

8 propositions pour l'accueil et contre la surveillance dans les lieux d'hébergement

La Cimade constate depuis quelques années un double glissement du dispositif d'hébergement d'urgence pour les personnes qu'elle accompagne, notamment celles qui demandent la protection de la France. D'une part, alors que l'hébergement relève traditionnellement du ministère des affaires sociales, le ministère de l'intérieur assure désormais la tutelle et finance la quasi-totalité des structures dédiées. D'autre part, le développement du lien entre hébergement et contrôle met à mal la vocation sociale et d'accueil inconditionnel de ces lieux et rend difficile la lisibilité et la finalité des centres – tant pour les personnes que leur personnel accompagnant ou les citoyen·ne·s. En conséquence, La Cimade veut agir pour en finir avec la surveillance et la coercition dans les lieux d'hébergement et faire respecter à nouveau un droit à l'accueil inconditionnel et à un accompagnement adapté aux personnes.

La Cimade accueille des personnes étrangères et les accompagne dans leur difficile quête d'une protection et de la reconstruction de leur vie, que cela soit dans ses lieux d'hébergement (centre d'accueil pour demandeurs d'asile Cada de Béziers, centre provisoire d'hébergement CPH de Massy) ou dans ses permanences juridiques. C'est ce travail social et cet accompagnement qui permettent aux personnes de pouvoir prendre en main leur destin et de suivre la procédure complexe de demande d'asile ou de régularisation.

Attachée aux principes de fraternité et d'hospitalité, La Cimade s'inquiète fortement de l'évolution de la politique d'accueil des personnes migrantes. Depuis quelques années, cette politique est claire : il s'agit d'utiliser l'hébergement comme un moyen de surveillance, et l'expulsion du territoire comme un mode susceptible de fluidifier les dispositifs d'hébergement¹. La logique d'accompagnement et d'insertion qui est celle du code de l'action sociale et des familles (CASF) est, pour partie, remplacée par celle de contrôle, de surveillance et d'expulsion propre au code de l'entrée et du séjour en France (Ceseda).

¹ [Circulaire du ministère de l'intérieur en date du 6 juillet 2018.](#)

MAIN BASSE DE L'INTÉRIEUR SUR L'HÉBERGEMENT

Principes cardinaux de l'action sociale, le droit à l'hébergement d'urgence et l'inconditionnalité de la mise à l'abri de toute personne en détresse — définis à l'article L.345-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) — sont reconnus comme libertés fondamentales par le Conseil d'État. Seule l'orientation vers un hébergement stable ou de soin, ou vers un logement ; adaptés à sa situation, peut justifier la sortie d'un hébergement d'urgence (article L.345-2-3 CASF).

Ces principes sont aujourd'hui remis en cause pour deux motifs :

- **La saturation des dispositifs** : le dispositif de veille sociale (115) manque de moyens et ne permet pas de répondre à l'ensemble des besoins exprimés, malgré des créations de places massives. Une grande partie des personnes hébergées sont étrangères en situation administrative précaire (jusqu'à deux tiers des places d'hébergement d'urgence en Île-de France). Le dispositif dédié aux personnes en demande d'asile l'est également (il n'héberge que 50 % des personnes éligibles, faute de places).
- **La politique migratoire axée autour des objectifs d'expulsion des personnes étrangères** : depuis 15 ans se sont développées les méthodes d'identification des personnes en situation irrégulière (interpellations, fichages) et d'expulsion (élargissement du panel des dispositifs d'expulsion, multiplication des mesures de contrôle, allongement de la durée de rétention).

En droit comme dans les faits, le ministère de l'intérieur a fait main basse sur le dispositif d'hébergement et impose ses critères aux autres ministères concernés (cohésion des territoires, santé). Il transforme un dispositif conçu pour sortir les personnes d'une situation de détresse en mécanisme de contrôle.

DÉTOURNEMENT INCOMPATIBLE AVEC LES PRINCIPES DE L'ACTION SOCIALE

Cette logique porte atteinte aux droits fondamentaux des personnes, en particulier au droit à l'hébergement d'urgence de personnes en situation de grande détresse sociale. Les personnes sont confrontées à un choix cornélien : soit rester à la rue dans le dénuement ou être admises dans un lieu d'hébergement au risque de faire l'objet d'un contrôle et d'une expulsion. Ce système entraîne la « clandestinisation » des personnes qui ont tendance à se cacher de l'administration plutôt que faire valoir leurs droits ; et une remise à la rue d'un certain nombre de personnes qui n'ont plus confiance, à tort ou à raison, en l'hébergement proposé. Ajouté au manque de places, cela favorise les marchands de sommeil et le développement de campements de fortune aux conditions de vie dramatiques.

Pour celles et ceux qui sont hébergé-e-s, les conditions matérielles d'hébergement sont parfois indignes (pas d'équipements collectifs, absence d'intimité lors d'hébergements en gymnase). Le défaut d'information entrave l'exercice des droits. Les délais de recours extrêmement réduits et l'absence d'accompagnement dans l'accès à la justice mettent à mal le droit au recours effectif.

Les personnes assignées à résidence sont laissées ignorantes du déroulement de la procédure, astreintes à rester au domicile pendant plusieurs heures par jour, soumises à un pointage quasi quotidien au commissariat. À l'occasion d'un de ces pointages, elles peuvent être arrêtées par surprise, faire l'objet d'un enfermement en rétention pour le confort des préfetures ou être convoyées directement vers l'avion. Avec ou sans autorisation du juge des libertés et de la détention, la police vient les chercher dans les centres d'hébergement, plaçant les travailleuses et travailleurs du champ social en porte-à-faux.

La Cimade s'oppose fermement à cette logique et en ce qui concerne les droits des personnes étrangères, demande à l'État de :

1

Appliquer les droits inscrits dans la Convention de Genève sur les réfugié-e-s et ratifier la Convention internationale des droits des personnes migrantes de 1990.

2

Mettre en œuvre en particulier le droit de travailler pour l'ensemble des personnes étrangères ; levier essentiel et indispensable pour retrouver la dignité et l'autonomie. En effet, il facilite l'insertion des personnes dans la société, augmente leur autonomie et favorise les possibilités de régularisation.

3

Redéfinir des critères de régularisation plus respectueux des droits fondamentaux afin de favoriser l'inclusion ou l'insertion des personnes et donc la sortie des dispositifs d'hébergement vers un logement décent.

4

Mettre fin à la précarisation administrative qui maintient en situation de dépendance et fait obstacle à l'émancipation sociale des personnes.

Propositions en ce qui concerne les dispositifs d'accueil :

5

Rappeler la nécessité de restaurer la mission première des centres d'accueil : sortir les personnes de la détresse, leur proposer un accompagnement centré sur leurs besoins, quelle que soit leur situation administrative, pour favoriser leur insertion et leur autonomie.

6

Revendiquer la primauté du code de l'action sociale et des familles sur le Ceseda : le respect des principes cardinaux d'accueil et de maintien inconditionnel, de continuité de l'hébergement, de la trêve hivernale, du secret professionnel ; et la nécessité de maintenir le lien de confiance entre personnes accueillies et professionnel-le-s du champ social doivent être réaffirmés.

7

Exiger la fin de la trop grande spécialisation des hébergements en fonction de la situation administrative et le retour à des lieux d'accueil universels.

8

Mettre fin à l'instrumentalisation de l'hébergement comme outil de contrôle et d'expulsion et à la transformation des travailleuses et travailleurs du champ social en auxiliaires de police chargé-e-s de contrôler les personnes.

HISTORIQUE ET CONTEXTE

Les hébergements des personnes étrangères sortent progressivement des dispositifs de droit commun, régis par le code de l'action sociale et des familles.

Avant 1975

Création des foyers de travailleurs migrants (Sonacotra, Aftam devenus Adoma et Coallia).

1976

Mise en place des centres provisoires d'hébergement (CPH) pour accueillir les *boat people* ; lieu spécifique mais qui reste un lieu d'insertion.

1991

Création par circulaire des Cada. Cela marque le début de la spécificité de l'hébergement des personnes en demande d'asile puisque le séjour est conditionné et il n'y a pas de travail d'insertion.

2006

Création d'un cadre législatif spécifique pour les Cada coordonnés par l'Office français d'immigration et d'intégration (Ofii). En 2007 la tutelle du dispositif national d'accueil des personnes en demande d'asile bascule des affaires sociales au ministre de l'immigration et de l'identité nationale, intégré en 2011 à celui de l'intérieur.

2015

Les Cada sont définis dans le Ceseda et est mis en place un schéma directif d'accueil avec davantage d'orientations directives. Les personnes en demande d'asile sont désormais tenues de se rendre dans la région déterminée par l'Ofii sous peine d'être privées des conditions d'accueil. Les CPH sont placés sous la tutelle de l'Ofii même s'ils restent des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Entre 2012 et 2017

20 000 places supplémentaires de Cada ont été créées mais cela n'a pas été suffisant. Pour créer de nouvelles places, l'État privilégie des types d'hébergement plus précaires, avec un accompagnement plus léger et une spécialisation des lieux d'hébergement selon la procédure ² (personnes en procédure normale en Cada, procédure accélérée et Dublin pour l'hébergement d'urgence demandeurs d'asile (Huda), accueil temporaire service asile (ATSA) ; centre d'accueil et d'orientation (CAO), programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (Prahda), centres d'hébergement d'urgence (Chum). Cela s'accompagne d'un renforcement des dispositifs de contrôle informatique et de coercition exercés sur les personnes (assignation à résidence), de la mise en place de procédures d'exception pour l'expulsion des personnes dans les lieux d'hébergement asile ou des campements, de l'interpellation à domicile à l'encontre des personnes assignées à résidence, ou encore de dispositions dans les cahiers des charges de l'hébergement dédié aux personnes dublinées qui prévoient expressément que les opérateurs veillent au bon respect des procédures de contrôle en vue de l'éloignement des personnes (Prahda). En Île-de-France est mis en place un fichier (Solasil) qui ne s'intéresse pas à l'évaluation du besoin d'hébergement mais seulement à la situation administrative des personnes.

Fin 2017

Un tournant est intervenu avec la circulaire du 4 décembre 2017 qui crée officiellement le centre d'accueil et d'étude de situation (CAES) et prévoit l'orientation des personnes de nationalité étrangère en fonction de leur situation administrative : celles qui demandent asile en procédure normale sont orientées vers un Cada, les personnes en procédure accélérée vers les Huda ; celles « qui n'ont pas vocation à rester sur le territoire » (dublinées ou déboutées) sont assignées à résidence ou enfermées en vue d'expulsion (Prahda, dispositif préparation au retour (DPAR), centre de rétention administrative CRA). Cette orientation est décidée par des agents de l'Ofii qui interviennent au sein même de ces nouveaux centres. La circulaire du 12 décembre 2017 instaure dans les hébergements d'urgence de droit commun le recensement des personnes étrangères et la venue des « équipes mobiles » composées d'agents du service des préfectures et de l'Ofii, pour effectuer un examen de situation administrative in situ. Même neutralisée par le Conseil d'État ³, elle sert de base légale à l'intervention dans les lieux d'hébergement d'urgence.

2018–2019

La loi du 10 septembre 2018 prévoit la transmission d'informations entre les SIAO et l'Ofii pour les personnes qui ont présenté une demande d'asile ou obtenu une protection. Elle est mise en application par [la circulaire du 4 juillet 2019](#) et prévoit le cantonnement dans une région sans garantir un hébergement. Le décret du 31 mai 2018 a revu les modalités du versement de l'allocation pour demandeur d'asile ; les personnes hébergées à titre gratuit ne perçoivent plus le montant additionnel de 7,40 € par jour alors qu'aucun hébergement ne leur est proposé. Résultat : les personnes sont dans une situation encore plus précaire ou alors doivent accepter de rejoindre une région où aucun hébergement ne leur est proposé.

² Voir la typologie des différents lieux d'hébergement pour migrant.e.s sur le site de La Cimade.

³ Conseil d'État, n°417206, 11 avril 2018.