

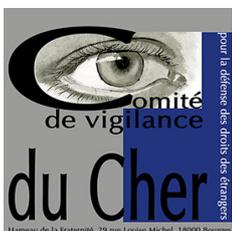
LE DROIT À L'HÉBERGEMENT DES ÉTRANGERS

Petit guide juridique

Le Comité de vigilance pour la défense des droits des étrangers / MIRANDA

La Coordination du Berry pour le droit d'asile

CODAC - Collectif On Dort Au Chaud



CODAC

Les droits français et européen encadrent le droit à l'hébergement des étrangers sur le territoire français. Force est de constater que ce droit n'est pas appliqué par l'État français et ses représentants. Les préfetures et les services d'État, telles la DDCSPP (Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations, ex DDASS), n'assument pas l'intégralité de leurs missions de protection des personnes, ce qui est instructif de relier, dans un contexte de criminalisation de la solidarité (janvier 2017), aux procès de Pierre-Alain Mannoni¹ et de Cedric Herrou².

Le présent document, rédigé au cours de l'hiver 2016/2017, part de l'expérience de citoyens et d'associations du Cher qui s'unissent pour porter secours et alerter l'opinion publique quand aux sorts de ceux qui, malgré l'appareil juridique de protection français et européen, sont laissés, en plein hiver, à la rue, par l'État. Il s'adresse aux citoyens et militants qui s'impliquent dans le processus de protection des populations. Les articles de loi et jurisprudences, rapportés ci-dessous, pourront être invoqués auprès des tribunaux et services de l'État pour exiger le respect de la loi en matière d'hébergement et de protection matérielle des personnes et des familles, en situation régulière ou non, en début ou en fin de parcours de leurs demandes d'asile.

Suivront un compte des hébergements assumés, en 2016, par des associations et groupements de citoyens du Cher, qui pallient l'incurie de l'État à l'égard de cet élémentaire droit d'accès à l'hébergement, ainsi qu'une courte présentation des différentes structures. L'État qui, dans ce contexte, n'évoque étonnamment pas le « délit de solidarité »...

Pour terminer, nous introduirons notre outil juridique de prédilection, notre principal outil d'appel au droit, en matière d'hébergement des étrangers, le *Référé-Liberté*, qui a permis, au cours de l'année 2016, d'obtenir 10 condamnations successives de la préfecture du Cher par le Tribunal Administratif d'Orléans, eu égard à la non-prise en compte de demandes d'accès aux conditions matérielles d'accueil prévues par la directive 2013/33 de l'Union européenne du 26 juin 2013, ou sur le fondement des articles du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF).

**AINSI EST-IL LÉGITIME DE SE DEMANDER :
COMMENT APPELLE-T-ON UN CITOYEN CONDAMNÉ
10 FOIS POUR LA MÊME RAISON ? UN RÉCIDIVISTE !**

¹ Relâché pour avoir préservé la dignité des trois jeunes qu'il a convoyées.

² Le procureur a requis huit mois de prison avec sursis, une mise à l'épreuve avec usage limité de son permis de conduire pendant ses horaires de travail et confiscation de sa fourgonnette. La décision sera rendue le 10 février 2017.

SOMMAIRE :

- **Page 3** : Principes de droit : articles de loi et jurisprudence régissant l'accueil et l'hébergement des étrangers.
- **Page 6** : Chiffres des non-hébergés dans le Cher sur l'année 2016, récoltés par le CODAC, le Secours Catholique, la Coordination du Berry pour le droit d'asile.
- **Page 8** : De l'usage du Référé-Liberté.



1- LES PRINCIPES DE DROIT ET LA JURISPRUDENCE :

L'ACCUEIL INCONDITIONNEL POUR TOUS PUBLICS.

L'article L.345-2-2 du CASF prévoit que : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ». Cet accès n'est pas subordonné à la condition de régularité du séjour, la nationalité, l'âge ou le sexe. Ce droit est inconditionnel et les personnes en situation irrégulière ont donc droit à l'hébergement d'urgence.

LE PRINCIPE DE CONTINUITÉ.

Deux articles dans la loi française, et un article dans le droit européen, régissent le principe de continuité de l'hébergement :

- Article 4 de la loi DALO (Droit Au Logement Opposable) : « *Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adapté à sa situation* ».
- L'article L.345-2-3 du CASF prévoit que : « *Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation* ».
- Enfin, l'article 18-6 de la directive 2013/33/UE (Union Européenne) prévoit que « *les États membres font en sorte que les demandeurs ne soient transférés d'un logement à l'autre que lorsque cela est nécessaire* ».

Or, les demandeurs d'asile, malgré l'abondance et la précision de ces textes, ne sont pas accueillis de manière continue dans les structures d'hébergement d'urgence, mais seulement par intermittence...

L'ALLOCATION POUR LES DEMANDEURS D'ASILE (ADA)³.

Article 17 de la directive 2013/33 de l'Union Européenne : « *Les États-membres font en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale. Les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* ».

L'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) fournit, en France, une Allocation pour les Demandeurs d'Asile (ADA) d'un montant de 6,80€/jour pour une personne seule, soit 204 euros environ par mois, avec dégressivité selon le nombre de personnes dans une même famille⁴. Cette allocation était augmentée de 4,20€/jour (126€/mois environ) si aucune solution d'hébergement n'était proposée par l'État. Mais en décembre 2016, le Conseil d'État a jugé que ce montant additionnel était manifestement insuffisant pour permettre aux demandeurs de disposer d'un logement dans le parc privé et l'a annulé. Le premier ministre a deux mois pour réagir.

L'Arrêt C-79/13 Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers contre Selver Sciri précise d'ailleurs que : « *Par conséquent, lorsqu'un État-membre a opté pour la fourniture des conditions matérielles d'accueil sous la forme d'allocations financières, ces allocations doivent être suffisantes pour garantir un niveau de vie digne adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile en leur permettant de disposer notamment d'un logement, le cas échéant, sur le marché privé de la location* ».

Les conditions matérielles d'accueil ne sont pas remplies tant que cette allocation ne permet pas de satisfaire à l'obligation de garantir des conditions de vie conforme à la dignité humaine des demandeurs d'asile.

SATURATION DU DISPOSITIF D'ACCUEIL.

La Cour de Justice de l'Union Européenne estime que les situations de saturation des dispositifs d'accueil, souvent alléguées par les préfectures dans les cas de non respect des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, « *ne peuvent pas justifier une quelconque dérogation au respect de ces normes* » minimales (CJUE, 27 février 2014, affaire c-79/13). Or, la DDCSPP du Cher argue systématiquement de la saturation du dispositif d'accueil pour justifier le refus d'octroi d'une solution d'hébergement. Dans les cas des 16 procès en référés-liberté intentés en 2016 contre la préfecture du Cher devant le tribunal administratif d'Orléans, les juges ont, pour 10 d'entre eux, refusé de reconnaître, en 2016, la validité de cet argument de saturation.

³ Soit, par exemple 37,40€ pour une famille de 10 personnes, donc 3,75€/jour et par personne !

⁴ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33314>

PRIMO-ARRIVANTS ET DÉBOUTÉS DU DROIT D'ASILE.

Les primo-arrivants et les déboutés du droit d'asile, chacun à une extrémité du parcours de la demande d'asile, et qui n'accèdent pas encore, ou plus, aux droits spécifiques des demandeurs d'asile peuvent, comme tout individu sur le territoire français, revendiquer l'article L.345-2-2 précédemment cité du CASF, qui prévoit que : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ».

Ce droit est inconditionnel dans la loi, mais son application par la jurisprudence est plus compliquée. Les primo-arrivants, qui n'ont pas encore vu leur demande d'asile enregistrée, peuvent revendiquer leur droit à une solution d'hébergement mais, pour les déboutés, sous le coup ou non d'une OQTF (Obligation de Quitter le Territoire Français), il faut justifier de circonstances exceptionnelles pour avoir accès à un hébergement d'urgence (présence d'enfants, problèmes de santé ou demande de régularisation en cours d'instruction). Pour les personnes célibataires déboutées du droit d'asile, aucune mesure, aucun recours juridique n'a encore permis de les faire accéder à l'hébergement, au motif qu'ils doivent être renvoyés dans leur pays...

JURISPRUDENCE :

- **le Conseil d'État** (CE 4 juillet 2013 n°369750) a estimé que : « *Le bénéfice de ces dispositions [d'hébergement] ne peut être revendiqué par l'étranger dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui a fait l'objet d'une mesure d'éloignement contre laquelle les voies de recours ont été épuisées, qu'en cas de circonstances particulières faisant apparaître, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, une situation suffisamment grave pour faire obstacle à ce départ* ».

- **Tribunal Administratif (TA) de Limoges** (18 avril 2014, n°1400857) : tribunal saisi par un couple débouté du droit d'asile, présence d'un enfant et demande de régularisation en cours d'instruction par la préfecture : « *Eu égard, notamment, au jeune âge de l'enfant des requérants, et malgré la saturation des dispositifs d'accueil des personnes en difficultés, la carence de l'État dans son obligation d'assurer un hébergement d'urgence à des personnes sans abri est, à ce jour, caractérisée et constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ; qu'en conséquence, il y a lieu d'enjoindre au préfet (...), (...), de proposer à M... et Me..., (...) un hébergement d'urgence répondant aux exigences de l'article L.345-2-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles (...)*».

- **TA Nantes** (18 décembre 2015, n°1510420) : injonction d'héberger une déboutée du droit d'asile en raison de sa détresse médicale et sociale. Demande de régularisation en cours d'instruction.

- **TA Limoges** (19 février 2016, n°160027) : le tribunal a été saisi en raison de l'état de santé de la mère, de la présence de deux enfants, du recours introduit contre une OQTF et de la demande de régularisation en cours d'instruction : « *La carence de l'État dans son obligation d'assurer un hébergement d'urgence à des personnes sans-abri, au moins jusqu'à ce qu'il soit statué sur sa demande de titre de séjour, doit être regardée comme étant à ce jour caractérisée et constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale* ».

ENFANTS À LA RUE : non-prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Par enfant est entendu, en la circonstance, tout mineur qui dispose d'une preuve légale attestant de son âge. Dans le cas contraire, l'enfant subit un « *test osseux* » qui, bien qu'il a été avéré que ce test n'a pratiquement pas de valeur prédictive (les enfants africains, en particulier, sont souvent considérés plus âgés qu'ils ne le sont en réalité), continue d'être pris en considération par le droit français et la jurisprudence.

La Convention relative aux Droits de l'Enfant (CDE) de 1989 est reconnue d'applicabilité directe par le Conseil d'Etat (CE 22 septembre 1997 n°161364). L'article 3 de cette convention énonce que : « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000, article 24, alinéa 2 : « *Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

Le Conseil d'Etat (CE 10^e /9^e SSR du 25 juin 2014 n°359359) a estimé que : « *L'autorité administrative doit accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant ; qu'elles sont applicables non seulement aux décisions qui ont pour objet de régler la situation personnelle d'enfants mineurs mais aussi à celle qui ont pour effet d'affecter, de manière suffisamment directe et certaine, leur situation* ».



2- CHIFFRES DES LAISSES-POUR-COMPTÉ (CONNUS) DE L'HEBERGEMENT DANS LE CHER, ACCUEILLIS PAR DES ASSOCIATIONS ET DES CITOYENS EN 2016.

LE SECOURS CATHOLIQUE / PASSERELLES : 2919 nuitées.

Lors de l'arrivée massive de réfugiés du Kosovo, à la fin des années 90, la Délégation du Cher du Secours Catholique a été sollicitée par les autorités locales pour accompagner, avec ses bénévoles, l'installation et l'accompagnement du premier contingent dirigé sur Bourges. Il a été très vite nécessaire de compléter le savoir faire de l'accueil de personnes en grande précarité, par l'acquisition de compétences dans le domaine linguistique et administratif. La réputation acquise de ce savoir faire du Secours Catholique dans l'accueil de réfugiés et l'aide à l'ensemble des problèmes à résoudre, à commencer par le difficile cheminement administratif vers les préfectures, fut vite transmise par le bouche à oreille. L'affluence de cette

nouvelle population dans les permanences locales amena peu à peu à former et spécialiser des personnels et des bénévoles pour répondre à des besoins très spécifiques.

En 2005, a été ouvert un lieu d'accueil spécialisé, « PasserelleS », aujourd'hui rue des Poulies, à Bourges. En 2015, PasserelleS a comptabilisé la conduite de 180 situations pour 385 passages de personnes, dans un éventail de 36 nationalités. Se sont développées en même temps des activités d'apprentissage de la langue et de formation à l'outil informatique, avec l'aide d'une quinzaine de bénévoles de toutes formations, sous la responsabilité d'une animatrice salariée.

>> Hébergements suppléant aux carences de l'État en 2016 :

- du 1^{er} mai au 31 Août : 9 personnes en continu (x 123 nuits = 1 107 nuitées)
- du 10 juillet au 6 septembre : 5 jeunes majeurs sortants de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) (x 57 nuits = 228 nuitées)
- depuis le 1^{er} Septembre : 12 personnes (x 132 nuits au 10/01/17 = 1 584 nuitées)

LA COORDINATION DU BERRY POUR LE DROIT D'ASILE : environ 150 nuitées.

Depuis l'hiver 2015-2016, un mouvement s'est organisé autour des conditions d'accueil et de vie faites aux personnes étrangères arrivant dans notre région. Il repose sur une charte des adhérents s'inspirant largement du modèle national de la Coordination Française pour le Droit d'Asile (CFDA). Ce mouvement s'est largement étendu depuis sa création à des associations et des particuliers ayant des sensibilités convergentes sur ce sujet de l'accueil aux réfugiés et aux migrants.

En ce qui concerne l'hébergement, la coordination a été - et est toujours - motrice pour la mise en œuvre de dépannages ponctuels, devant la carence des pouvoirs publics à répondre aux obligations légales de l'hébergement d'urgence en direction des personnes sans abri. Des personnes ou des familles se sont portées volontaires pour une nuit ou plus, selon leurs possibilités d'accueil et leurs disponibilités, (l'accompagnement administratif et social demeurant assuré par ailleurs). Ce fut le cas également pour 5 jeunes majeurs de 18 ans d'origine étrangère, sortant complètement démunis de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) et sans solution de prise en charge dès le début juillet 2016. En contrepartie, la Coordination mène systématiquement des actions de plaidoyer afin d'alerter l'opinion publique devant la carence de l'Etat.

>> Hébergements suppléant aux carences de l'État en 2016 :

Depuis avril 2016, environ 150 nuitées.

LE COLLECTIF ON DORT AU CHAUD (CODAC) : 103 nuitées.

Le CODAC a été activé le 29 novembre 2016 par un groupe de citoyens en dehors de toute structure associative, sur la base du constat de la persistance de plusieurs réfugiés à la rue et à l'occasion d'une brusque baisse des températures (- 5°C).

Son principe : à 21h30, heure des désistements, 2 personnes (sur les 6 actifs) se rendent aux portes de l'abri de nuit et attendent que les responsables du 115

annoncent si des places supplémentaires se libèrent. Les personnes sans solution sont alors connues et réparties et il leur est proposé de passer la nuit chez des particuliers, qui viennent ou non les chercher (sinon ce sont les permanents qui les conduisent).

Depuis le premier jour, le CODAC se positionne comme agissant de manière ponctuelle, dans l'urgence, et au titre de l'« *assistance à personnes en danger* », sans aucune volonté de s'inscrire dans le paysage de l'hébergement des réfugiés. Il s'associe aux revendications de la Coordination, présentées à la préfecture du Cher en décembre 2016, de « *Zéro nuit dehors* ».

Sa démarche fut, dans un premier temps, de se substituer à des accueils ressentis comme provisoirement en crise, avant d'évoluer vers une action citoyenne ayant pour unique revendication le respect et l'application de la loi par l'État et ses représentants. Il ne se considère pas non plus comme acteur de la désobéissance civile mais au contraire comme légaliste, la violation de la loi étant ici le fait des autorités en place.

>> Hébergements suppléant aux carences de l'État en 2016 :

Du 29 novembre au 31 décembre 2016 : 80 nuitées formellement identifiées, mais 103 fournies réellement.

Hébergements en 2016 pour les trois structures :

Passerelle..... 2 919 nuitées

Coordination..... 150 nuitées

CODAC..... 103 nuitées

>> **Soit 3172 nuitées** sur les cas dont nous avons eu connaissance...



3- LE RÉFÉRÉ-LIBERTÉ

Article L. 521-2 du Code de Justice Administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

Le Référé-Liberté est une procédure d'urgence, introduite à 16 reprises en 2016 auprès du Tribunal Administratif d'Orléans, par les primo-arrivants ou les demandeurs d'asile, à l'encontre de la Préfecture du Cher, en raison de la non-prise en compte de leurs demandes d'accès aux conditions matérielles d'accueil prévues par la directive 2013/33 de l'Union européenne du 26 juin 2013 ou sur le fondement des articles du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF).

Il est utile de préciser que 10 de ces procédures ont mené à la condamnation de la préfecture du Cher, que 3 désistements ont eu lieu (car la veille de l'audience, la préfecture avait *in extremis* trouvé une solution d'hébergement), et que les 3 rejets ont été fondés sur l'argument spécieux de la saturation du dispositif d'accueil (voir plus haut (CJUE, 27 février 2014, affaire c-79/13).

INTRODUCTION DE LA REQUÊTE

(ci-dessous, extraits de :

<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2551>)

La requête en référé est une demande écrite. Elle doit comporter un résumé le plus précis possible des faits et la présentation des moyens (arguments juridiques).

Il faut :

- *justifier de l'urgence,*
- *montrer qu'une liberté fondamentale est en cause (liberté de réunion, liberté d'aller et de venir, liberté d'expression, droit de propriété...),*
- *montrer que l'atteinte portée à cette liberté est grave et manifestement illégale.*

La requête qui doit porter la mention « référé » doit être déposée auprès du greffe de la juridiction concernée ou lui être adressée par la poste en recommandé avec avis de réception, dans une enveloppe portant la mention « référé ». Dans la région Centre :

TRIBUNAL ADMINISTRATIF D'ORLÉANS
28 rue de la Bretonnerie
45057 Orléans cedex

L'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire.

DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE :

La requête est instruite de façon accélérée.

S'il apparaît que la demande ne présente pas de caractère d'urgence, ou s'il est manifeste que la requête est irrecevable ou mal fondée, le juge peut la rejeter directement par une ordonnance rendue sans audience. Dans les autres cas, il communique la requête à l'administration et à toutes les personnes concernées pour qu'elles puissent présenter leur défense.

La procédure est écrite ou orale.

Le juge doit

- *fixer dans les plus brefs délais la date et l'heure de l'audience*
- *et en informer les parties par tout moyen y compris par téléphone ou télécopie.*

La décision est prononcée par le juge des référés, statuant comme juge unique. Elle doit intervenir dans les 48 heures du dépôt de la requête. Les parties peuvent présenter leurs arguments à l'audience. L'ordonnance de référé est notifiée sans délai. Les voies et délais de recours sont indiqués dans la lettre de notification qui accompagne la décision.

Recours : Les parties peuvent faire appel devant le Conseil d'État dans un délai de 15 jours. Le Conseil d'État se prononce dans un délai de 48 heures.

MODÈLES DE RÉFÉRÉS-LIBERTÉS :

- <https://www.gisti.org/spip.php?article583>

- <http://www.anafe.org/spip.php?article8>



CONCLUSION

Nous espérons que ce guide vous sera utile dans votre souci de protection des personnes et de leurs droits à l'hébergement. Notre expérience plurielle, dans le département du Cher, est largement complémentaire et repose sur les pratiques et connaissances de militants, de citoyens et d'associations très différents d'un point de vue idéologique, mais tous tendus vers le même but : « *Zéro nuits dehors* ». La création, en novembre 2015, de la *Coordination du Berry pour le Droit d'Asile et le Droit au Séjour des Migrants et Réfugiés*⁵, nous a permis de nous améliorer stratégiquement et d'augmenter, par la discussion et la coopération, notre efficacité, ce dont nous sommes très heureux, en cette période difficile de migrations intensives et d'incertitude politique. Souhaitons-nous persévérance et optimisme...

Bourges le 20 janvier 2017

⁵ <https://sites.google.com/site/coordinationduberry/home/disponibilites-diverses>