

## Fiche 1

# Accueil et hébergement des étrangers en situation irrégulière et des demandeurs d'asile

Cette première fiche a pour objet de donner des clés de lecture et références légales sur le droit applicable en matière d'hébergement des étrangers. Une personne en situation irrégulière se présente pour être accueillie dans un centre d'hébergement, ai-je le droit de l'accueillir ? La situation de régularité administrative ou d'irrégularité d'une personne est elle une condition ?

A titre préliminaire, avant de parler d'hébergement, il convient de rappeler que les permanences d'accueil d'associations ne sont pas soumises à une réglementation spécifique concernant l'accueil des personnes et peuvent donc accueillir qui elles souhaitent.

En matière d'hébergement, il faut distinguer :

- l'hébergement des demandeurs d'asile dans le Dispositif national d'asile
- l'hébergement des demandeurs d'asile, débouté et étrangers en situation irrégulière dans le dispositif généraliste Accueil Hébergement Insertion où la situation de régularité ou d'irrégularité administrative de la personne n'est pas une condition de l'accueil de la personne en vertu du principe d'accueil inconditionnel.

### A. Le Dispositif National d'Accueil pour les demandeurs d'asile

Des normes minimales d'accueil pour les demandeurs d'asile, « conditions matérielles d'accueil », sont prévues par les textes européens et introduites dans le droit français afin de « garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs »<sup>1</sup> Un étranger arrivant en France, sans ressource ni logement et qui sollicite une demande d'asile doit pouvoir bénéficier de ces normes minimales d'accueil pendant tout le temps de l'instruction de sa demande devant l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) et en cas de recours, devant la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA).

La notion de « conditions matérielles d'accueil » est définie par l'article 2 de la même Directive 2003/9/CE comme comprenant « le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ainsi qu'une allocation journalière ». Les conditions matérielles d'accueil peuvent être fournies en nature ou sous la forme d'allocations financières, de bons ou en combinant ces formules. Lorsque le « toit » est fourni en nature, il peut l'être sous la forme de « centre d'hébergement offrant un niveau de vie suffisant » au demandeur pendant la durée de la procédure<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (article 13)

<sup>2</sup> Article 14 de la directive 2003/9/CE précitée.

Ainsi en vertu de ces textes et de la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, 17 septembre 2009, Mlle SALAH), l'Etat doit aussi longtemps que l'étranger est admis à se maintenir sur le territoire en qualité de demandeur d'asile et quelle que soit la procédure d'examen de sa demande, lui assurer, selon ses besoins et ses ressources, des conditions d'accueil minimales.

- *Hébergement en « nature »*

En application des dispositions des articles L. 348-1 et suivants et R. 348-1 et suivants du Code de l'action sociale et des familles, les demandeurs d'asile peuvent être admis à l'aide sociale pour être accueillis dans les centres pour demandeurs d'asile pendant toute la procédure de demande d'asile. L'étranger peut ainsi avoir accès à un hébergement en **Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA)** qui a pour missions « *d'assurer l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile en possession d'une autorisation provisoire de séjour pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile* »<sup>3</sup>.

Conditions pour la prise en charge en CADA :

- Avoir déposé une demande d'asile et ne pas avoir été l'objet d'une décision de rejet devenue définitive de la part de l'OFPRA ou de la CNDA.
- Etre titulaire d'une autorisation Provisoire de Séjour délivrée par la préfecture
- Etre dépourvu de ressources suffisantes et de logement (prise en charge par l'aide sociale d'Etat)

Les demandeurs d'asile peuvent être également hébergés en **centre d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA)**. Il s'agit d'un dispositif d'accueil d'urgence spécifique destiné à accueillir, à titre transitoire, des demandeurs d'asile préalablement à leur admission éventuelle en CADA. Il permet, en outre, de prendre en charge des demandeurs d'asile qui ne peuvent bénéficier ni d'un hébergement en CADA ni de l'Allocation Temporaire d'Attente (ATA). C'est le cas des personnes placées en procédure prioritaire<sup>4</sup> ou en procédure « Dublin », personnes déjà identifiées dans un autre Etat membre de l'Union européenne et en instance de réadmission dans cet Etat, qui ne disposent pas d'un titre de séjour provisoire.

- *Allocations financières*

Les demandeurs d'asile majeurs qui n'auraient pas pu être pris en charge dans un CADA, faute de places disponibles et qui ont par ailleurs déposés une demande d'asile en cours d'instruction peuvent se voir attribuer une **Allocation Temporaire d'Attente (ATA)**, pendant la durée d'instruction de leur demande, jusqu'à l'obtention du statut de réfugié ou son refus définitif.

L'ATA peut être attribuée également aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux bénéficiaires de la protection temporaire et aux détenteurs d'une carte de séjour temporaire délivrée en application de l'article L.316-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), ainsi qu'à certaines catégories de personnes en attente de réinsertion – apatrides<sup>3</sup>, salariés expatriés et anciens détenus – remplissant les conditions exposées ci-après. En revanche, les réfugiés statutaires, de même que les rapatriés et les salariés victimes d'accidents du travail ne peuvent bénéficier de l'ATA.

---

<sup>3</sup> Article L.348-2 CASF

<sup>4</sup> Article L.723-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

La perception de l'ATA prend fin au terme du mois qui suit celui de la notification de la décision définitive concernant cette demande<sup>5</sup>.

Conditions pour la perception de l'ATA<sup>6</sup> :

- Etre titulaire d'une autorisation provisoire de séjour mentionnant le dépôt d'une demande d'asile
- Ne pas disposer de ressources supérieures au montant du RSA pendant les 12 mois précédant la demande ou son renouvellement. Les ressources perçues en dehors de France sont prises en compte comme si elles avaient été perçues sur le territoire national<sup>7</sup>
- Ne pas être hébergé en CADA
- Ne pas avoir refusé un hébergement en CADA

### **La compatibilité entre l'ATA et la prise en charge dans un centre d'hébergement : peut-on percevoir l'ATA et hébergé en centre d'hébergement ?**

L'ATA vient compenser financièrement la non-disponibilité d'une place en CADA pour un demandeur d'asile. La politique d'accueil des demandeurs d'asile vise cependant à privilégier l'aide apportée dans le cadre de l'hébergement spécialisé offrant des prestations d'accompagnement social, administratif et médical telles qu'elles sont dispensées dans les CADA, plutôt que de verser une prestation en espèce.

La prise en charge d'un étranger dans tout dispositif d'hébergement autre qu'un Centre d'accueil pour demandeur d'asile (centre d'hébergement d'urgence pour demandeur d'asile ou CHU du dispositif généraliste, solution individuelle...) n'a pas pour effet de priver le demandeur d'asile du bénéfice de l'ATA et inversement le bénéfice de l'ATA n'est pas un motif de refus d'entrée du demandeur d'asile en centre d'hébergement.

En effet selon la circulaire du 18 décembre 2009, « les demandeurs d'asile en attente d'une orientation en CADA et percevant l'ATA doivent se voir systématiquement proposer un hébergement d'urgence, dans la mesure des capacités des dispositifs »<sup>8</sup>. Selon cette même circulaire cependant, le défaut d'hébergement ne peut être opposé à l'Etat dans le cadre d'un référé liberté pour manquement aux conditions minimales d'accueil et atteinte manifeste au droit d'asile car le versement de l'ATA y participe, et que le défaut d'hébergement est lié à l'absence de places disponibles. (CE, 23 mars 2009 GAGHIEV et 10 septembre 2009 MAKHATADZE)

La perception de cette allocation ne doit pas non plus entraîner pour une personne étrangère l'exclusion d'un centre d'hébergement d'urgence. De plus, « *un demandeur d'asile ayant accepté l'offre de prise en charge en CADA peut percevoir l'ATA aussi longtemps qu'il n'a pas été accueilli effectivement dans un CADA* »<sup>9</sup> Il est donc illégal d'exclure une personne d'une telle structure sur le seul motif qu'elle percevrait cette allocation.

En cas de refus de l'offre d'hébergement en CADA par le demandeur d'asile percevant l'ATA, les conséquences quant à l'exclusion du bénéfice de cette prestation doivent lui avoir été précisées par la préfecture dès le dépôt du dossier de demande d'admission au séjour<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Article L.5423-11 du Code du travail

<sup>6</sup> Article R5423-23 et s. du code du travail

<sup>7</sup> Article R5423-23 et R 5423-24 du code du travail

<sup>8</sup> circulaire 18 décembre 2009

<sup>9</sup> circulaire interministérielle du 3 novembre 2009

<sup>10</sup> circulaire interministérielle du 3 novembre 2009 précitée

## B. L'accueil inconditionnel au cœur du dispositif généraliste « accueil/hébergement/insertion »

Lorsqu'ils ne sont pas pris en charge par le dispositif national d'accueil pour les demandeurs d'asile, ces derniers peuvent toutefois bénéficier du dispositif général de veille sociale prévu par l'article L. 345-2 du Code de l'action sociale et des familles. Celui-ci peut conduire à leur admission dans un centre d'hébergement d'urgence ou un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, au même titre que les étrangers en situation irrégulière, qu'ils soient déboutés du droit d'asile, sans autre droit au séjour, voire l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire français, bénéficient de certains droits qui sont reconnus par la loi.

En effet en ce qui concerne les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les centres d'hébergement d'urgence et les lieux d'accueil assimilés, la situation de la régularité administrative ou d'irrégularité n'est pas un critère à prendre en compte en vertu de l'application du principe d'accueil inconditionnel.

### **Irrégularité de séjour et accueil inconditionnel : une contradiction dans les textes ?**

Une contradiction entre ce que prévoient les textes en matière d'inconditionnalité de l'accueil et les dispositions sur le séjour irrégulier des étrangers qui, lui, est sanctionné par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) peut apparaître et apporter de la confusion sur le droit en vigueur. Il s'agit de la lever pour mettre en exergue les règles juridiques applicables en matière d'hébergement.

La personne en situation irrégulière sur le territoire français qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement n'a pas vocation à rester sur le territoire français. Elle encourt des sanctions pénales en cas de maintien sur le territoire français au-delà des délais réglementaires<sup>11</sup>. Elle bénéficie cependant d'un droit à l'hébergement en CHRS et peut recourir à tout moment au dispositif de veille sociale et accéder à un centre d'hébergement d'urgence.

Le fait qu'un étranger puisse bénéficier d'un hébergement d'urgence et de l'aide sociale ne préjuge pas de la régularité de son séjour sur le territoire français. Il ne revient pas aux directeurs d'établissements de refuser l'accueil de cet étranger au motif que celui-ci serait en situation irrégulière. Il ne s'agit pas des mêmes droits. C'est aux autorités administratives et judiciaires de sanctionner le séjour irrégulier d'un étranger et il revient aux associations de lutte contre l'exclusion de les accueillir, non pas en tant qu'étranger mais en tant que toute personne sans abris en situation de détresse sociale.

Plusieurs dispositifs soumis à l'accueil inconditionnel sont énumérés dans le Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) :

- L'accès au **dispositif de veille sociale** :

*« Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité. »<sup>12</sup>.*

<sup>11</sup> Article L.6211 du Code de l'entrée ou du séjour des étrangers et du droit d'asile

<sup>12</sup> Article L.345-2 CASF

Aucune condition quant à la régularité du séjour des personnes n'est exigée par les textes. Les étrangers sans domicile, quelle que soit leur situation administrative doivent ainsi pouvoir être accueillis. Une première évaluation réalisée par des professionnels doit être effectuée et une orientation vers une structure adaptée proposée. Les Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO), nouvellement mis en place et appelés à organiser à travers l'opérateur « urgence » de chaque département le dispositif de veille, doivent prendre en compte les étrangers lorsqu'ils font une demande d'hébergement. L'exclusion des étrangers en situation irrégulière d'un accueil et d'une orientation via les SIAO est contraire au code de l'action sociale et des familles.

- L'accès au **dispositif d'hébergement d'urgence**

« *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* »<sup>13</sup>. Là encore, aucune condition de régularité de séjour n'est imposée par les textes. Cet accueil est donc immédiat et inconditionnel. Un étranger débouté du droit d'asile ou une personne qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement exécutoire doit ainsi pouvoir bénéficier d'un hébergement d'urgence s'il est sans abri, en situation de détresse médicale, psychique et sociale.

Par ailleurs, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable introduit le principe de **continuité de prise en charge** entre l'urgence et l'insertion. La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 introduit un droit à l'accompagnement personnalisé pour les personnes. Ainsi, « *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* »<sup>14</sup>.

Un étranger en situation irrégulière peut donc légalement se maintenir dans un centre d'hébergement d'urgence tant qu'il respecte le règlement de fonctionnement de l'établissement. La loi sanctionne ainsi toute remise à la rue qui ne serait pas souhaitée par la personne prise en charge en centre d'hébergement d'urgence.

- Le bénéfice de **l'aide sociale d'Etat**

Le code de l'action sociale et des familles prévoit que les « *personnes de nationalité étrangère bénéficient de l'aide sociale en cas d'admission dans un centre d'hébergement ou de réinsertion sociale ou un centre d'accueil pour demandeurs d'asile* »<sup>15</sup>. La situation administrative, la résidence et la nationalité de l'intéressé ne doivent donc pas prises en compte.

Les CHRS prennent en charge les « *personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale* »<sup>16</sup> La prise en charge en CHRS d'un étranger sans papier est donc parfaitement légale.

---

<sup>13</sup> article L. 345-2-2 CASF

<sup>14</sup> Article L.345-2-3 CASF

<sup>15</sup> Article L.111-2 CASF

<sup>16</sup> Article L. 345-1 CASF

- **Autres dispositifs**

D'autres dispositifs accueillent de manière inconditionnelle les étrangers, sans condition de régularité de séjour. C'est le cas des **Lits Halte Soins Santé (LHSS)**, puisque la loi précise que ces établissements « *assurent, sans interruption, des prestations de soins, d'hébergement temporaire et d'accompagnement social. Elles ne sont pas dédiées à une pathologie donnée. Les bénéficiaires de ces prestations sont des personnes sans domicile fixe, **quelle que soit leur situation administrative**, dont l'état de santé nécessite une prise en charge sanitaire et un accompagnement social* ». Ainsi, un étranger en situation irrégulière doit pouvoir être pris en charge dans un LHSS quelle que soit sa situation administrative.

En revanche, certaines prises en charge ne sont réservées qu'à des personnes qui se trouvent en situation régulière sur le territoire français. Il ne s'agit pas de la prise en charge au titre de l'aide sociale mais d'autres dispositifs. A titre d'exemple, **l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT)** est conditionnée à la régularité du séjour de la personne pour qui l'aide est versée et « *lorsqu'elles sont étrangères, les personnes doivent justifier de la régularité de leur séjour en France* »<sup>17</sup>. Les étrangers hébergés au titre de l'ALT doivent être en possession d'un titre de séjour d'une durée supérieure à 3 mois ou d'un récépissé de demande de renouvellement de ce titre<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Article L.851-1 Code de la sécurité sociale

<sup>18</sup> Article R. 851-4 code de la sécurité sociale