#).

Le 21 mars 2022, la Commission européenne a publié de nouvelles [lignes directrices opérationnelles](#) concernant l'application de la directive sur la protection temporaire.

Le 23 mars 2022, elle a diffusé une [Communication](#) relative à l'accueil des personnes ayant fui l'Ukraine. Ce document expose les diverses mesures qui ont été adoptées par la Commission : création d'une plateforme de solidarité, destinée à fournir une aide concernant les transferts entre les différents Etats membres, reconnaissance des qualifications professionnelles, mesures relatives à l'information sur les droits, propositions de mesures de soutien financier ([Cohesion Action for Refugees in Europe](#) (CARE) et proposition de 3.4 milliards d'euros [REACT-EU pre-financing](#)).

Le 28 mars 2022, s'est tenue une réunion extraordinaire du Conseil « Justice et affaires intérieures » pour évoquer la situation ukrainienne. Il en ressort les informations suivantes :

- **Un plan d'action en dix points a été adopté à l'unanimité.** Ce plan comprend la création d'une plateforme commune pour l'enregistrement des demandes de protection temporaire (activée dès aujourd'hui avec l'aide de eu-LISA), une cartographie des capacités d'accueil avec un index sur la situation de chaque Etat membre, un plan commun de lutte contre les trafics, des orientations uniformes pour l'accueil des enfants et le transfert des mineurs non accompagnés, l'activation d'un plan d'action avec Europol pour prévenir le trafic d'êtres humains, ainsi que le renforcement de la solidarité avec la Moldavie.
- **Aucun plan de relocalisation des réfugiés entre les Etats membres n'est donc prévu.** La Pologne, la Roumanie, la Hongrie et la République Tchèque souhaitent uniquement une assistance logistique et financière.
- Il y a 3,8 millions de réfugiés sur le territoire de l'Union européenne (50% sont des enfants). **Le nombre d'arrivées diminue avec 40 000 réfugiés par jour**, contre 200 000 par jour au plus fort de la guerre. 800 000 personnes ont demandé la protection temporaire.
- Certains Etats membres ont proposé une assistance pour une relocalisation à la Moldavie. L'Allemagne a indiqué s'être engagée pour 2000 places, les Pays-Bas 500 places, l'Irlande 500 places, la Suisse 500 places et l'Autriche quelques milliers.
- Ylva Johansson a indiqué que la Commission allait réfléchir à de nouvelles pistes financières (dans une lettre adressée à la Commission, les ministres polonais et allemand proposent que 1000 euros soient accordés à chaque personne ayant reçu la protection temporaire immédiate sur les six premiers mois d'application de la décision).
- Selon le document de discussion soumis aux ministres par la Présidence française, 385 agents de Frontex sont déployés aux frontières avec l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie (214 en Roumanie, 28 en Pologne, 17 en Moldavie, 26 en Slovaquie). Europol a déployé 8 agents en Slovaquie, 2 en Pologne, 2 en Moldavie et 1 en Roumanie. L'Agence européenne de l'asile prépare une intervention en Roumanie.

Les Etats membres adoptent sur le plan national les mesures de mises en œuvre de ce dispositif¹.

Pour la France, une première circulaire interministérielle a été diffusée, le 10 mars 2022. Elle porte principalement sur le droit au séjour et les droits sociaux des bénéficiaires de la protection temporaire.

Elle a été complétée par une circulaire relative à l'accueil dans les universités, en date du 22 mars 2022, et une instruction du 23 mars 2022, concernant l'accès à l'hébergement et au logement des personnes déplacées d'Ukraine et bénéficiaires de la protection temporaire.

Un livret d'accueil pour les protégés ukrainiens est diffusé par le ministère de l'intérieur.

¹ site de l'Agence européenne pour l'asile, qui permet d'obtenir des informations sur les systèmes mis en œuvre pour chaque pays – voici le lien et site de la Commission européenne, qui communique des informations pratiques aux ukrainiens et renvoie également aux systèmes nationaux – lien

II. LE MECANISME

A. Les bénéficiaires de la protection temporaire

Les règles prévues au niveau de l'Union européenne

Selon la Directive du 20 juillet 2001 et la décision d'exécution du 4 mars 2022, la protection temporaire est accordée :

- Aux ressortissants ukrainiens résidant en Ukraine avant le 24 février 2022 ;
- Les membres de leur famille (conjoint marié ou partenaire non marié engagé dans une relation stable, enfants mineurs célibataires, autres parents proches, qui vivaient dans la cellule familiale au 24 février 2022 et qui étaient en charge de l'un des bénéficiaires).

Sont exclus les personnes ayant commis ou dont il est vraisemblable qu'elles aient pu commettre un crime contre la paix, un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un crime grave de droit commun hors du territoire français ou celles dont la présence constitue une menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat².

Pour les ressortissants d'Etats tiers et les membres de leur famille, la protection temporaire est limitée à ceux qui résidaient en Ukraine au 24 février 2022 et qui se trouvaient dans l'une des situations suivantes :

- Les apatrides et les personnes bénéficiant d'une protection internationale ou d'une protection nationale équivalente en Ukraine avant le 24 février 2022 (article 2.1) ;
 - Les bénéficiaires d'un droit de séjour permanent en Ukraine et qui établissent ne pas être « en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables » (article 2.c) de la directive du 20 juillet 2001 et article 2.2 de la décision d'exécution du 4 mars 2022) ;
 - Les membres de leur famille, la définition étant identique à celle des ressortissants ukrainiens.
 - Enfin, les Etats membres peuvent élargir le champ des bénéficiaires « 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 » (article 2.3 de la décision d'exécution).
- Tous les ressortissants d'Etats tiers ayant eu, à la date du 24 février 2022, un droit de séjour régulier mais non permanent se trouvent donc exclus du bénéfice de la protection temporaire.

Pourtant, dans sa proposition de décision du 2 mars 2022, la Commission européenne avait suggéré un champ d'application personnel plus large : « L'exigence relative au fait de ne pas être en mesure de retourner dans des conditions sûres et durables dans le pays ou la région d'origine ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour régulier de longue durée en Ukraine » (article 2.1).

Ainsi, si par exemple, un étudiant camerounais qui menait des études en Ukraine trouvait une inscription dans un établissement en France, il devrait pouvoir bénéficier de la protection temporaire, sans avoir à démontrer qu'il ne peut retourner au Cameroun. Il en serait de même pour un ressortissant d'un Etat tiers résidant auparavant en Ukraine qui trouverait un emploi en France.

Les lignes directrices opérationnelles de la Commission diffusées le 21 mars 2022 fournissent de nombreuses précisions au sujet des bénéficiaires de la protection temporaire et encouragent les Etats membres à adopter des mesures nationales qui prévoiraient un élargissement des bénéficiaires.

Ces indications concernent notamment les modalités de preuve de la possession de la nationalité ukrainienne et la façon dont il convient d'interpréter les conditions de retour dans les conditions sûres et durables. Il est notamment recommandé que « les personnes qui n'ont pas droit à une protection temporaire ou à une protection adéquate en vertu du droit national et qui sont en mesure de retourner dans leur pays

² article 28 de la directive et circulaire 10 mars 2022, I. a et b

d'origine dans des conditions sûres et durables devraient être admises dans l'Union, même si elles ne remplissent pas toutes les conditions d'entrée fixées par le code frontières Schengen, afin que leur passage sûr en vue de leur retour dans leur pays ou région d'origine soit assuré » (page de la Communication).

Dans ces lignes directrices, il est également recommandé que soient admises « *les ressortissants ukrainiens résidant en Ukraine qui ont été déplacés d'Ukraine avant le 24 février 2022 ou qui se trouvaient hors d'Ukraine avant cette date, notamment dans le cadre de leur travail, de leurs études, de leurs vacances ou pour des visites familiales ou médicale ou pour d'autres raisons* » (page 6).

Cette hypothèse est également envisagée pour les **ressortissants de pays tiers** autres que l'Ukraine qui se trouvaient avant le 24 février en Ukraine, **sous couvert d'un séjour régulier de courte durée, tels les étudiants et les travailleurs, qu'ils soient ou non en mesure de retourner dans leur pays ou région d'origine**, quelle que soit la date à laquelle ils ont fui l'Ukraine.

Les règles prévues au niveau de la France

La [circulaire interministérielle](#) du 10 mars 2022 énonce les bénéficiaires en France de la protection temporaire :

- **les ressortissants ukrainiens qui résidaient en Ukraine avant le 24 février 2022**, ce qui 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 se trouvait à cette date en Ukraine**
 - Ces éléments pourront être **prouvés par tous moyens**, par exemple par des relevés bancaires, qui permettent de procéder à une identification géographique des dépenses courantes réalisées avant le départ et depuis l'arrivée en France.
- **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**
- **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**
- **les membres de leur famille**, à savoir :
 - 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 au sein de la famille avant le 24 février 2022 et qui étaient entièrement ou principalement à la charge de l'un des bénéficiaires de la protection temporaire.

Il est expressément précisé que **sont exclues les personnes suivantes** :

- les ressortissants ukrainiens détenteurs d'un titre de séjour en France arrivant à expiration, qui sont alors invités à se prévaloir de leur situation individuelle
- les ressortissants de pays tiers qui sont en mesure de regagner leur pays d'origine dans des conditions sûres et durables
 - *a contrario*, on peut dès lors considérer que la protection temporaire peut être reconnue en faveur des ressortissants d'Etats tiers ne pouvant pas retourner dans leur pays, quelles qu'aient été les conditions du séjour en Ukraine
- les ressortissants de pays tiers en provenance d'Ukraine dont la demande d'asile était en cours d'examen en Ukraine le 24 février 2022, qui sont invités à déposer une demande d'asile en France.

Pourtant, **l'article L. 581-7** du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après « Cesda »), pris pour les besoins de la transposition de la directive, **permet d'élargir au niveau national le champ d'application personnel et il devrait en être fait un usage plus étendu**³.

³ Dans les conditions fixées à l'article 7 de la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001, peuvent bénéficier de la protection temporaire des catégories supplémentaires de personnes déplacées qui ne sont pas visées dans la décision du Conseil prévue à l'article 5 de

Exerçant actuellement la présidence de l'Union européenne, la France devrait montrer un signe d'ouverture sur ce point.

Les lignes directrices de la Commission européenne du 18 mars 2022 prévoient qu'il y a lieu de fournir **une aide en matière de rapatriement aux personnes qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'Union**, notamment quant à la nécessité de recevoir une assistance consulaire pour le rapatriement, auquel Frontex peut apporter son soutien.

B. Les droits découlant de la protection temporaire

1. Les règles prévues au niveau de l'Union européenne

Les droits prévus dans la Directive du 20 juillet 2021 et dans la décision d'exécution du 4 mars 2022 sont énumérés de façon parfois insuffisante.

En effet, la directive du 20 juillet 2001 prévoit plusieurs droits.

Le **droit de séjour** est prévu à l'article 8 de la directive⁴. Les lignes directrices opérationnelles de la Commission diffusées le 21 mars 2022 contiennent de nombreuses précisions (point 4., page 10). Il est notamment indiqué que l'ensemble de la période de la protection temporaire doit être couverte et que celle-ci court du 4 mars 2022 au 4 mars 2023. **Elle est donc accordée pour cette durée et on peut en déduire, quelle que soit la durée de validité qui figure sur le titre de séjour.** « Par conséquent, la date de fin de tous les titres de séjour délivrés en vertu de la décision du Conseil est fixée au 4 mars 2023 (...) ». Il est également précisé que « si, au cours de cette période, le Conseil n'adopte pas de décision, sur proposition de la Commission, pour mettre fin à la protection temporaire, **celle-ci sera automatiquement prorogée de six mois, soit jusqu'au 4 septembre 2023, puis de six mois encore, c'est-à-dire jusqu'au 4 mars 2024. L'obligation de délivrer ou de proroger les titres de séjour perdurerait pendant ces périodes.** Afin de réduire la charge administrative que représente le renouvellement des titres de séjour, les États membres peuvent d'emblée accorder ceux-ci pour une période de deux ans, sachant qu'il peut être mis fin à la protection temporaire à tout moment conformément à l'article 6, paragraphe 1, point b), de la directive. Si les États membres ne recourent pas à cette possibilité, ils devront renouveler les titres de séjour deux fois, par période de six mois.

En revanche, si le Conseil décidait, sur proposition de la Commission, conformément à l'article 6, paragraphe 1, point b), de la directive 2001/55/CE, de mettre fin à la protection temporaire avant ces dates, les titres de séjour délivrés, qui sont de nature uniquement déclarative (c'est la décision elle-même qui est constitutive de droits), perdraient leur validité et devraient être retirés. Les États membres devraient annoncer, suivant leurs procédures et canaux nationaux, que tous les titres de séjour délivrés au titre d'une protection temporaire sont devenus invalides à la date en question. ».

Le **droit au travail, salarié ou non salarié** est également prévu, mais « sous réserve des règles applicables à la profession choisie, ainsi qu'à participer à des activités telles que des actions éducatives pour adultes, des cours de formation professionnelle et des stages en entreprise. **Pour des motifs tenant aux politiques du marché de l'emploi, les États membres peuvent accorder la priorité aux citoyens de l'UE et aux citoyens des États liés par l'accord sur l'Espace économique européen, ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui bénéficient d'allocations de chômage.** (...) » (article 12).

cette même directive, lorsqu'elles sont déplacées pour les mêmes raisons et à partir du même pays ou de la même région d'origine. Les dispositions des articles L. 581-3 à L. 581-6 sont applicables à ces catégories supplémentaires de personnes.

⁴ 1. Les États membres adoptent les mesures nécessaires afin que les bénéficiaires disposent de titres de séjour pendant toute la durée de la protection temporaire. Des documents ou d'autres pièces justificatives équivalentes sont délivrés à cette fin.

2. Quelle que soit la durée de validité des titres de séjour visés au paragraphe 1, le traitement accordé par les États membres aux personnes bénéficiant de la protection temporaire ne peut être inférieur à celui défini aux articles 9 à 16.

3. Les États membres accordent, le cas échéant, aux personnes qui seront admises à entrer sur leur territoire en vue de la protection temporaire, toute facilité pour obtenir les visas nécessaires, y compris les visas de transit. Les formalités doivent être réduites au minimum en raison de la situation d'urgence. Les visas devraient être gratuits ou leur coût réduit au minimum.

Le **droit à la libre circulation au sein de l'Union européenne** est également consacré en faveur des bénéficiaires de la protection temporaire par la Directive du 20 juillet 2001 : « *Un État membre reprend une personne bénéficiant de la protection temporaire sur son territoire si celle-ci séjourne ou cherche à entrer sans autorisation sur le territoire d'un autre État membre pendant la période couverte par la décision du Conseil visée à l'article 5. Les États membres peuvent, sur la base d'un accord bilatéral, décider que la présente disposition ne s'applique pas.* » (article 11).

Les lignes directrices opérationnelles de la Commission européenne du 21 mars 2022 tendent à la favoriser, à la fois avant et après la délivrance du titre de séjour au titre de la protection subsidiaire :

- **avant la délivrance du titre de séjour** : « *les ressortissants ukrainiens titulaires d'un passeport biométrique ainsi que les ressortissants de pays exemptés de l'obligation d'être en possession d'un visa de court séjour pour entrer dans l'Union ont le droit, pendant une période de 90 jours sur toute période de 180 jours, de circuler librement dans l'espace Schengen après avoir été admis sur le territoire de celui-ci. En ce qui concerne les ressortissants de pays pour lesquels il n'existe pas d'exemption de visa, la Commission recommande aux États membres de première entrée de délivrer des visas d'une durée de validité de 15 jours à la frontière et aux États membres sur le territoire desquels se rendent ensuite les personnes concernées de ne pas imposer de sanctions financières aux transporteurs qui assurent le transport de personnes bénéficiant d'une protection temporaire, mais qui ne sont pas en possession de documents valables leur permettant d'entrer sur le territoire de l'Union.*
- **après la délivrance du titre de séjour** : « **Après la délivrance d'un titre de séjour, les personnes bénéficiant d'une protection temporaire ont le droit de circuler librement (...). Dès qu'un État membre lui a délivré un titre de séjour conformément à l'article 8 de la directive 2001/55/CE, le bénéficiaire d'une protection temporaire a le droit de se rendre dans d'autres États membres que celui qui lui a délivré le titre de séjour pour une période de 90 jours sur une période de 180 jours. Si la personne concernée se rend par la suite dans un autre État membre où elle reçoit un autre titre de séjour en vertu d'une protection temporaire, le premier titre de séjour délivré et les droits qui en découlent doivent expirer et être retirés, conformément à l'esprit de l'article 15, paragraphe 6, et de l'article 26, paragraphe 4, de la directive 2001/55/CE.**
Il convient de noter que, pour soutenir les États membres qui sont les principaux points d'entrée de l'arrivée massive de personnes déplacées fuyant la guerre en Ukraine qui sont couvertes par la décision du Conseil, et pour assurer un équilibre entre les efforts consentis par tous les États membres, ces derniers sont convenus de ne pas appliquer l'article 11 de la directive 2001/55/CE à l'égard des personnes bénéficiant d'une protection temporaire dans un État membre donné conformément à la décision du Conseil et qui se sont rendues dans un autre État membre sans autorisation, à moins que les États membres n'en conviennent autrement sur une base bilatérale ».

Le droit de **demander l'asile** peut être exercé à tout moment, ce qui comprend une demande de statut de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire (article 17⁵). Les États membres peuvent prévoir que le bénéfice de la protection temporaire ne peut être cumulé avec le statut de demandeur d'asile pendant l'instruction de la demande (article 19⁶). Ces dispositions sont expressément reprises et développées dans les lignes directrices opérationnelles de la Commission européenne du 21 mars 2022 (point 7.).

Par ailleurs, le mécanisme de répartition du traitement des demandes d'asile entre les États membres, prévu par le règlement dit « Dublin III », reste applicable (article 18⁷).

⁵ 1. Les bénéficiaires de la protection temporaire doivent avoir la possibilité de déposer une demande d'asile à tout moment.

² L'examen des demandes d'asile, qui n'ont pas été traitées avant l'expiration de la période de protection temporaire, est achevé après l'expiration de cette période.

⁶ 1. Les États membres peuvent prévoir que le bénéfice de la protection temporaire ne peut être cumulé avec le statut de demandeur d'asile pendant l'instruction de la demande.

² Lorsque, à l'issue de l'examen d'une demande d'asile, le statut de réfugié ou, s'il y a lieu, un autre type de protection n'est pas accordé à une personne pouvant bénéficier ou bénéficiant de la protection temporaire, les États membres prévoient, sans préjudice de l'article 28, que le bénéfice de la protection temporaire lui est acquis ou lui reste acquis pour la durée de cette protection restant à courir.

⁷ Les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile s'appliquent. En particulier, l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée par une personne bénéficiant de la protection temporaire conformément à la présente directive est l'État qui a accepté le transfert de ladite personne sur son territoire.

A ce sujet, dans ses lignes directrices opérationnelles du 21 mars 2022, la Commission européenne préconise incontestablement le recours à la clause de souveraineté qui permet à l'Etat membre saisi de reconnaître sa propre compétence pour le traitement d'une demande d'asile, notamment en cas de motifs humanitaires (point 7.) : « Lors de l'application du règlement Dublin III, la Commission recommande vivement aux États membres de tenir compte de l'esprit de la déclaration faite par le Conseil à l'occasion de l'adoption de la décision d'exécution 2022/382 du Conseil, afin d'alléger la pression qui pèse sur les États membres confrontés à des arrivées massives. Étant donné qu'une personne pouvant bénéficier de la protection temporaire ou d'une protection adéquate en vertu du droit national peut jouir de ses droits dans n'importe quel État membre, dans l'éventualité où ladite personne demande une protection internationale, l'État membre dans lequel la demande a été introduite est fortement encouragé à assumer la responsabilité de l'examen de la demande en vertu de la clause discrétionnaire énoncée à l'article 17, paragraphe 1, dans le cas où un État membre confronté à des arrivées massives serait responsable conformément aux critères de responsabilité définis dans le règlement Dublin III, dans le but d'alléger la pression qui pèse sur cet État membre.

L'approche proposée par la Commission devrait également réduire le risque que des demandes multiples soient introduites dans plusieurs États membres, ce qui permettra d'alléger la charge pesant sur les régimes d'asile. ».

Enfin, les **rapprochements familiaux** sont favorisés : « En ce qui concerne le regroupement familial, la Commission invite les États membres à coopérer sans délai afin d'assurer le regroupement rapide des membres d'une même famille. » (point 7. des lignes directionnelles de la Commission).

La directive prévoit une série de **droits sociaux** :

- un droit d'accès à un simple **hébergement approprié** et non un véritable droit au logement opposable (article 13)⁸
- un droit à des **aides sociales et de subsistance** (article 13)
- un droit à des **prestations minimales en matière de santé (soins d'urgence et traitement médical essentiel)** (article 13).

Un **droit à la scolarité**, dans les mêmes conditions que les ressortissants des Etats membres d'accueil (article 14).

Le dispositif ne prévoit pas de règles en matière de sécurité sociale (maladie, chômage, prestations familiales, vieillesse etc) et nous aurions pu attendre que soient posés le **principe de l'égalité de traitement et le mécanisme de coordination des régimes de sécurité sociale**, d'autant plus que cela est favorisé comme objectif par l'article 25 de l'**accord de partenariat et de coopération** entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, en date du 14 juin 1994, publié par le décret n° 99-186 du 10 mars 1999 (Il devrait y avoir **à tout le moins un droit d'accès immédiat et inconditionnel à toutes les prestations de sécurité sociale**).

Les lignes directrices opérationnelles de la Commission du 21 mars 2022 préconisent également que les Etats membres facilitent l'ouverture d'un **compte bancaire** (point 4.).

Enfin, elles consacrent des développements importants au sujet des **mineurs non accompagnés** et à la **lutte contre la traite des êtres humains** (points 5. et 6.).

2. Les règles prévues au niveau de la France

Elles découlent principalement de la circulaire interministérielle du 10 mars 2022.

Le droit au séjour est concrétisé par la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour d'une durée de validité de six mois, renouvelable aussi longtemps que le régime de la protection temporaire est actionné.

⁸ 1. Les États membres veillent à ce que les bénéficiaires de la protection temporaire aient accès à un hébergement approprié ou reçoivent, le cas échéant, les moyens de se procurer un logement.

- **Il convient de rappeler que le droit au séjour est en principe prévu tout au long de la période décidée par le Conseil, c'est-à-dire, le cas échéant, au-delà de la durée de validité indiquée sur le titre de séjour (cf. supra).**

L'article R. 581-1 du Ceseda permet d'exiger la **production des documents suivants** :

- 1° Les indications relatives à son état civil et, le cas échéant, à celui de son conjoint et de ses enfants à charge;
- 2° Toutes indications portant sur les conditions de son entrée en France ;
- 3° Tout document ou élément d'information attestant qu'il appartient à l'un des groupes spécifiques de personnes visés par la décision du Conseil de l'Union européenne mentionnée à l'article L. 811-2 ;
- 4° Quatre photographies de face, tête nue, de format 3,5 cm x 4,5 cm, récentes et parfaitement ressemblantes;
- 5° Un justificatif de domicile.

Le **droit au travail**, après avoir été conditionné par **l'obtention préalable d'une autorisation de travail, soumise à l'examen de l'opposabilité de la situation de l'emploi**, contrairement à ce qui est prévu en faveur des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire (II. g de la circulaire du 10 mars 2022, est reconnu de façon automatique dès la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour. C'est ce qui est reconnu dans un [décret](#) du 1^{er} avril 2022.

Le **droit à la libre circulation au sein de l'Union européenne et de l'espace Schengen** n'est pas consacré par les textes français. Il existe toutefois directement en vertu du droit de l'Union européenne (cf. supra).

Le **droit de demander l'asile peut être articulé avec le bénéfice de la protection temporaire**. Cela peut être particulièrement opportun, notamment au titre de la **protection subsidiaire**, dès lors que celle-ci peut être accordée dans le cas « *S'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international.* »⁹.

Pendant l'instruction de la demande d'asile, le bénéfice de la protection temporaire est conservé, de même que si la personne est déboutée de sa demande de protection¹⁰.

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) n'a pas diffusé de mesures particulières.

Il convient toutefois de signaler que les personnes de nationalité ukrainienne qui ont déposé une demande d'asile en France avant le 24 février 2022 voient actuellement leurs demandes bloquées. Les recours formés devant la Cour nationale du droit d'asile qui étaient audiencés ont en effet été d'office renvoyés à une date inconnue, alors que le bénéfice de la protection subsidiaire semble *a priori* acquis.

Pour la **couverture maladie-maternité**, il est prévu **l'accès à la Protection Universelle Maladie (ex-Couverture Maladie Universelle - CMU) et à la Complémentaire Santé Solidaire, sans délai de carence de trois mois**, contrairement à ce qui est actuellement opposé aux demandeurs d'asile¹¹. Il est cependant conditionné par la délivrance d'un titre de séjour, y compris d'une autorisation provisoire de séjour. Mais en l'absence de titre de séjour, par exemple dû à un retard par les services des préfectures, aucun droit à la couverture maladie-maternité ne peut être ouvert, pas même l'Aide médicale de l'Etat, qui est un dispositif existant en faveur des étrangers en situation irrégulière mais qui suppose une présence sur le territoire français depuis au moins trois mois.

⁹ article L. 512-1, 3°, Ceseda

¹⁰ circulaire 10 mars 2022, III

¹¹ circulaire 10 mars 2022, II.d

Les **subsidés** sont prévus dans le Ceseda et la circulaire du 10 mars 2022, par le paiement de l'**Allocation pour Demandeur d'Asile (ADA)**¹², mais :

- Elle est d'un **montant dérisoire**, qui varie selon le nombre de personnes qui composent le foyer – 14,20 euros par jour pour une personne seule, 17,60 euros pour un couple sans enfant¹³ ([consulter le tableau](#)).
- **Elle est versée seulement sous la forme d'une carte de paiement**, débloquée après un délai d'environ 45 jours, et ne permet pas de disposer de fonds en espèces, ce qui **prive les bénéficiaires d'une réelle autonomie financière**.

Le **versement des prestations familiales devrait être expressément prévu, avec une ouverture de droits dès l'arrivée en France**, d'autant plus qu'il s'agit pour l'essentiel de femmes avec enfants. Toutes les prestations familiales seraient alors prises en compte : allocations familiales, allocation de soutien familial (ex-allocation parent isolé) etc. Or, en l'état de la législation française, les prestations familiales sont versées à une double condition :

- la régularité du séjour du parent allocataire, étant précisé que la production de l'autorisation provisoire de séjour est en principe admise pour cela ;
- pour les enfants, la naissance ou le respect de la procédure du regroupement familial pour l'entrée en France des enfants nés à l'étranger.

Ainsi, les demandes de prestations familiales risquent d'être refusées, au motif que la seconde condition n'est pas satisfaite pour les bénéficiaires de la protection temporaire, même si les enfants sont considérés comme étant entrés en France de manière légale.

L'accord de coopération conclu entre l'Union européenne et l'Ukraine ne pose pas le principe de l'égalité de traitement avec les nationaux et cette restriction a été validée tant par la Cour européenne des droits de l'homme que par la Cour de cassation¹⁴.

Il est donc regrettable que cette possibilité n'ait pas été prévue en faveur de l'ensemble des personnes ayant fui l'Ukraine.

Concrètement, cela signifie que les prestations familiales sont ouvertes mais sans qu'il soit tenu compte de la présence des enfants qui sont nés à l'étranger. Ainsi, **l'allocation personnalisée au logement (APL)**, en cas de logement autonome, est versée mais son montant est calculé seulement pour le ou les parents, sans que soient pris en compte les enfants qui composent pourtant le foyer.

Notons que ces restrictions ne concernent pas les bénéficiaires d'une protection internationale, à savoir les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Le **droit au Revenu de Solidarité Active (RSA)** pour les personnes dépourvues d'activité professionnelle aurait également dû être reconnu, **avec une dispense de la condition d'ancienneté de la résidence en France de cinq années, habituellement opposée aux étrangers (hors UE)**¹⁵. Cela permettrait aux bénéficiaires de la protection temporaire de vivre dans des **conditions décentes**.

Les **lignes directrices opérationnelles** diffusées par la Commission européenne le 18 mars 2022 précisent que « *le titre de séjour devrait servir de document prouvant le statut d'une personne auprès d'autres autorités, telles que les agences et services de l'emploi, les écoles et les hôpitaux. Lorsque les titres de séjour sont toujours en attente, les États membres devraient **faciliter l'ouverture de comptes bancaires et l'accès aux services compétents** sur la base d'un document d'identité ou d'une preuve d'entrée dans l'UE après le 24 février 2022* ».

L'ouverture d'un compte courant Livret A à la Poste n'est d'ailleurs soumise à aucune condition.

¹² articles L. 581-9 et D. 581-7 et circulaire 10 mars 2022, II.c

¹³ Pour les demandeurs d'asile, ce montant varie également selon que les intéressés acceptent ou non l'orientation régionale qui leur est proposée. Nous n'avons pas encore suffisamment de recul pour savoir ce qu'il en est, d'autant plus qu'avec la protection temporaire, les bénéficiaires sont libres de s'installer là où ils le souhaitent. Les montants indiqués sont les plus élevés qui puissent être envisagés.

¹⁴ articles L. 512-2 et D. 512-1 du Code de la sécurité sociale

¹⁵ article L. 262-4 du Code de l'action sociale et des familles

Il convient également de rappeler que le Code des transports prévoit la possibilité de bénéficier de **réductions tarifaires d'au moins 50% sur les transports urbains à toutes les personnes dont le revenu annuel est inférieur à 8 723 euros**¹⁶.

Pour la région parisienne, la réduction est portée à 75% sur les forfaits Navigo (abonnements sur l'ensemble des transports), selon ce qui est prévu à l'article 5 de la Délibération n° 2020/188 du Conseil d'administration d'Ile de France Mobilités, du 10 juin 2020¹⁷.

C. Informations pratiques

Les personnes doivent se rendre dans la Préfecture du lieu de résidence ou d'arrivée ([consulter la liste](#)) pour déposer une demande de protection temporaire.

Sur son site, le ministère de l'Intérieur a mis en ligne une page d'[Informations à destination des ressortissants ukrainiens](#), disponible en Français et ukrainien. La Direction générale des étrangers en France (DGEF) a également fourni des « flyers » d'information, en français, en anglais et en ukrainien.

L'Ambassade d'Ukraine vient de lancer le site <https://ua.aideukraine.fr/> pour répondre aux questions des ressortissants arrivant.

Autres adresses utiles :

Ambassade d'Ukraine à Paris
21, avenue de Saxe 75007 Paris
Tel : 01.43.06.07.37
Courriel : emb_fr@mfa.gov.ua
Site Web : <http://france.mfa.gov.ua/fr>

Section consulaire Ukraine à Paris
21, avenue de Saxe 75007 Paris
Tel : 01 56 58 13 70
Courriel : cons_fr@mfa.gov.ua

Section consulaire Ukraine Bordeaux
186, rue Bernard Adour 33200 Bordeaux
Tel : +33 (0) 5 56 55 92 70
Courriel : Ukraine.Aquitaine@gmail.com

Section consulaire Ukraine Rennes
WTC Rennes-Bretagne c/o CCI 35, 2 avenue de la Préfecture 35000 Rennes
Tel : 06 08 222 198
Courriel : consul.ukraine.bretagne@gmail.com

Section consulaire Ukraine Lille
89, boulevard Vauban 59000 Lille
Tel : 06 60 30 31 40
Courriel : consulukrainelille@gmail.com

Il convient également de noter [la page du CCBE dédiée à l'Ukraine](#) (Conseil des barreaux européens), qui contient notamment [la liste des points de contact](#) indiqués par les barreaux et fournissant une assistance juridique aux personnes fuyant la guerre en Ukraine.

¹⁶ article L. 1113-1 du Code des transports : *Dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de transports urbains, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, bénéficient d'une réduction tarifaire d'au moins 50 % sur leurs titres de transport ou d'une aide équivalente. La réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'usager.*

¹⁷ https://www.gisti.org/IMG/pdf/delib_idf_mob_10_juin_2020_-_n188d.pdf

Le site « Parrainages réfugiés » recense l'information des services de l'État à destination des déplacés de l'Ukraine. Il permet de recueillir les offres à titre bénévole (accueil, éducation, loisirs, accompagnement et hébergement).

<https://www.demarches-simplifiees.fr/commencer/recensement-logement-particuliers-ukraine>

III. MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE DANS LES AUTRES PAYS DE L'UE

Le Haut-Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies fournit des [données](#) régulièrement mises à jour.

Site de l'agence européenne pour l'asile qui permet d'obtenir des informations sur les systèmes mis en œuvre pour chaque pays : <https://euaa.europa.eu/euaa-response-war-ukraine>

Site de la [Commission européenne](#) qui communique des informations pratiques aux ukrainiens et renvoie également aux systèmes nationaux.

* * *

Cette note est amenée à être enrichie au fur et à mesure de l'évolution de la situation mais également des retours des avocats et des barreaux qui seront en première ligne pour l'accès aux droits des personnes déplacées.

N'hésitez pas à faire remonter les initiatives et procédures mises en place dans vos barreaux, les observations relatives à la mise en place de la protection temporaire et les retours d'expérience à l'adresse suivante (international@cnb.avocat.fr).

Hélène GACON, Commission Libertés et droits de l'homme du Conseil national des barreaux