

L'hébergement des migrants

CUM
7 avril 2018

Geneviève Iacono

Introduction

« *Mal nommer les choses, c'est ajouter du malheur au malheur du monde* » Camus

L'hébergement est un concept fluide, « liquide. Un angle mort des politiques publiques .

Un bricolage institutionnel sous haute tension

I. Quelques points d'histoire

A. Le droit au logement, une catégorie résiduelle du droit de propriété

- * **La Révolution Française, une révolution bourgeoise, « propriétaire »**
- * **La DDHC article 17**
- * **Le code civil axé sur le droit de propriété : articles 544- 545**
- * **Un suffrage censitaire qui lie droit de propriété et citoyenneté**
- * **Aucune référence à la notion de logement**

B. Plusieurs modèles de représentation de l'Etat au 19^e siècle qui impactent directement la vision du logement

Le modèle du socialisme utopique de Fourier, Godin

- * le modèle proposé par les institutions caritatives et ecclésiastiques -
- * Le modèle hygiéniste fondé sur la politique de la ville
- * Le modèle paternaliste .

C. La lente autonomisation du droit au logement par rapport au droit de propriété

Les premiers textes fondateurs du droit du logement :
Les lois Siegfried de 1894 et Laurent Bonnevay du 23 décembre 1912

L'influence de la crise économique des années 20-30 sur la formalisation du droit au logement est déterminante.

Mais aucune référence juridique à la notion d'hébergement qui demeure une affaire privée, liée à l'engagement des communautés religieuses ou des particuliers.

D. L'apparition du droit de l'hébergement après la seconde guerre mondiale : une réponse à la crise économique et aux premières crises migratoires

- * **Le premier texte date de la loi de 1953 qui crée les CHRS**
Puis la loi de 1974 élargit la définition du public qui peut y prétendre
- * **En 1973, est créé le « dispositif national d'accueil » (DNA) avec les premiers centres provisoires d'hébergement (CPH) pour accueillir notamment les réfugiés chiliens fuyant le coup d'État de Pinochet.**
- * En 1975, l'État délègue à l'association France terre d'asile (FTDA) ¹ la coordination du dispositif qui concerne également les réfugiés du Sud-Est asiatique (Boat people)
- * Les années 80 sont marquées par la montée des précarités et l'apparition des « nouveaux pauvres ». La notion de SDF apparaît dans le discours politique et vient se substituer à la vision classique du clochard.

E. Deux parcours d'habitat pour les non propriétaires de leur logement

- * **A cette époque se structure les deux parcours autour desquels s'organisent les politiques publiques de l'habitat pour les non-propriétaires de leur logement : le logement social et de manière résiduelle l'hébergement.**
- * **La notion d'autonomie et les critères d'appréciation sont au cœur de la distinction.**
- * **Le logement est caractérisé par un rapport contractuel. Le cadre juridique est défini dans le code de la construction et de l'habitat. (CCH)**
- * **L'hébergement est caractérisé par un rapport réglementaire lié au manque ou à la perte d'autonomie de la personnes . Il est défini dans un cadre conventionné précisé par le code d'action sociale des familles (CASF)**

En conclusion de ce bref survol historique

Un système en trois dimensions qui fonctionnent comme des poupées russes

- * **La Propriété , une liberté fondamentale protégée sur le plan constitutionnel et européen**
- * **Le Logement, un objectif de politique publique**
- * **L'Hébergement, une catégorie juridique mal identifiée**

II. L'hébergement , une catégorie juridique mal identifiée

- * Face à la pression des nouveaux besoins , de nouvelles capacités d'accueil sont créées , soit par le ministère des affaires sociales, soit par le ministère du logement, soit par les 2.

A. La diversification des structures d'hébergement

- * A côté des CHRS , des structures non conventionnées sont créées , dans le cadre des problématiques d'urgence. Il s'agit des centres d'hébergement d'urgence (CHU). Le cadre juridique est organisé par les affaires sociales, mais financé par le ministère du logement avec l'ALT. (aide au logement temporaire)
- * Dans le même temps, le ministère du logement soutient la création de nouvelles formes d'accueil avec le montage de la sous-location temporaire, les résidences sociales. Les personnes accueillies dans ces structures bénéficient d'un accompagnement social financé par le FSL (Fond de solidarité logement)
- * Le brouillage des repères entre logement et hébergement, et au sein des structures d'hébergement s'amorce à cette époque

B. Une complexité grandissante

- * **Centre d'hébergement d'urgence (CHU)**
- * **Centre d' hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)**
- * **Des structures intermédiaires de logement temporaire : foyer, résidence de personnes âgées, maison relais, logement étudiant**
- * **Centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)**

C. Les loi DALO de 2007 et MOLLE de 2009

Des effets paradoxaux; Affirmation d'une politique publique : « le logement d'abord » mais sans véritables moyens associés

- * 1°) **Consécration de la justiciabilité du droit au logement** (le DALO) mais sans effectivité concrète en termes d'obligations positives pour l'Etat et les collectivités territoriales
- * 2°) **Des avancées jurisprudentielles très significatives** : le droit à l'hébergement est consacré comme liberté fondamentale (CE ordonnance 10 février 2012 , FOFANA)
- * L'ouverture des droits de recours : référés liberté devant le juge administratif – recours Daho
- * Mais la qualification juridique de l'hébergement demeure fragile

D. L'hébergement, une catégorie sous haute tension

- * Un décalage fort entre les avancées des textes consacrant le principe de l'accueil inconditionnel posé par la loi MOLLE de 2009 et l'absence d'effectivité des dispositifs d'accueil
- * L'embolie du système d'accueil ans les CHRS
- * La crise du parcours résidentiel vers le logement
- * La crise économique et l'explosion des appels sur le 115
- * La crise migratoire et l'explosion des demandes d'hébergement aussi bien pour les DA en CADA que pour les autres migrants dans les autres centres d'hébergement

III. La rencontre entre droit des étrangers et droit à l'habitat

A. une différence de traitement des étrangers en fonction des différents types de logement et du statut de l'étranger

- 1°) **Accès au logement du secteur privé:** un accès libre mais un grand écart entre théorie et pratique (la question de l'accès en raison du prix et des pratiques de discrimination)
- 2°) **Accès au logement social : il est soumis aux conditions de régularité et de permanence des titres de séjour**
- 3°) **Une distinction déterminante entre ressortissants communautaires et ressortissants d'un pays tiers**

B. A défaut de logement social : le recours à l'hébergement

- * **Un accueil dédié et spécialisé pour les demandeurs d'asile**
- * **Pour les autres migrants, et quelque soit leur titre de séjour, un accueil inconditionnel dans les structures d'hébergement d'urgence. Article L. 345-2-2 CASF : obligation liant l'Etat,**
- * **Critère de la vulnérabilité des personnes pour définir les types d'hébergement**

C. La multiplication des structures d'hébergement pour les Demandeurs d'asile

Pour compléter les places du dispositif CADA,

Des dispositifs d'Hébergement d'Urgence
Demandeurs d'Asile (HUDA) ont été créés

AT-SA : accueil temporaire service asile

CPH : Centre provisoire d'hébergement

PRAHDA : Programme d'accueil et d'hébergement
des demandeurs d'asile

En conclusion

- * Quatre grandes idées :

1°) Une fragilisation du principe de l'accueil inconditionnel

- * Le manque de moyens concrets pour assurer le principe de la continuité de l'hébergement
- * L'embolie des capacités d'accueil
- * Le mélange des publics et la difficulté de procéder à un accompagnement véritablement pertinent .
- * Le brouillage des repères entre vulnérabilité et manque d'autonomie.

2. Le grand bazar de l'hébergement

- * La confusion des publics
- * La non effectivité du droit à l'hébergement
- * La panne de l'accès au logement social et des parcours résidentiels

3°) Des problèmes en suspens

- * L'accueil des mineurs non accompagnés
- * Les critères de l'autonomie et de la vulnérabilité comme condition d'accès au droit à l'hébergement au risque d'une discrimination entre publics
- * Les questions de domiciliation
- * Les repères du logement décent versus les représentations de la dignité au sens de la CEDH et du droit international des droits de l'homme

4°) La mobilisation de la société civile

- * Une réponse aux limites et au manque de moyens et aux injonctions contradictoires de la politique publique « le logement d'abord »
- * Une mutation en profondeur du monde associatif: L'institutionnalisation des grands opérateurs de l'hébergement , devenu des « faux nez de l'administration » et apparition d'une nouvelle génération d'association et de nouvelles formes de militance

En annexe : tableau des structures
d'hébergement établi par la CIMADE

Dénomination	Missions	Public accueilli	Durée du séjour
CHRS Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale	Accompagnement destiné à aider les personnes et familles en détresse à retrouver leur autonomie personnelle et sociale	Personnes isolées ou familles connaissant de graves difficultés économiques et sociales	Durée déterminée et renouvelable. Un bilan est effectué tous les 6 mois
CHU Centre d'Hébergement d'Urgence	Hébergement temporaire des personnes ou familles sans abri	Toute personne sans domicile fixe	Le séjour peut durer aussi longtemps qu'une solution durable n'est pas trouvée
RHVS (Résidence Hôtelière à Vocation Sociale)	Offrir aux personnes en difficulté une solution d'hébergement de qualité à coût maîtrisé	Publics rencontrant des difficultés particulières pour se loger, identifiés dans le PDALPD	Occupation à la journée, à la semaine ou au mois

Centre Maternel	Accueil des femmes enceintes et de mères isolées, avec enfants de moins de trois ans, qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, en chambre individuelle ou appartement	Femmes enceintes et mères isolées avec enfants de moins de trois ans	
Résidence Sociale "classique"	Offrir un logement collectif temporaire meublé à des personnes en difficulté sociale et/ou économique, dans une catégorie spécifique de logements foyers que constituent les résidences sociales	Personnes en difficulté sociale et/ou économique ayant un besoin de logement temporaire lié à la mobilité ou dans l'attente d'un logement durable, en capacité d'occuper un logement autonome	1 mois renouvelable, sans limitation de durée
Maisons Relais	Accueil des personnes à faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde et dont l'accès à un logement autonome apparaît difficile à court terme, sans relever toutefois de structures d'insertion de type CHRS	Personnes isolées, très délocalisées, fréquentant ou ayant fréquenté de façon répétitive les structures d'hébergement provisoire	Accueil sans limitation de durée
FTM (Foyer de Travailleurs Migrants)	Accueillir des travailleurs immigrés, ainsi que des personnes en situation d'exclusion dans les foyers qui comportent des places ou logements vacants ²⁶	Travailleurs immigrés, personnes en situation d'exclusion	1 mois tacitement renouvelable, sans limitation de durée