MINISTERE DE LA JUSTICE

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

CONCOURS EXTERNE

DE

CONSEILLERS PENITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION

SESSION 2017

2ème épreuve d'admissibilité

Epreuve de note de synthèse à partir d'un dossier portant sur les libertés publiques ou des problématiques liées à la justice

(durée : trois heures ; coefficient 2)

Toute note inférieure à 5/20 est éliminatoire

****

Sujet :

A l'aide des documents ci-joints, vous rédigerez une note de synthèse sur le devenir des migrants de Calais.

DOCUMENTS JOINTS

Documents n°1 : Calais : les associations en partie entendues par la justice – Article « Actualités Sociales Hebdomadaires » - 06 novembre 2015-N°2932

1 page

Documents n°2 : Migrants à Calais : les premières mesures en réponse à la mission d'évaluation sanitaire - « Actualités Sociales Hebdomadaires » - 06 novembre 2015-N°2932

1 page

Documents n°3 : Migrants de Calais : la contrôleure des prisons dénonce l'usage détourné des placements en rétention - « Actualités Sociales Hebdomadaires » - 06 novembre 2015-N°2936

1 page

Documents n°4 : Circulaire relative à la coopération entre les Services Intégrés de l'Accueil et de l'Orientation et les plates-formes régionales d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile – Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement – Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration – Ministère des solidarités et de la cohésion sociale – 31 janvier 2011

9 pages

Documents n°5 : Droits fondamentaux des étrangers en centres de rétention – deux exemples européens : le CRA (centre de rétention administrative) (Paris) et le CIE (centre d'identification et d'expulsion) de Via Corelli (Milan) – Chapitre 2 : La rétention administrative dans le contexte européen – le régime juridique de la rétention en Europe : les institutions – Extrait de l'édition 2015 de « l'Harmattan » - Ndeye Dieynaba Ndiaye

11 pages

Documents n°6 : Création de centres de mise à l'abri pour les migrants de Calais – Ministère du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité – Ministère de l'Intérieur – Novembre 2011

6 pages

Documents n°7 : La mise à l'abri des migrants – Ministère de l'Intérieur – Secrétariat Général

5 pages

Doumenty.

ASH 06-11-15 -1 page.

côté terrain

ÉTRANGERS

Calais : les associations en partie entendues par la justice

La décision du tribunal administratif de Lille (Nord) qui a ordonné aux autorités de réaliser des aménagements permettant d'améliorer les conditions de vie des quelque 6000 migrants vivant dans la « Jungle » de Calais *(voir ce numéro, page 6)* a été saluée comme *« une première victoire »* par Médecins du monde et le Secours catholique, à l'origine du recours en référé déposé le 26 octobre pour *« dénoncer le non-respect de plusieurs droits fondamentaux des migrants »*. Cette décision – qui enjoint à la préfecture et à la mairie de Calais de mettre en place une série de dispositifs sanitaires et d'organiser le recensement des mineurs isolés étrangers – ne répond en effet qu'en partie à leurs demandes. Celle de mettre à l'abri l'ensemble des 6000 personnes vivant aujourd'hui dans ce bidonville n'a pas été entendue. Les annonces récemment faites par le ministère de l'Intérieur – création d'un nouveau campement humanitaire de 1500 places et ouverture de places dédiées aux femmes et aux enfants (1) – *« sont largement insuffisantes pour mettre fin à l'indignité subie par les exilés de Calais »*, déplorent les associations. Celles-ci restent donc *« vigilantes sur l'application de ces mesures d'urgence »* et réclament une rencontre avec le ministre de l'Intérieur *« pour connaître les mesures concrètes qui seront mises en œuvre »*. Elles se réservent la possibilité de saisir à nouveau la justice si ces mesures se révélaient *« insuffisantes ou trop tardives »*.

Par ailleurs, la Cimade, Forum réfugiés-Cosi et le Syndicat de la magistrature s'indignent du placement en rétention des migrants de Calais. *« A ce jour, près de 600 personnes ont été déplacées puis enfermées dans sept centres de rétention administrative (CRA), à Marseille, au Mesnil-Amelot, à Metz, Nîmes, Paris-Vincennes, Rouen et Toulouse »*, déplorait, le 4 novembre, la Cimade. Le Syndicat de la magistrature rappelle que la très grande majorité des migrants ne peut être expulsée, soit parce qu'ils *« relèvent manifestement du statut de réfugié, soit parce qu'ils viennent d'un pays dont la situation intérieure interdit de les y renvoyer »*. N. C.

(1) Voir ASH n° 2923 du 4-09-15, p. 12 et n° 2930 du 23-10-15, p. 14.

Document 2.

AHS. 2932 - 06/11/2015

Migrants à Calais : les premières mesures en réponse à la mission d'évaluation sanitaire

Le 28 octobre, la ministre des Affaires sociales et de la Santé et son homologue de l'Intérieur ont fait savoir, dans un communiqué commun, que les premières décisions prises *« pour améliorer la prise en charge sanitaire des migrants à Calais »*, en réponse aux recommandations d'une mission d'évaluation sanitaire dont le rapport a été rendu public deux jours plus tard (1), étaient d'ores et déjà *« opérationnelles »*. Ces mesures ont d'ailleurs été prises en compte par le tribunal administratif de Lille dans sa décision du 2 novembre, par laquelle il a condamné l'Etat à procéder à des aménagements sanitaires d'urgence en faveur des quelque 6 000 migrants présents sur la lande calaisienne *(voir ce numéro, page 64)*.

« Un médecin, un psychologue et un kinésithérapeute, réservistes de l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), sont arrivés sur place, en renfort des équipes du centre Jules-Ferry, destiné à devenir dans les prochains jours un véritable pôle de soins de premier recours », détaille les deux ministères dans leur communiqué, en ajoutant qu'un médecin médiateur et un logisticien, également réservistes de l'EPRUS, sont déjà *« à Calais pour coordonner l'action de l'ensemble des parties prenantes »*. En outre, *« des vaccins et des préservatifs sont acheminés sur place pour permettre des actions de prévention renforcées auprès des migrants »*.

Ces mesures viennent *« répondre aux recommandations de la mission médicale envoyée sur place »*, assurent les ministres, mission dont les conclusions vont notamment dans le sens de l'amélioration des conditions d'hébergement, du renforcement de l'offre de soins et d'une coordination des acteurs locaux.

Améliorer l'hébergement

La mission estime ainsi, dans son diagnostic, que la situation sanitaire est *« globalement sous contrôle à ce jour »*, avec une offre de soins qui *« répond bien aux situations d'urgence vitale »* et, plus généralement, avec des pathologies lourdes qui *« sont correctement prises en charge et sans discrimination »*. Elle relève aussi que certains *« problèmes spécifiques ont bien été pris en compte »* – par exemple avec la permanence d'accueil sanitaire et sociale (PASS) dentaire, tandis que d'autres *« nécessitent une attention renforcée »* (accompagnement médico-psychologique, infections sexuellement transmissibles, hépatites).

Ses propositions visent d'abord à *« améliorer les conditions d'hébergement »* qui constituent *« un facteur clé de l'amélioration des conditions sanitaires de la population »*, en s'intéressant prioritairement aux problèmes d'accès à l'eau et aux latrines et de gestion des déchets. Pour le reste, *« le dispositif "femmes-enfants" calibré à 400 places est tout à fait pertinent et à la hauteur du besoin identifié à ce jour »*, juge la mission, qui considère aussi que *« le dispositif "d'hébergement pour 1 500 personnes" dans des containers maritimes est un pas important dans l'amélioration générale des conditions et donc de l'amélioration de l'état sanitaire »*.

Renforcer l'offre de soins

S'agissant de l'amélioration de l'offre de soins extra-hospitalière et ambulatoire, la mission estime que cela doit aussi passer par un renforcement de la PASS du centre hospitalier de Calais, qui doit être *« exclusivement centré à ce stade sur la médicalisation du centre Jules-Ferry »* cinq jours sur sept et permettre l'extension de la couverture paramédicale tous les jours de la semaine. Elle recommande également l'intervention d'une équipe mobile de psychiatrie au moins une fois par semaine. Il faut en parallèle *« agréger le maximum de compétences »* autour du centre Jules-Ferry, en favorisant le regroupement des *« structures-associations intervenant dans le champ sanitaire sur la lande »*. Il est en outre légitime, selon la mission, *« de multiplier le plus vite possible par trois le nombre de lits halte soins santé »*, qui s'élève actuellement à huit. ■ A. S.

(1) Disponible sur www.sante.gouv.fr.

Document 3

ASH 2936 - 4-12-2015

1 page

ÉTRANGERS

Migrants de Calais : la contrôleure des prisons dénonce l'usage détourné des placements en rétention

Confirmant les cris d'alarme poussés par de nombreuses associations de défense des droits des étrangers (1), la contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL) condamne, dans un avis rendu public le 2 décembre, l'utilisation – détournée, selon elle – par les pouvoirs publics du placement en rétention administrative à l'égard des migrants de la « jungle » de Calais (2). Depuis octobre, accuse Adeline Hazan, cette procédure est utilisée non pas pour organiser leur retour dans leurs pays d'origine mais dans le seul but de *« désengorger Calais »*, entraînant des atteintes graves aux droits fondamentaux des personnes concernées.

Ce n'est pas la première fois que la CGLPL se saisit d'un tel dossier. Déjà en août, elle avait fait part au ministre de l'Intérieur de ses interrogations sur le bien-fondé d'une pratique de transferts groupés de personnes vers divers centres de rétention administrative (CRA) du territoire national, observée à l'occasion du contrôle du CRA de Coquelles (Pas-de-Calais) (3). Un courrier resté sans réponses. Informée en octobre de l'existence d'un dispositif similaire mais de plus grande ampleur à Calais – s'effectuant de Calais vers sept centres de rétention administrative –, elle a décidé d'analyser la situation avec plus de précision en procédant avec ses services à des vérifications sur place, à l'hôtel de police de Coquelles, mais aussi en suivant intégralement le transfert de 46 personnes jusqu'au CRA de Nîmes et en assistant à l'arrivée de 35 autres personnes au CRA de Paris-Vincennes. Ses conclusions sont sans appel.

Des atteintes graves aux droits fondamentaux des personnes

Elle dénonce ainsi, exemples à l'appui, des atteintes au droit au maintien des liens familiaux en raison de la distance géographique imposée par les délocalisations. *« Plusieurs personnes rencontrées [...] se sont plaintes d'avoir été séparées de membres de leur famille, principalement de leurs frères ou cousins mineurs laissés libres à la suite de l'interpellation ou après passage à l'hôtel de police »*, explique-t-elle notamment. Adeline Hazan dénonce également *« un accès insuffisant aux droits et à l'information »*. Les notifications des droits effectuées à l'arrivée à Nîmes étaient par exemple *« collectives et bruyantes »*. *« Des personnes ignoraient la nature du lieu dans lequel elles se trouvaient et ne comprenaient pas pourquoi elles avaient été déplacées. »* À Vincennes, d'après les constats effectués par les contrôleurs, *« l'organisation de l'accueil simultané d'un grand nombre de personnes déplacées a privilégié l'impératif de rapidité sur celui de compréhension de l'information »*. La CGLPL fait encore état d'actes stéréotypés et de procédures non individualisées, *« sources d'imprécisions et d'irrégularités »*, évoquant des documents *« manifestement préparés à l'avance »* qui témoignent d'une *« absence d'examen de la situation individuelle de chaque personne »*. Adeline Hazan pointe aussi *« des conditions indignes »* pour les personnes déplacées. Elle décrit notamment des migrants entassés *« parfois jusqu'à quatre par cellule »* de 7,40 m² et 13 par cellule collective de 11,40 m² ou bien encore soumis à la disponibilité des policiers pour boire ou se rendre aux toilettes à l'abri des regards. Conditions indignes également pour les personnels rencontrés par la contrôleure, *« impliqués mais épuisés par la charge de travail »* à laquelle ils doivent faire face depuis octobre.

Des placements en rétention dans le seul but de « désengorger Calais »

Enfin, souhaitant avoir une vision globale des suites données aux décisions de placement en rétention des personnes déplacées dans différents CRA du pays, la CGLPL a analysé la situation des 779 personnes déplacées depuis le 21 octobre. Un placement en rétention a en effet pour finalité de permettre à l'administration d'organiser l'éloignement de la personne visée par une obligation de quitter le territoire français (OQTF) (4). Or *« le nombre très important de personnes remises en liberté sans demande de prolongation de la rétention administrative par la préfecture ni diligence effectuée pour organiser la reconduite aux frontières démontre, à l'évidence, une absence de volonté de mise à exécution des OQTF émises »*. Les placements en rétention durant une période de cinq jours dans les conditions décrites constituent ainsi un usage détourné de cette procédure, estime la contrôleure. Une procédure non motivée ici par la volonté d'exécuter un éloignement du territoire français, mais plus par celle de désengorger Calais, accuse-t-elle, recommandant au gouvernement de mettre fin à cette situation.

Dans une réponse publiée au *Journal officiel*, le ministre de l'Intérieur a contesté ces mises en cause, parlant de *« dispositif temporaire »* dans un contexte *« de pression migratoire d'une ampleur inédite »*, et assurant que les placements en centre de rétention sont réalisés *« dans le strict respect des garanties juridiques »* et que *« tous les étrangers* [retenus] *ont vocation à être éloignés »*. **Olivier Songoro**

(1) Voir ASH n° 2932 du 6-11-15, p. 19 - L'Observatoire de l'enfermement des étrangers a également dénoncé, le 1er décembre, dans une lettre ouverte au Premier ministre, la *« vaste opération de déplacement forcé d'une partie des personnes de nationalité étrangère [...] regroupées dans la région de Calais »* et demandé à Manuel Valls de *« faire cesser immédiatement les violations des droits »* de ces personnes.

(2) Recommandations parues au J.O. du 2-12-15.

(3) Ces déplacements s'effectuaient à destination d'autres CRA du territoire national, alors même que le CRA de Coquelles n'était pas complet.

(4) Toutes les personnes concernées par le dispositif sont visées par une obligation de quitter le territoire français, qu'elles aient été à l'origine placées en garde à vue après une interpellation – par exemple sur le site d'Eurotunnel – ou retenues à des fins de vérification de leur droit de circulation et de séjour à la suite d'un contrôle d'identité.

Document 4
— 9 pages —

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
Ministère des solidarités et de la cohésion sociale

Le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées
Le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration
Le directeur général de la cohésion sociale

à

Mesdames et Messieurs les préfets de région,
Direction régionale et interdépartementale à l'hébergement et au logement d'Ile-de-France
Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
Directions de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale d'outre-mer
(pour exécution) (pour information)

Mesdames et Messieurs les préfets de département,
Directions départementales de la cohésion sociale
Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations
(pour exécution) (pour information)

Paris, le 31 JAN. 2011

CIRCULAIRE relative à la coopération entre les Services Intégrés de l'Accueil et de l'Orientation et les plates-formes régionales d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile

Dans le cadre de la refondation de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement, des Services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) ont été mis en place depuis le 15 septembre 2010. Ces SIAO ont pour objectif et ambition de mieux identifier et donc de mieux traiter les demandes d'hébergement ou de logement afin d'offrir à chacun un parcours adapté à sa situation.

La mise en place de ces services met en évidence la nécessité de mieux articuler les interventions tant du dispositif d'hébergement d'urgence dit généraliste que de celui dédié spécifiquement aux demandeurs d'asile. Car si les actions relèvent de deux départements ministériels et de deux budgets opérationnels de programme (BOP) distincts, répondant à des modalités d'organisation différentes, il apparaît clairement que, dans la pratique, les dispositifs ne sont pas cloisonnés. Les informations dont vous nous faites part régulièrement montrent que le dispositif généraliste accueille, dans un certain nombre de territoires, une part non négligeable de public relevant du dispositif de l'asile, notamment par l'application du principe de l'inconditionnalité de l'accueil. En outre, dans de nombreux cas, les personnes peuvent également relever de l'un ou l'autre de ces dispositifs à des temps différents de leur parcours.

Par ailleurs, dans chacun des deux dispositifs, les gestionnaires de l'hébergement d'urgence, principalement des associations, sont des opérateurs de l'Etat, et il s'avère qu'il s'agit souvent des mêmes interlocuteurs.

La mise en place et la montée en charge des SIAO doivent donc constituer une opportunité majeure pour coordonner et optimiser le fonctionnement sur le terrain des interventions publiques relevant de l'asile et de l'hébergement généraliste, dans le souci partagé de rendre le meilleur service à l'usager et de tirer le meilleur parti des moyens publics mobilisés.

La note jointe rappelle, de manière synthétique, les missions et l'organisation des deux champs et propose des modalités permettant de mieux articuler leurs interventions.

Au moment où vous pilotez la mise en place des SIAO, je vous demande d'organiser la collaboration la plus opérationnelle possible entre les dispositifs, en suscitant la tenue de réunions de travail là où elles n'auraient pas eu lieu et en proposant la conclusion de conventions de partenariat.

Vous me rendrez compte du bilan des échanges que vous avez pu avoir avec l'ensemble des opérateurs de terrain, et des éventuels problèmes soulevés, dans la perspective d'une organisation optimale des SIAO.

ANNEXE 1

I- Le dispositif de prise en charge des demandeurs d'asile

I-1 Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA)

Conformément à la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, la France a mis en place un dispositif permettant d'accueillir dignement les demandeurs de protection internationale pendant toute la durée de leur procédure d'asile, du dépôt de leur demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) jusqu'à l'intervention d'une décision définitive sur leur demande d'asile par l'OFPRA ou la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Ce dispositif repose à titre principal sur l'offre d'un hébergement accompagné en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

Le dispositif national d'accueil (DNA) comporte, en 2010, plus de 21 600 places (272 CADA, un centre spécialement adapté aux mineurs isolés demandeurs d'asile et 2 centres de transit). Ces CADA répondent parfaitement aux besoins des demandeurs d'asile puisqu'ils leur offrent un accompagnement tant sur le plan social qu'administratif pendant toute la durée de leur procédure d'asile. Financés sur le budget de l'État (programme 303 *« Immigration et asile »*), ils sont gérés par des associations ou par la société d'économie mixte Adoma.

Le DNA a fait l'objet, depuis 2006, d'une réforme d'ampleur, qui s'est achevée en 2008 par l'adoption de la circulaire n° IMIA0800035C du 24 juillet 2008 relative aux missions des CADA et au pilotage du dispositif national d'accueil. En outre, les documents de référence (règlement intérieur, convention type, barème de l'allocation mensuelle de subsistance et de la participation financière des personnes hébergées à leurs frais) annexés à ces textes ont été totalement rénovés, pour fournir aux CADA les outils d'une gestion plus rigoureuse de leurs activités.

Ces capacités d'hébergement importantes sont complétées par une prestation financière, versée aux demandeurs d'asile dans l'attente de leur entrée en CADA ou, si nécessaire, pendant toute la durée de leur procédure d'asile : l'allocation temporaire d'attente (ATA)[1], dont la gestion est assurée par Pôle emploi pour le compte du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Depuis un arrêt du Conseil d'État du 16 juin 2008, les ressortissants de pays considérés comme sûrs et des pays pour lesquels l'article 1C5 de la convention de Genève[2] a été mis en œuvre peuvent percevoir l'ATA, alors qu'ils étaient exclus jusqu'alors du bénéfice de la prestation.

Par ailleurs, les demandeurs d'asile en attente d'une admission en CADA ou qui ne peuvent en bénéficier peuvent être admis dans une structure d'hébergement d'urgence. Des dispositifs dédiés de type centre d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (CHUDA), accueil d'urgence pour demandeurs d'asile (AUDA) ou chambres d'hôtel dédiées aux demandeurs d'asile sont ainsi financés par l'Etat (programme 303).

I-2 Les plates-formes régionales d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile

Les demandeurs d'asile sont accompagnés, sur le plan social et administratif, par des plates-formes régionales de premier accueil et d'accompagnement qui les informent, les orientent et les assistent dans l'accès aux droits sociaux et, dans certains cas, les aident dans leurs démarches en matière d'asile. L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), établissement public sous tutelle du ministère de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités

[1] 10,67 € par jour et par adulte âgé de plus de 18 ans.
[2] Article 1C5 de la Convention de Genève : cette disposition permet à tout Etat de retirer le statut de réfugié si, les circonstances à la suite desquelles la personne a été reconnue réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité.

territoriales et de l'immigration, est responsable, depuis le 1er janvier 2010, du premier accueil des demandeurs d'asile à travers la coordination et le pilotage des plates-formes, dont l'OFII. Il peut donc assurer la gestion directement ou la confier par convention à des associations. Ces plates-formes jouent un rôle déterminant, en particulier s'agissant des demandeurs d'asile qui n'ont accès ni aux CADA ni à l'ATA parce qu'ils sont placés en procédure prioritaire ou sous convocation Dublin.

Pendant toute l'instruction de leur demande d'asile, les demandeurs d'asile ont accès au travail dans des conditions restrictives :

- durant l'examen de la demande d'asile par l'OFPRA, un demandeur d'asile peut déposer une demande d'autorisation de travail si l'OFPRA n'a pas statué dans le délai d'un an suivant l'enregistrement de sa demande d'asile ;
- durant l'examen de la demande d'asile par la CNDA après un recours contre la décision de rejet de demande d'asile par l'OFPRA, un demandeur d'asile peut déposer une demande d'autorisation de travail s'il est en possession d'un récépissé de demande d'asile renouvelé. Ce droit lui est ouvert pendant toute la durée d'examen de son recours par la CNDA.

Enfin, pendant toute la durée d'examen de leur dossier, les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire et qui n'ont pas de documents de séjour ont accès aux soins et sont couverts par la couverture maladie universelle ou par l'aide médicale d'État.

II- Le dispositif d'hébergement généraliste

L'accueil en hébergement est destiné aux personnes sans domicile ou contraintes de le quitter en urgence (femmes victimes de violence notamment), en situation de précarité et connaissant de graves difficultés sociales. L'hébergement est provisoire dans l'attente d'une solution de logement durable et adaptée.

Un référentiel des prestations du dispositif AHI a été élaboré en concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur et diffusé aux services déconcentrés de l'Etat et aux associations gestionnaires de structures au mois de juillet 2010 afin de clarifier la terminologie utilisée, définir les prestations, leur contenu et leur mode de délivrance.

En 2010, ont été créés et mis en fonctionnement des SIAO.

Le SIAO est une mise en réseau des acteurs de la veille sociale, de l'hébergement et du logement. En cela, le SIAO constitue une organisation structurante sur les territoires visant à faire évoluer significativement les procédures d'accueil et d'orientation des personnes et marquant ainsi une nouvelle étape dans leur prise en charge. Il doit veiller à la continuité de la prise en charge tout au long des parcours, notamment en s'appuyant sur la mise en place de référents personnels.

Le SIAO doit être considéré comme une « plate-forme unique », dont la mission est de favoriser la transition de l'urgence vers l'insertion et garantir la nécessaire fluidité vers le logement.

Le SIAO assure la coordination des acteurs locaux de l'hébergement et du logement ; il veille à instaurer un dialogue permanent afin de développer une collaboration active entre tous les acteurs de l'accueil, de l'hébergement et du logement, y compris les bailleurs sociaux, pour permettre les orientations vers les solutions adaptées d'hébergement ou de logement des personnes sans abri ou risquant de l'être.

III- La coopération entre SIAO et plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile

Elle vise un double objectif :

- rendre le meilleur service possible à l'usager en fonction de sa situation particulière ;
- faire en sorte que chaque service intervienne bien dans le champ qui est le sien.

La coopération entre SIAO et plates-formes d'accueil et d'accompagnement doit s'organiser aux différentes étapes du parcours des personnes et selon les statuts juridiques qu'elles peuvent avoir. Il convient également d'articuler au mieux les relations entre l'organisation départementale des SIAO et l'organisation régionale des plates-formes (sauf dans les régions où celles-ci ont une organisation infra régionale)[3], selon un processus à définir localement.

Toutefois, il convient de préciser que cette coopération doit se mettre en place dans le strict respect des missions respectives du dispositif de prise en charge des demandeurs d'asile et du dispositif généraliste. Aussi, les SIAO ne doivent intervenir que de manière subsidiaire pour le public des demandeurs d'asile, ceux-ci devant être systématiquement et clairement orientés vers les structures dédiées, c'est-à-dire vers les plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile et/ou vers les associations mandatées pour la domiciliation et l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile.

III-1 Les primo demandeurs d'asile

Il convient de distinguer trois situations possibles : les primo demandeurs d'asile en attente d'une autorisation provisoire de séjour (APS), les primo demandeurs d'asile en possession d'une APS, et les demandeurs d'asile qui ne sont pas admis au séjour, soit qu'ils sont placés en procédure prioritaire soit que leur procédure d'asile relève d'un autre Etat membre de l'Union européenne, dits « sous convocation Dublin[4] ».

Les données qui peuvent être fournies au SIAO sont notamment celles relatives à la situation des personnes concernées par rapport au séjour, à l'offre de prise en charge dans le dispositif national d'accueil (acceptation ou refus de cette offre), à l'état de la procédure d'asile, à la perception ou non de l'ATA, ou à l'existence éventuelle d'un contentieux relatif au défaut d'hébergement. Les préfectures seront les interlocuteurs directs des SIAO et/ou, selon l'organisation retenue dans le département concerné, les directions territoriales de l'OFII.

III-1-1 Primo demandeurs d'asile en attente d'une APS

Il peut arriver qu'une personne dépourvue de solution d'hébergement (famille, amis, hébergement par ses propres moyens) fasse appel au SIAO et au dispositif d'hébergement généraliste pour la période qui s'écoule entre son arrivée sur le territoire, alors qu'elle n'est pas encore identifiée comme demandeuse d'asile par les services de la préfecture, et sa prise en charge par une association agréée pour l'accueil des demandeurs d'asile, voire entre son arrivée et l'obtention de sa première APS.

La règle est que cette personne doit être prise en charge le plus rapidement possible par le dispositif de l'asile. Si elle s'adresse au SIAO, celui-ci doit être en mesure :

- d'identifier sa qualité de demandeur d'asile ou de futur demandeur d'asile (phase de premier diagnostic) ;

[3] Voir cartographie des plates-formes d'accueil en annexe 3.
[4] Voir en annexe 2 les règles relatives au séjour des demandeurs d'asile.

- de donner à la personne les premières informations relatives à ses droits ;
- de l'orienter vers un organisme de domiciliation et vers la plate-forme de premier accueil du ressort territorial du demandeur ;
- si le SIAO est amené à proposer un hébergement ou une mise à l'abri, d'organiser dès que possible la prise en charge du demandeur d'asile par le dispositif de l'asile : programmation d'une entrée en CADA, hébergement d'urgence.

Ceci suppose des relations de travail régulières entre la plate-forme et le SIAO et des échanges d'informations réguliers.

III-1-2 Primo demandeurs en possession d'une APS

A ce stade de son parcours, l'intéressé doit théoriquement être pris en charge par le dispositif spécifique d'hébergement des demandeurs d'asile. Si ce n'est pas le cas, les mêmes règles de coopération qu'énoncées ci-dessus doivent jouer.

III-1-3 Primo demandeurs d'asile non admis au séjour : demandeurs en procédure prioritaire ou sous convocation Dublin

Si les personnes relevant de ces situations s'adressent à un SIAO, le partenariat avec la plate-forme d'accueil doit permettre à celui-ci de :

- pouvoir identifier leur situation sociale et administrative ;
- pour leurs besoins spécifiques d'accompagnement social et administratif de les orienter vers les plates-formes dédiées ;
- si la personne est prise en charge par le dispositif généraliste, s'assurer de sa prise en compte dans la programmation des admissions dans le dispositif national d'accueil.

Dans tous les cas, cette coopération « pratique » peut revêtir différentes formes allant de la sollicitation de l'OFII pour des situations individuelles à la participation du SIAO, quand cela est possible en fonction des moyens dont dispose le SIAO, aux instances de régulation et de pilotage mises en place par le préfet de région ou de département et regroupant les acteurs institutionnels et associatifs intéressés : réunions de concertation, comités de pilotage des plates-formes dédiées, désignation d'un interlocuteur dédié au sein des plates-formes et ou des directions territoriales de l'OFII, échanges formalisés d'informations sur les prises en charge par le SIAO de personnes relevant de l'asile, etc.

III-2 Les demandeurs d'asile en réexamen

Les demandeurs d'asile en réexamen peuvent être munis d'une APS ou placés en procédure prioritaire.

La coopération avec les SIAO doit permettre :

- d'identifier la situation sociale et administrative des demandeurs d'asile en réexamen qui s'y présentent ;
- de s'assurer de la prise en charge effective de ces demandeurs d'asile par les plates-formes dédiées ;

* de s'assurer de la prise en charge des demandeurs d'asile munis d'une APS hébergés au titre de l'urgence « généraliste » par le dispositif d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile ;

* de veiller, lorsque le demandeur d'asile en réexamen placé en procédure prioritaire a engagé un recours devant la CNDA, à répondre, le cas échéant, à sa demande d'hébergement dans le dispositif généraliste.[5].

III-3 Les bénéficiaires d'une protection internationale : réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire

La coopération avec l'OFII et les préfets permettra au SIAO de s'assurer de l'effectivité de la prise en charge des bénéficiaires d'une protection internationale par le dispositif du contrat d'accueil et d'intégration : signature du contrat, accès aux formations civique et linguistique, au bilan de compétences et à un accompagnement social en cas de besoin.

III-4 Les déboutés

Les personnes déboutées du droit d'asile sans abri qui se trouvent sur le territoire dans une situation de détresse au sens de l'article L345-2-2 du CAF peuvent accéder au dispositif d'hébergement d'urgence. Dans ce cas, la coopération doit permettre au SIAO de :

* œuvrer à la fluidification des CADA et des structures d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile par la prise en charge dans l'hébergement d'urgence généraliste de déboutés hébergés en CADA ;

* proposer systématiquement aux déboutés hébergés dans le dispositif généraliste des rendez-vous avec la direction territoriale compétente de l'OFII pour la présentation du dispositif de l'aide au retour volontaire ;

* dans le cas des déboutés bénéficiant d'une mesure de régularisation et sortant de CADA, vérifier avec la direction territoriale compétente de l'OFII l'accompagnement mis en place par le gestionnaire du CADA pour l'organisation de la sortie vers un hébergement ou un logement de droit commun.

[5] Pour les demandeurs d'asile en procédure prioritaire, le recours devant la CNDA n'est pas suspensif : l'intéressé peut être placé en centre de rétention administrative et éloigné du territoire français.

ANNEXE 2

Le séjour des demandeurs d'asile et des bénéficiaires de protection

I- Les principes

Le droit d'asile a un double fondement, constitutionnel et conventionnel, qui découle du préambule de la Constitution et de l'adhésion à la convention de Genève sur les réfugiés du 28 juillet 1951.

Par ailleurs, la loi du 25 juillet 1952 modifiée a confié à un établissement public indépendant, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) le soin de reconnaître la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, sous le contrôle d'une juridiction administrative, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Trois conséquences s'attachent à ces dispositions :

- d'une part, tout demandeur d'asile qui sollicite sur le territoire français le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire a droit à l'examen de sa demande par l'OFPRA et, le cas échéant, la CNDA. La seule exception à ce principe concerne les étrangers dont l'examen de la demande d'asile relève de la responsabilité d'un autre Etat, conformément au règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003, dit règlement « Dublin II » ;

- d'autre part, tout demandeur d'asile a, en principe, un droit de séjour en France pendant toute la durée de l'examen par l'OFPRA et, en cas de recours contre une décision négative de l'Office, jusqu'à la décision de la CNDA ;

- enfin, et sauf cas exceptionnels, l'étranger bénéficiaire d'une protection internationale a un droit de séjour en France.

II- L'admission au séjour des demandeurs d'asile

Tout étranger qui, se trouvant sur le territoire français et n'étant pas déjà admis à séjourner en France, souhaite déposer une demande d'asile, doit précéder celle-ci d'une demande d'admission provisoire au séjour formée auprès du préfet territorialement compétent.

L'admission provisoire au séjour en vue de demander l'asile ne peut être refusée à un étranger que si celui-ci se trouve dans l'une des situations limitativement prévues aux 1° à 4° de l'article L.741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Dans ces hypothèses, aucun document de séjour ne lui est délivré. Dans les cas prévus aux 2° à 4°, le refus d'admission au séjour ne fait pas obstacle à l'examen de la demande d'asile et aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée avant l'intervention de la décision de l'OFPRA qui est prise selon la procédure d'examen prioritaire.

Dans un délai de 15 jours à compter de la remise de son dossier complet de demande d'admission au séjour au titre de l'asile à la préfecture, l'étranger obtient, sur présentation d'une domiciliation postale, la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour (APS) d'une durée de validité d'un mois non renouvelable. A l'expiration de l'APS, si l'étranger justifie de l'enregistrement de sa demande d'asile par l'OFPRA, un récépissé constatant le dépôt d'une demande d'asile, d'une durée de validité de trois mois, lui est délivré, renouvelé jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA et, le cas échéant, de la CNDA.

III - Droit au séjour des étrangers bénéficiaires d'une protection internationale

Sous réserve que sa présence en France ne constitue pas une menace pour l'ordre public, l'étranger auquel l'OFPRA ou la CNDA a reconnu une protection internationale, ainsi que son conjoint et ses enfants mineurs, obtiennent de plein droit la délivrance d'un titre de séjour. Ces documents sont renouvelés aussi longtemps que l'étranger est placé sous la protection administrative de l'OFPRA.

L'étranger auquel le statut de réfugié a été reconnu bénéficie d'une carte de résident portant la mention « réfugié », d'une durée de validité de 10 ans renouvelable de plein droit.

L'étranger auquel la protection subsidiaire a été reconnue bénéficie d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale », d'une durée de validité d'un an.

DOCUMENT 5

NDEYE DIEYNABA NDIAYE

Edition 2015

DROITS FONDAMENTAUX DES ETRANGERS EN CENTRES DE RETENTION

Deux exemples européens : le CRA (Paris) et le CIE de Via Corelli (Milan)

Chapitre 2 : La rétention administrative dans le contexte européen

A / Le régime juridique de la rétention en Europe : les institutions

(11 pages)

L'Harmattan

Chapitre 2
La rétention administrative dans le contexte européen

Dans cette partie, deux institutions seront étudiées, car il faudra déterminer la protection des droits fondamentaux des étrangers irréguliers retenus dans les centres à travers les fonctions du Commissaire européen des droits de l'homme, organe du Conseil de l'Europe et l'agence des droits fondamentaux mis en place par l'Union européenne et ensuite voir l'évolution de la rétention selon la jurisprudence européenne.

A. — Le régime juridique de la rétention en Europe : les institutions

Dans le continent, européen, suite aux controverses soulevées par la rétention, un encadrement de la rétention s'est mis en place progressivement qui se manifeste à travers l'adoption de règles juridiques et la création d'institutions dont la fonction principale est de faire appliquer les droits fondamentaux dans l'Union européenne et au Conseil de l'Europe.

1. — Le Commissaire européen des droits de l'homme

Le fondement idéologique selon lequel l'Europe se base sur des principes de respect des droits fondamentaux de la personne se manifeste par la création d'institutions chargées de rendre effective leur application. En 1999, à travers l'adoption d'une Résolution (99) 50 sur le Commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de

l'Europe, par le Comité des ministres[225], les chefs d'État ont pris l'initiative de créer cette institution dont le rôle principal est de veiller au respect des droits fondamentaux. Son rôle est de sensibiliser et de promouvoir les droits de l'homme dans les pays européens[226]. Par ailleurs, l'article 3 de la Résolution détermine les fonctions du Commissaire[227]. Il n'a cependant aucune fonction judiciaire, mais c'est une institution avec des pouvoirs très importants. Le commissaire insiste sur le respect des droits fondamentaux des étrangers en situation irrégulière en Europe[228].

Ces personnes du fait de leur situation irrégulière deviennent plus vulnérables et par conséquent ne parviennent pas à faire entendre leurs voix même lorsqu'ils subissent des violations de leurs droits. Il est clair que la rétention est légalisée, mais les États ne respectent pas toujours les conditions minimum exigées au niveau européen pour le placement de l'étranger irrégulier dans ces centres. Le commissaire Alvaro Gil-Roblès[229], en son temps, avait dénoncé la situation dans laquelle les étrangers étaient retenus, il avait fustigé et même recommandé de fermer le dépôt du CRA de PV lors de sa visite en 2005 dans certains centres de France[230]. Durant cette visite, il avait trouvé de graves problèmes liés à la structure même du centre qui ne permettait pas aux

---

[225] Conseil de l'Europe, Résolution (99) 50 sur la création du commissaire des droits de l'homme en Europe, *adoptée par le Comité des ministres le 7 mai 1999 lors de sa 104e Session)*, en ligne : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res%2899%2950&Sector=secCM&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>, dernière consultation le 2 juin 2014.

[226] Article premier alinéa 1 de la Résolution (99) 50.

[227] Le ou la Commissaire :

a. promeut, dans les États membres, l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme ;

b. contribue à la promotion du respect effectif et de la pleine jouissance des droits de l'homme dans les États membres ;

c. fournit des conseils et toute information concernant la protection des droits de l'homme et la prévention de violations des droits de l'homme. Pour ses contacts avec le public, le ou la Commissaire, dans toute la mesure du possible, utilise et coopère avec les structures « droits de l'homme » dans les États membres. Là où de telles structures n'existent pas, le ou la Commissaire encourage leur mise en place ;

d. favorise l'action des médiateurs nationaux ou autres institutions similaires lorsqu'il en existe ;

e. identifie d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique des États membres en ce qui concerne le respect des droits de l'homme tels qu'ils ressortent des instruments du Conseil de l'Europe, encourage la mise en œuvre effective de ces normes par les États membres et les aide, avec leur accord, dans leurs efforts visant à remédier à de telles insuffisances ;

f. adresse, lorsqu'il ou elle l'estime opportun, un rapport sur toute question particulière au Comité des ministres ou à l'Assemblée parlementaire et au Comité des ministres ;

g. répond, de la manière qu'il ou elle juge appropriée, aux demandes formulées par le Comité des ministres ou l'Assemblée parlementaire lorsque ces derniers agissent dans l'accomplissement de leur tâche de veiller au respect des normes du Conseil de l'Europe en matière des droits de l'homme ;

h. soumet un rapport annuel au Comité des ministres et à l'Assemblée parlementaire ;

i. coopère avec d'autres institutions internationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme tout en évitant un inutile double emploi d'activités.

[228] Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière en Europe, Strasbourg, 17 décembre 2007, CommDH/issue Paper(2007) 1, en ligne : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/IssuePaper (2007) 1&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864#P61_1164>, dernière consultation le 2 juin 2014.

[229] Le premier Commissaire, Alvaro Gil-Roblès, a occupé ce poste du 15 octobre 1999 au 31 mars 2006.

[230] Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005, commDH(2006) 2, Strasbourg, 15.2.2006, par.197-239.

étrangers de vivre la rétention dans des conditions idoines. De surcroît, le commissaire était revenu largement sur les conditions de rétention. Il avait insisté sur la question des violations des droits fondamentaux des étrangers dans quelques CRA. Selon lui :

> Au dépôt de PV, l'hygiène faisait cruellement défaut, les sanitaires sont dans un état déplorable et ces conditions inhumaines et dégradantes étaient inacceptables pour les personnes retenues qui y sont placées, mais également pour les fonctionnaires qui y travaillent. Il est plus qu'urgent de fermer cet endroit qui représente à lui seul une image flagrante d'une violation grave des droits de l'homme[231].

Le centre, objet de toutes les critiques de la part des personnalités et d'organismes qui l'ont visité, a été réaménagé en 2006. Même si certains droits y étaient respectés comme le droit à la santé, des tensions y régnaient à cause de la surpopulation et de l'injustice ressentie par la plupart des retenus qui n'ont commis aucune infraction sinon d'être entrés ou de séjourner sur le territoire français irrégulièrement. Le commissaire Hammarberg[232] a fait plusieurs remarques et recommandations en ce sens. Il interpelle ainsi les États dans le traitement des étrangers irréguliers présents sur leur territoire. Les immigrés irréguliers bénéficient d'un droit fondamental, qui est la liberté personnelle consacrée dans tous les textes européens relatifs aux droits humains, mais l'ignorent, selon lui, dans son rapport sur les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière en Europe, publié le 17 décembre 2007[233]. Aussi, il fait une

[231] *Ibid.*
[232] Le Commissaire Thomas Hammarberg a pris ses fonctions le 1er avril 2006.
[233] *Supra* note 228.

synthèse des droits fondamentaux de toute personne y compris le migrant irrégulier, dont les suivants : « Droits civils et politiques minimaux : droit à la vie. Il ne doit pas être fait usage d'une force excessive pour empêcher les non-nationaux de pénétrer sur le territoire national. Les autorités ont l'obligation de tenter de sauver ceux qui en essayant de pénétrer dans un pays mettent leur vie en danger »[234]. D'après lui, la procédure de rapatriement devrait être mise en œuvre en respectant le droit à la dignité, et les mesures coercitives appliquées au cours de l'expulsion devraient « s'en tenir à un strict minimum » et pour revenir à la rétention le commissaire considère que :

> Il n'est pas interdit aux États de placer en rétention des migrants en situation irrégulière pour empêcher leur entrée illégale sur le territoire, ou en vue de les expulser ou de les renvoyer. Le pouvoir de rétention d'un État est cependant limité, et il doit protéger les droits des personnes retenues. Les migrants en situation irrégulière qui sont placés en rétention ne sont pas des prisonniers, n'ont pas été reconnus coupables d'une infraction pénale, et doivent être retenus dans des conditions convenables. La rétention ne doit intervenir qu'en dernier recours, doit être autorisée par un tribunal, et ne doit pas se prolonger pendant une durée excessive[235].

Ces propos invitent les États à utiliser leur droit d'expulser les étrangers irréguliers de leur territoire, mais sont tenus de respecter la dignité de ces personnes. En bref, vous pouvez les expulsez, les retenir dans les centres, mais vous ne pouvez pas le faire n'importe comment, ces individus sont des sujets de droit qui bénéficient de la protection internationale des droits fondamentaux, par

[234] *Ibid.*
[235] *Ibid.*

conséquent ils doivent être traités conformément aux dispositions en vigueur.

Dans un article intitulé « Les migrants ne doivent pas être privés de leurs droits fondamentaux »[236], le commissaire revient sur les droits des immigrés irréguliers en Europe et considère que « Les non-ressortissants ne doivent par conséquent faire l'objet d'aucune ingérence arbitraire ou illégale concernant leur vie privée, leur famille, leur domicile ou leur correspondance ». En outre, il souligne que « le fait, pour une personne, d'être dans une situation irrégulière vis-à-vis des procédures d'immigration ne fait pas de cette personne un délinquant » et insiste sur le fait que « les étrangers irréguliers doivent être égaux devant les tribunaux, être protégés contre la torture et les mauvais traitements et jouir de la liberté de religion ainsi que de la liberté d'opinion et d'expression »[237]. Les migrants ont aussi des droits sociaux et doivent être traités sur un pied d'égalité avec les nationaux en matière de conditions de travail et de rémunération pour lui. En outre, le commissaire salue les travaux entrepris par les autorités françaises pour améliorer les conditions de rétention des étrangers irréguliers, mais a observé comme tous les acteurs qui interviennent à PV que les conditions de vie y sont encore difficiles. Dans le mémorandum publié en fin 2008 après sa visite effectuée en France, il apparaît en effet que des pétitions, tentatives de suicide, automutilations et grèves de la faim étaient malheureusement fréquentes dans ce centre[238].

[236] Thomas Hammarberg, Les migrants ne doivent pas être privés de leurs droits fondamentaux, Revues plurielles, accueillir n. 243, pp. 23-24, en ligne : http://www.revuesplurielles.org/_uploads/pdf/47/243/108283_p23_24.pdf

[237] *Ibid.*

[238] Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Mémorandum de Thomas Hammarberg, Strasbourg, le 20 novembre 2008 faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008 Domaines analysés : Mécanismes de protection des droits de l'homme, prison, justice juvénile, immigration et asile, Gens du voyage et Roms.

Il rejoint alors les préoccupations émises par la CIMADE dans son rapport de 2008[239] dans lequel, elle informait l'opinion publique et les autorités des conditions qui régnaient à PV. La présence de 280 étrangers en rétention dans un centre crée des tensions compte tenu de la diversité des personnes qui y sont placées. Le comportement des policiers qui gèrent le centre a fait aussi l'objet de critiques de la part aussi bien du commissaire que de la doctrine[240]. Il avait été fait état au commissaire de tensions entre les étrangers retenus et les forces de police en charge de la gestion du centre et du dépôt et de plaintes pénales déposées par les étrangers concernant l'usage de méthodes inappropriées voire violentes[241]. Ces violations se manifestent surtout la nuit lorsque les étrangers étaient réveillés par la police pour procéder au comptage. D'ailleurs, cette pratique a changé et se déroule maintenant en plein jour. L'autre problème qui est soulevé et qui augmente les tensions au centre de PV est la distribution de la nourriture aux étrangers qui pour des raisons de confessions religieuses, demandent parfois de la nourriture particulière. La situation était donc explosive au moment de la visite du commissaire dans ce centre et cela s'est confirmé par les événements qui y sont survenus le 22 juin 2008[242]. Les conclusions du commissaire qui n'ont

[239] *Supra* note 157, Rapport CIMADE, 2008 : pp. 230 — 231 sur les conditions matérielles de rétention.

[240] Marc Bernardot, « Une tempête sous un CRA, Violences et protestations dans les centres de rétention administrative français en 2008 », Multitudes pré-édition TERRA-Ed, septembre 2008, paragraphes 9 et 10, en ligne : <http://www.reseau-terra.eu/article820.html>, consulté le 26 mai 2014.

[241] *Supra* note 230.

[242] *Supra* note 157, Rapport 2008 CIMADE : pp. 237 et 238 sur les évènements particuliers dans la semaine du 2 au 6 juin et ceux du week-end du 21 juin.

été publiées qu'après ces événements n'ont pas permis à l'administration d'éviter les graves incidents de juin 2008.

Dans ses recommandations, il exhorte les autorités à revoir de façon critique les conditions de rétention dans ce centre en concertation avec le contrôleur général des lieux de privation de liberté. Toutes ces critiques ont fait de PV un centre qui cherche à se conformer aux dispositions relatives aux droits fondamentaux. Par conséquent, PV est aujourd'hui un lieu où les droits des étrangers, dont ceux relatifs à la santé, à la défense, aux loisirs, ne sont pas encore complètement respectés,[243] mais qui enregistre une nette amélioration sur le respect des droits des étrangers placés en rétention. Les autorités émettent la volonté de suivre les consignes qui leur sont données et la présence des associations et d'organismes est un soutien important pour les étrangers dans l'application effective de leurs droits.

En ce qui concerne la situation des mineurs dans les centres, en France, la législation dispose que les mineurs non accompagnés ne peuvent pas être retenus, mais elle autorise le préfet à placer des familles accompagnées d'enfants dans les centres tout en les obligeant à les mettre dans des conditions décentes. Cela se confirme par l'ouverture d'un grand CRA celui de Mesnil-Amelot dont la fonction principale est de recevoir des familles placées en rétention. Nous restons sceptique envers toute forme de privation de liberté décidée par une autorité administrative surtout pour des mineurs qui n'ont commis vraiment aucune faute sinon d'avoir des parents qui ne possèdent pas un document valide les autorisant à entrer ou séjourner dans le pays d'accueil.

La France a signé plusieurs conventions relatives aux droits de l'homme en général et des droits des enfants en particulier. Par conséquent, il sera difficile de partager ce principe de placer en rétention des familles avec des enfants, justifié par le fait que les enfants ne doivent pas être séparés de leur famille. Quelles que soient les conditions prévues pour leur rétention, c'est l'idée même de retenir des familles qui à notre avis pose problème. Nous partageons entièrement les propos de Thomas Hammarberg selon lesquels[244] : « le placement d'enfants en centre de rétention est contraire à la Convention des Nations Unies relative aux Droits de l'Enfant et à la loi française qui précise que l'étranger mineur ne peut pas faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière (Article L. 511-4, Code d'entrée et de séjour des étrangers) ».

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme s'aligne sur cette conclusion et la confirme dans plusieurs arrêts rendus sur la détention des mineurs avec leurs parents dans ces centres réservés aux familles. Dans l'Affaire *Popov c. France*[245], les juges ont déclaré que : « Concernant plus particulièrement les mineurs, la Cour rappelle que la Convention internationale relative aux droits des enfants prévoit, à l'article 37, que « [t] out enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge (...) ». Il faut préciser que cette décision prise à l'unanimité par les juges dans cette affaire ne fait que corroborer la position de la Cour de Strasbourg sur cette question, car dans l'affaire *Rahimi c. Grèce* (n° 8687/08, §§ 85-86, 5 avril 2011), les juges ont conclu, dans le cas d'un mineur isolé retenu, que les conditions de rétention étaient si déplorables qu'elles portaient atteinte à l'essence même de la dignité humaine, qu'elles s'analysaient en

[243] Supra note 16, Idil Atak, p. 336.

[244] *Supra* note 238.

[245] *Popov c. France*, Requêtes nos 39472/07 et 39 474/07) du 19 janvier 2012, paragraphe 90.

elles-mêmes et sans prendre en considération la durée de détention, en *un traitement dégradant contraire à l'article 3 de la Convention* » (Italique dans le texte). Il est de même dans un autre arrêt contre la Belgique, car la Cour a aussi constaté une violation de l'article 3 dans l'affaire *Muskhadzhiyeva et autres*[246], qui concernait quatre jeunes enfants maintenus, en compagnie de leur mère, durant un mois dans l'attente de leur éloignement (Ibid. ., § 63).

Concernant l'Italie, le commissaire a fait part des préoccupations sur la dernière loi italienne de 2009 régissant l'immigration et les modifications contraires aux normes européennes des droits fondamentaux qui sont apportées au régime de l'immigration[247]. Il a évoqué un manque de reconnaissance des droits des immigrés irréguliers dont le régime juridique est devenu sévère et inhumain. Le respect de la dignité tel que consacré par les normes nationales ne figure plus comme une priorité dans la nouvelle législation.

La préoccupation, certes justifiée par le flux incessant de migrants vers les côtes italiennes, a quasi enlevé l'aspect humain de la gestion des migrants irréguliers qui doivent quitter le territoire italien, car dépourvus d'un titre de séjour. Dans ses recommandations finales, le commissaire a exhorté l'État italien à faire des efforts dans le respect des droits fondamentaux des immigrés irréguliers. Il a évoqué la situation des *Roms* et *Sinti*[248], catégories particulières parmi les étrangers irréguliers, mais aussi des violations des droits fondamentaux des étrangers durant la rétention[249]. Il est revenu sur le délai de rétention et suggère que tout prolongement doit été validé par une autorité judiciaire indépendante et que des informations obligatoires soient fournies par l'administration aux étrangers en ce qui concerne les voies de recours prévues pour l'annulation de la mesure de rétention. Le commissaire a fait part de ses inquiétudes sur la criminalisation de l'immigration irrégulière en Italie qui figure dans le projet initial sur la sécurité publique de 2008. Il considère que cette norme qui autoriserait les médecins à dénoncer les immigrés irréguliers représente un danger énorme sur le respect des droits fondamentaux des personnes. Le commissaire rappelle que la « Cour européenne des droits de l'homme a clairement statué que les informations personnelles recueillies par les professionnels de la santé dans l'exercice de leurs fonctions devaient être considérées comme relevant de la vie privée des individus »[250]. Selon lui, en particulier, la Cour a affirmé le « rôle fondamental que joue la protection des données à caractère personnel — les informations relatives à la santé n'en étant pas les moindres — pour l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention [...] Il est capital non seulement pour protéger la vie privée des malades, mais également pour préserver leur confiance dans le corps médical et les services de santé en général ». Son appel a été entendu, car cette disposition n'a pas été retenue lors de l'adoption de la loi finale. Le commissaire a salué le caractère humain et professionnel des volontaires qui interviennent dans les centres d'urgence et également la détermination dont ont fait preuve les autorités compétentes pour maintenir un niveau élevé de protection internationale pour tous les ressortissants

[246] *Muskhadzhiyeva contre la Belgique* du 19 janvier 2010, Requête n° 41442/07.
[247] Rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Italie du 13 au 15 janvier 2009, CommDH (2009) 16, Strasbourg, 16 avril 2009, paragraphes 83-88, en ligne : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1431595>.
[248] *Ibid.*, para. 48-60.

[249] *Ibid.*
[250] *Ibid.*, para. 86.

étrangers qui en avaient besoin. Il se félicite également de l'esprit humanitaire et des efforts accomplis chaque année par les garde-côtes italiens, ou d'autres organismes, ainsi que par les pêcheurs qui recueillent et sauvent des centaines de migrants irréguliers tentant de gagner l'Italie par la mer[251].

Les conclusions du commissaire suite à sa visite confortent alors l'idée selon laquelle l'Italie vit une situation particulière du fait de sa frontière maritime, mais c'est un État qui doit se conformer aux dispositions communautaires. Le commissaire, conformément à l'article 3 de Résolution (99) 50, travaille avec d'autres institutions internationales afin de réaliser ses objectifs, dont l'Agence des droits fondamentaux[252], une institution mise en place par l'Union européenne afin d'assurer le respect des droits fondamentaux dans les États membres.

2. — *L'agence des Droits fondamentaux de l'Union européenne*

[251] *Ibid.*, para. 81.

[252] 4e rapport périodique d'activités 2008 de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme 1er octobre au 31 décembre 2008, *Visite à l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne* : « Au cours de sa première visite à l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne à Vienne, le 31 octobre 2008, le Commissaire a eu des entretiens avec de hauts fonctionnaires de l'Agence, avec lesquels il a échangé des vues sur des sujets de préoccupation et d'intérêt commun, la situation des Roms, des Sinti et des Gens du Voyage, l'homophobie et la discrimination dont sont victimes les LGBT, la conférence d'examen des Nations Unies sur la lutte contre le racisme, et les droits des enfants. Par ailleurs, le Commissaire a prononcé à l'intention des membres du personnel de l'Agence une allocution sur les défis des droits de l'homme en Europe », en ligne : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH (2009) 1&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>, dernière consultation le 2 juin 2014.

D'autres institutions ont vu le jour pour veiller au respect des droits fondamentaux des individus qui sont sous la juridiction des États membres. C'est dans ce même ordre d'idée que le 15 février 2007, le Conseil a adopté le Règlement (CE) n° 168/2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (AFR)[253] qui remplace l'Observatoire européen des phénomènes racistes et de xénophobes (EUMC)[254].

Les taches attribuées à cette agence sont importantes même si cette dernière n'est pas habilitée à traiter des plaintes individuelles, n'a pas de compétences décisionnelles en matière de réglementation, ni la possibilité de surveiller encore moins de protéger des droits fondamentaux dans les pays de l'UE par ailleurs consacrés à l'article 2 du Traité de l'UE[255]. En fait, il est établi que l'agence doit collecter, analyser et diffuser des informations et des données pertinentes, objectives, fiables et comparables sur l'évolution de la situation des droits fondamentaux dans l'UE ; mettre au point des méthodes et des normes visant à améliorer la qualité et la comparabilité des données au niveau européen ; sensibiliser le grand public aux droits fondamentaux ; favoriser le dialogue avec la société civile ; et établir un réseau par le biais d'une plate-forme des droits fondamentaux[256]. Elle offre

[253] Règlement en ligne : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:053:0001:0014:FR:PDF>.

[254] Considérant 10 du Règlement précité.

[255] Qui dispose que : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

[256] Article 4 du Règlement précité.

donc un service d'assistance et met à la disposition des États membres des compétences en matière de droits de l'homme dans le but qu'ils soient respectés et appliqués[257].

La fonction de l'Agence des droits fondamentaux est différente de celle du Commissaire des droits de l'homme. Ces deux compétences peuvent être considérées comme complémentaires, car elles ont pour objectif commun de faire respecter les droits de l'homme par les États membres. Il faut préciser que FRA a élargi son champ d'application en intégrant dans ses recherches, le problème des étrangers irréguliers. La présence des familles avec des mineurs, la prolongation du délai de rétention, la validation obligatoire par l'autorité judiciaire de la mesure de rétention, la décision administrative elle-même en question, sont des arguments qui sont traités par cette agence.

C'est dans cette perspective que les membres de cette agence ont produit un rapport important sur la rétention en Europe[258]. En effet, dans ce document, les membres ont parcouru les différentes législations nationales en matière de rétention des étrangers et l'agence a émis plusieurs avis aussi bien sur les questions procédurales que sur les droits garantis durant cette période. Pour Morten Kjaerum, directeur de l'AFR : « La rétention d'une personne constitue une atteinte majeure à la liberté personnelle. Toute privation de liberté doit dès lors respecter les garanties établies pour prévenir toute rétention illicite et arbitraire »[259]. Les membres sont revenus sur les motifs de la rétention. Ils ont exprimé un avis sur la durée de rétention qui doit être limitée[260]. Par ailleurs conformément à la législation européenne en vigueur en matière de rétention, les membres considèrent que :

> La période de six mois, voire 18 mois exceptionnellement, fixée par la Directive « retour » est considérée comme un plafond. Vu l'influence de la rétention sur la dignité personnelle, il est extrêmement important de décider, dans la législation nationale, que la rétention sera ordonnée ou maintenue uniquement tant qu'elle est strictement nécessaire pour mener à bien l'éloignement.

Dans ce rapport de novembre 2010 sur la rétention, les membres du FRA ont jugé important le contrôle

---

[257] Article 2 du Règlement précité.

[258] Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Rétention des ressortissants de pays tiers dans le cadre des procédures de retour en ligne : <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1306-FRA-2011_Detention_report_FR.pdf>.

[259] Selon lui, c'est également le cas lorsque la rétention est utilisée pour faciliter l'éloignement des migrants en situation irrégulière. Ainsi, si la rétention avant éloignement n'est pas en soi une violation de la législation en matière de droits de l'homme, elle peut le devenir, par exemple, lorsque ses motifs ne sont pas fixés dans la législation nationale de manière claire et exhaustive, ou lorsque la rétention ne respecte pas les règles de procédure ou de fond que prévoit la loi. La rétention des migrants en situation irrégulière dans le cadre des procédures de retour a fait l'objet de discussions animées au cours des négociations sur la directive « retour ». Ce rapport s'efforce de décomposer les différents éléments du droit à la liberté et de l'interdiction de la rétention arbitraire. Il présente pour chacun de ces éléments un aperçu des normes législatives internationales applicables, ainsi que les pratiques nationales dans le but de faciliter une discussion objective de ces problématiques », Avant-propos du rapport précité.

[260] La FRA encourage les États membres de l'UE à ne pas prolonger la période de rétention au-delà de six mois.
Lorsque, conformément à la directive « retour », une telle possibilité est introduite ou maintenue, la législation nationale devrait comporter des garanties strictes de nature à faire en sorte que cette possibilité ne soit utilisée que dans des cas extrêmement exceptionnels. Un retard dans l'obtention des documents nécessaires ne devrait pas justifier une prolongation de la privation de liberté s'il apparaît dès le début que le pays tiers concerné ne collaborera pas ou lorsqu'on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que les documents nécessaires soient émis à temps, étant donné que dans ces cas-là, la rétention ne poursuivrait plus l'objectif légitime de faciliter l'éloignement. Rapport précité, p.35.

juridictionnel de la rétention, car selon eux, il est l'unique moyen qui peut garantir que cette privation de liberté soit de courte durée[261]. Ce rapport révèle les objectifs que les membres de FRA se sont assignés. En effet, les droits des enfants retenus dans les centres de rétention y sont analysés par les membres qui ont manifesté leurs préoccupations par rapport à l'enfermement des enfants. Ainsi, à l'instar des institutions et organisations de défense des droits de l'homme, FRA invite les États à suivre les lignes directrices édictées par le Conseil de l'Europe selon lesquelles, les mineurs doivent être placés dans un centre qu'en dernier ressort et si la rétention est indispensable, elle doit se faire selon les intérêts de l'enfant[262].

FRA incite les États membres à mettre ces familles dans des conditions adéquates permettant aux mineurs retenus avec leurs parents d'accéder à l'éducation et aux loisirs. On se réserve le droit de croire que les familles ne doivent pas être retenues dans un centre de rétention, les autorités doivent utiliser d'autres méthodes plus humaines et conformes au respect de la dignité humaine telle que l'assignation à résidence pour ces familles. Outre la présence de mineurs dans les centres, FRA insiste aussi sur la nécessité de trouver des solutions alternatives à la rétention[263].

Leurs conclusions peuvent apporter des modifications du régime de la rétention, car c'est une institution qui

[261] Rapport précité, p. 38.
[262] *Supra* note 199, principe 11.
[263] *Supra* note 258 p. 53 : Les États membres de l'UE qui ne l'ont pas encore fait sont encouragés à fixer, dans leur législation nationale, des règles relatives aux alternatives à la rétention, sans limiter de manière disproportionnée les autres droits fondamentaux. Des formes innovantes d'alternatives comprenant l'information de l'individu sur les issues possibles de l'immigration devraient être examinées chaque fois que cela est possible. À l'inverse, vu les restrictions des droits fondamentaux qui y sont liés, le marquage électronique devrait normalement être évité.

collabore avec beaucoup de pays membres et qui participe à l'élaboration d'un régime juridique favorable au respect de la dignité et des droits fondamentaux des individus présents sur le territoire européen. Cette nouvelle institution peut donc aider les États à mieux s'approprier les droits fondamentaux de tous les individus y compris les étrangers illégaux. Ainsi, en 2011, FRA a produit un rapport comparatif sur les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans l'Union européenne[264]. Toutes les dispositions internationales et européennes en matière de protection des droits fondamentaux des migrants irréguliers sont explicitées dans ce document, et en : « S'appuyant sur les conclusions de cette étude, La FRA formule une série d'avis concernant l'inscription des droits fondamentaux dans les politiques publiques, les lois et les pratiques administratives qui touchent les migrants en situation irrégulière »[265].

Les institutions européennes étudiées dans le cadre de ce travail essaient, tant bien que mal, de jouer leur partition dans le respect des droits fondamentaux des étrangers irréguliers durant la phase de rétention, mais il est certain que plusieurs limites existent et peuvent constituer un frein à la pertinence de leur travail. Ce sont des institutions sans fonction juridictionnelle, ne pouvant donc émettre que des avis, rapports et recommandations qui n'ont pas de valeur juridiquement contraignante directe. Toutefois, ces documents peuvent avoir un impact

[264] FRA, Rapport de novembre 2011 est fondé sur une recherche comparative portant sur la situation des droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière. Il propose des solutions pour intégrer les droits fondamentaux dans les politiques, les textes législatifs et les pratiques administratives qui concernent ces migrants, en ligne sur le site officiel : <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-11-002-05_migrants_fr_webres_1.pdf>.
[265] *Ibid.*, p. 3.

important sur les arrêts de la CEDH qui leur donne un poids important (voir par ex. *M.S.S. c. Belgique et Grèce [GC], 30 696/0921,* 1er janvier 2011). Les États sont invités à respecter les droits fondamentaux de ces migrants très particuliers, mais l'absence de moyen de contrainte confirme le pouvoir laissé aux États dans la gestion des flux migratoires, et donc de l'exécution des mesures d'éloignement des étrangers. Cette position des États est renforcée par la norme européenne en matière d'éloignement et de rétention de 2008, qui a introduit des éléments qui peuvent porter atteinte aux droits fondamentaux des étrangers irréguliers[266], notamment la longue durée de rétention.

B. — L'évolution d'un système juridique européen de la rétention

Il est question de voir la réglementation de la rétention dans les États européens par rapport au système juridique européen avant d'expliciter le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme sur cette question.

1. — L'évolution des normes nationales par rapport au système juridique européen

La politique de l'immigration occupe une place importante dans les rencontres et réunions tenues dans les institutions européennes[267]. L'augmentation du nombre de personnes qui tentent d'entrer dans l'Union pour fuir les guerres, les persécutions ou les catastrophes naturelles, ou simplement dans l'espoir d'un avenir meilleur, a poussé les gouvernements européens à élaborer des solutions communes afin de lutter contre l'immigration irrégulière, il s'agit, entre autres, de les renvoyer vers leurs pays d'origine ou de transit, mais la mise en œuvre peut être source de violations des droits fondamentaux.

Vers la fin des années 1990, selon Idil Atak, les atteintes aux droits fondamentaux commises dans les différents pays européens pendant les opérations de retour sont souvent relatées dans les journaux[268]. Certaines organisations internationales comme le Commissaire aux droits de l'homme de l'Europe ont émis des recommandations[269]. Ainsi, il était important pour les États européens de revoir le système du retour des étrangers irréguliers et de son organisation. Par conséquent, la rétention administrative étant un élément important dans l'exécution du retour a été aussi réglementée par les institutions européennes. Elle est consacrée dans la nouvelle disposition européenne en matière de retour de 2008[270].

L'analyse de ce texte portera sur l'organisation de la rétention en Europe, mais nous nous arrêterons sur les conditions de l'adoption de ce texte qui a créé des agitations au niveau de la doctrine et des associations des droits de l'homme sans oublier l'intervention de quelques hommes politiques[271]. Trois ans après la proposition de la

---

[266] Consacrés dans la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 novembre* 1950, 213 RTNU 221, STE 5.
[267] *Supra* note 3.

[268] *Supra* note 16, Idil Atak, p. 267.
[269] Recommandation relative aux droits des étrangers souhaitant entrer sur le territoire des États membres du Conseil de l'Europe et à l'exécution des décisions d'expulsion, CommDH (2001) 19, Strasbourg, 17.9.2001
[270] Fabien Le Bot, « La Directive "retour" : Directive de la honte ou progrès dans la construction d'une politique européenne en matière d'immigration? », dans Daniel Thym et Francis Snyder, dir, *Europe : Un continent d'immigration ? Défis juridiques dans la construction de la politique européenne de migration,* Travaux du CERIC, Bruylant, Bruxelles, 2011, pp. 347-376.
[271] Président Bolivien Evo Morales et le président vénézuélien Hugo Chavez.

Document 6. - 6 pages -

MINISTERE DE L'INTERIEUR

MINISTERE DU LOGEMENT, DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITE

AOUT 2015

Les directeurs de cabinets

A

Monsieur le Préfet de Région Ile de France
Monsieur le Préfet de Police

Mesdames et Messieurs les préfets de région,
Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, pour attribution

Direction régionale et Interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Ile-de-France, pour attribution

Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, pour attribution

Mesdames et Messieurs les préfets de département, pour attribution
Cabinet
Secrétariat général
Directions départementales de la cohésion sociale,
Directions départementales de la cohésion sociale et de protection des populations,
Directions départementales du territoire, pour exécution

M. le Directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, pour attribution

Objet : création de centres de mise à l'abri pour les migrants de Calais

La crise migratoire aiguë à laquelle l'Europe est confrontée a conduit à une intensification très soudaine de la présence de migrants dans le Calaisis qui cherchent à rejoindre le Royaume-Uni.

Au-delà des mesures déjà annoncées pour, d'une part, renforcer la présence policière et les mesures d'éloignement et, d'autre part, faciliter l'accès à la demande d'asile en France des migrants sur place, le Gouvernement a souhaité que l'ensemble des migrants présents puisse se voir proposer une mise à l'abri dans des centres spécifiquement ouverts en France métropolitaine à cet effet.

Les préfets et les directions interministérielles compétentes se sont mobilisées et près de 700 migrants ont pu quitter Calais la semaine dernière dans ce cadre. Nous tenons à remercier chacun d'entre vous pour cette mobilisation exceptionnelle dans des délais si brefs.

Ce mouvement de mobilisation doit se poursuivre dans les prochains jours et au même rythme. Il importe que les possibilités d'hébergement soient systématiquement remontées à la préfète du Pas-de-Calais Les capacités de mise à l'abri que vous identifierez doivent être communiquées par les préfets de Région aux adresses [illegible] suivant la procédure qui a été indiquée aux préfets de région par le courrier en date du 24 octobre dernier.

Afin de veiller à ce que les structures ainsi créées fonctionnent selon des modalités harmonisées, vous trouverez ci-joint un *vade mecum*, élaboré conjointement par la direction générale des étrangers en France et la direction générale de la cohésion sociale qui décrit les principales prestations qui doivent être fournies et les grandes règles de prise en charge en fonction des différents publics que vous pourrez accueillir.

Nous appelons plus particulièrement votre attention sur les points suivants :

- La création de structure doit faire l'objet d'une discussion avec les élus locaux afin de leur exposer le projet ;
- Ces structures ne doivent pas se substituer aux créations en cours de places de CADA, d'AT-SA, de places de logement pour les réfugiés ou aux places mobilisées dans le cadre de la période hivernale ;
- L'hébergement proposé doit être temporaire, les migrants n'ayant pas vocation à s'installer durablement dans ces structures de mise à l'abri ; toutefois, pour des raisons de viabilité des projets présentés, et pour tenir compte de la fragilité d'une partie du public, il importe que les places créées soit au minimum disponibles jusqu'à la fin de la période hivernale.

La crise migratoire sans précédent à laquelle l'Europe est confrontée appelle une mobilisation de chacun. Nous savons les contraintes et la difficulté de la tâche qui est la vôtre, mais souhaitons pouvoir compter sur votre détermination pour mettre en œuvre les présentes instructions.

Modalités de fonctionnement et de financement des centres de mise à l'abri créés pour les migrants du Calaisis

Finalité des centres de mise à l'abri

Le doublement récent du nombre de migrants présents à Calais appelle des actions fortes de l'Etat pour maîtriser et faire diminuer autant que faire se peut, avant l'entrée dans la période hivernale, la population du campement qui s'est constitué autour du centre d'accueil de jour Jules FERRY.

Parallèlement aux actions conduites pour assurer la sécurisation de la frontières franco-britannique et à déjouer les tentatives d'intrusion illégale dans le port ou le tunnel sous la Manche, le ministre de l'Intérieur et la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, ont décidé que chaque migrant présent à Calais doit pouvoir, s'il en manifeste le souhait et s'il renonce à rejoindre illégalement le Royaume-Uni, se voir proposer une mise à l'abri ailleurs que dans le Pas-de-Calais, sans que cette offre soit nécessairement conditionnée par le dépôt préalable d'une demande d'asile. La réussite de cette action implique la solidarité de l'ensemble des territoires.

Les migrants qui s'engagent dans cette voie seront transférés vers des centres de mise à l'abri. Ces centres, inspirés des conclusions du rapport de mission remis en juillet dernier au ministre de l'intérieur par MM. ARIBAUD et VIGNON, doivent permettre aux migrants de bénéficier d'un temps de répit et de reconsidérer leur projet migratoire.

Les orientations vers ces centres ne sont pas exclusives de la poursuite des actions déjà mises en œuvre depuis plus d'un an à Calais, notamment de l'orientation directe des demandeurs d'asile se présentant à la sous-préfecture de Calais vers des capacité d'accueil dédiées, ou vers des CADA, situées sur l'ensemble du territoire national.

Sélection des centres, financement et accueil des migrants

Les préfets ont été mobilisés pour rechercher de nouvelles capacités de mise à l'abri à rendre disponibles dans de très brefs délais. Plusieurs centaines de places ont été identifiées et les premiers centres ont déjà ouvert.

Les sites mobilisés à cet effet ne devront pas obérer les capacités d'hébergement retenues dans le cadre de la mobilisation pour la période hivernale ou pour l'accueil des réfugiés relocalisés depuis l'Italie et la Grèce en vertu du programme européen qui débutera très prochainement. Il ne doit pas s'agir non plus de places dédiés à des demandeurs d'asile (CADA ou ATSA), ou encore de places réservées à l'accueil de réfugiés, par exemple dans le cadre du programme spécifique d'accueil de réfugiés syriens.

Ces centres de mise à l'abri doivent offrir un accompagnement approprié, comprenant l'hébergement et la restauration, grâce à un financement porté par le programme 177. La taille des structures doit être suffisante pour leur permettre de prendre en charge dans des

conditions satisfaisantes des migrants, généralement des jeunes hommes isolés, avec un coût à la place cible de 25 euros.

Ce coût pourra inclure des facilités de restauration ou un pécule destiné à permettre au migrant de pourvoir à ses besoins alimentaires. La direction territoriale de l'OFII pourra assurer le financement de bons de transport pour les démarches que le migrant aurait à effectuer en vue de déposer une demande d'asile.

L'Office français de l'immigration et de l'intégration doit être étroitement associé au fonctionnement de ces centres pour y conduire des actions d'information à destination des migrants, tant en matière d'asile que d'aide au retour.

Orientation des migrants et modalités de prise en charge au sein des centres

Quelle que soit la situation des personnes accueillies, il conviendra de faire en sorte que leur séjour au sein des centres soit le plus bref possible, afin de permettre la libération rapide des places occupées. De manière indicative, une durée moyenne de séjour d'un mois doit être recherchée.

Pour permettre aux préfectures de gérer ces situations individuelles dans les meilleurs délais, la préfecture du Pas-de-Calais adressera aux préfectures intéressées les informations relatives à la situation administrative des personnes accueillies en sa possession.

Plusieurs situations devront être prises au sein de ces centres d'accueil et d'orientation :

- ***Situation des demandeurs d'asile dont la demande relève de la France***

Deux situations peuvent se présenter :

- celle des demandeurs d'asile ayant déposé une demande auprès de la sous-préfecture de Calais. Ils devront très rapidement être orientés vers des places vacantes du DNA (CADA ou ATSA) par l'OFII, dans la région ou hors de la région, dans le cadre du schéma directif d'orientation des demandeurs d'asile, mis en œuvre dans le cadre de la réforme de l'asile à compter du 1er novembre ;

- celle des migrants ayant souhaité déposer une demande d'asile, après leur arrivée au centre de mise à l'abri. Leur demande devra être enregistrée auprès du guichet unique compétent ; une orientation vers le DNA sera réalisée par l'OFII. En cas de difficulté pour procéder à l'enregistrement de ces demandes, le service de l'asile ou la direction nationale de l'OFII pourront être saisis.

- ***Situation des demandeurs d'asile sous procédure Dublin***

Dans l'hypothèse où l'examen de la demande relève de la compétence d'un autre Etat membre, la préfecture dans le ressort de laquelle est situé le centre d'accueil devra engager la procédure Dublin, puis prendre en charge l'organisation du transfert des demandeurs d'asile vers l'Etat membre responsable. Dans ce cadre, il est nécessaire que la préfecture délivre une information complète et objective sur les finalités du règlement Dublin et les garanties qu'il apporte en termes de traitement de la demande d'asile. Cette communication doit viser à dissuader les stratégies d'évitement et de fuite éventuelles de la part du demandeur d'asile.

La préfecture, dans la conduite de la procédure Dublin, pourra bénéficier de l'appui de l'unité Dublin du service de l'asile de la DGEF, notamment dans un souci de fluidifier les échanges avec les autres Etats membres.

Des contacts pourront être pris, pour certaines situations, afin de faciliter les modalités de transfert en termes de calendrier et de points de remise.

Le temps de la mise en œuvre de la procédure de transfert, les personnes devront être accueillies dans un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile, hors CADA (auxquels les demandeurs placés sous procédure Dublin n'ont pas accès), ou en cas d'impossibilité, ils pourront être maintenus dans le centre de mise à l'abri.

S'il apparaît que la demande d'asile des personnes prises en charge relève de la responsabilité du Royaume-Uni, en application de l'un des articles du règlement Dublin, le service de l'asile devra être saisi, pour faciliter la mise en œuvre très rapide de la procédure de transfert. La possibilité de faire application des dispositions de l'article 17 du règlement relatif aux clauses discrétionnaires permettant de procéder à des rapprochements familiaux à titre humanitaire vers le Royaume-Uni devra être examinée avec la plus grande attention. Les situations qui peuvent se prêter à l'application de ces clauses discrétionnaires devront être signalées à l'unité Dublin du service de l'asile de la DGEF, qui en assurera le suivi. Vous procéderez de même pour tout dossier dans le cadre duquel, pour des raisons humanitaires, une prise en charge du demandeur par le Royaume-Uni vous paraît devoir être envisagée.

- ***Situation des ressortissants étrangers ne sollicitant pas l'asile***

L'hébergement de ces personnes dans les centres de mise à l'abri devra être mis à profit pour les services préfectoraux compétents pour examiner leur situation au regard du droit au séjour, en lien avec l'OFII.

A l'issue de cet examen, une solution adaptée d'accès à la demande d'asile, de régularisation, le cas échéant, de réadmission ou de retour sera proposée à ces étrangers, au vu de leur situation administrative et de leur parcours migratoire. Vous veillerez notamment à ce que l'aide au retour soit systématiquement proposée par l'OFII aux étrangers pour lesquels une perspective de retour pourrait être envisagée.

Vous veillerez également à ce que les migrants soient dissuadés de se rendre à nouveau à Calais, en soulignant que les passages depuis ce site vers le Royaume-Uni sont actuellement impossibles.

En tout état de cause, vous veillerez à ce que le séjour dans les centres de mise à l'abri ne soit pas indûment prolongé et qu'au terme de sa réflexion personnelle, le migrant définisse, une orientation conforme à sa situation personnelle.

Ce dispositif fait l'objet d'un suivi par les directions compétentes et les cabinets des ministres de l'intérieur et du logement. Le suivi de l'ensemble des personnes prises en charge dans les centres devra ainsi être assuré par chaque préfecture concerné.

CAHIER DES CHARGES : MISE A L'ABRI DES MIGRANTS DU CALAISIS DANS DES HEBERGEMENTS MOBILISES A CETTE FIN

Contexte conduisant au besoin d'hébergement : volonté d'offrir un sas d'accueil et d'orientation pour des migrants stationnant sur le territoire français, notamment à Calais, avec nécessité d'une mise à l'abri pendant la période hivernale.

Public concerné : Personne migrante sans abri, isolée ou non, quel que soit son statut au regard du droit au séjour et de la demande d'asile.

Base juridique du financement et statut : hébergement d'urgence sous statut non autorisé, financement par subvention annuelle ou pluriannuelle des crédits du programme 177 (à arbitrer).

Type de mise à l'abri : accueil de jour et de nuit dans des hébergements déjà existants, permettant d'accueillir des migrants dans des conditions dignes, comportant du mobilier.

Durée de l'hébergement : durée de prise en charge limitée, dans toute la mesure du possible, à un mois. A l'issue de cette période, si la personne accueillie n'a pas déposé de demande d'asile, elle n'est orientée vers un SIAO que si elle remplit les conditions générales de prise en charge en HU (détresse sociale au sein du CASF, vulnérabilité pour les femmes, enfants et malades).

Prestations complémentaires : repas, nettoyage du site.

Sécurisation du site : 1 ETP de veilleur de nuit pour 50 personnes.

Accompagnement social : 1 ETP pour 30 personnes (prise en charge sociale et sanitaire, orientation vers d'autres structures d'hébergement plus pérennes des migrants ou vers le logement pour les bénéficiaires d'une protection, le cas échéant demande de régularisation au titre du droit au séjour). L'OFII est chargé de l'information sur la procédure d'asile, de la présentation des aides au retour et de l'orientation vers un hébergement du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, CADA ou ATSA.

Coût par personne et par jour : environ 25€ avec 3 repas par jour. Le coût peut être ramené à 15€ pour un simple accueil de nuit avec petit-déjeuner.

Ministère Intérieur -SG- 5 pages

Document 7

LA MISE À L'ABRI DES MIGRANTS

- Démantèlement du camp de la Lande
- L'Etat s'engage
  - A la une
  - Communiqués
  - Discours
  - Les infographies
  - Les dates clés
- La mise à l'abri des migrants
  - Le parcours du demandeur d'asile

Depuis janvier 2015, 1 million de migrants environ sont entrés sur le territoire de l'Union européenne, en prenant tous les risques, fuyant pour beaucoup d'entre eux les zones de conflit en Syrie et en Irak et la barbarie de Daech.

La forte augmentation de la pression migratoire depuis plus d'un an se fait tout particulièrement sentir en des points très localisés de notre territoire. Le Calaisis, du fait de leur proximité avec le Royaume-Uni, est tout particulièrement impacté, avec la constitution, sur son territoire, du camp dit de « la lande » à Calais. Ce lieu, où des hommes, des femmes, des enfants vivent dans des conditions extrêmement précaires, sert de base arrière aux passeurs qui y conduisent leurs victimes avant de leur extorquer le prix d'un périlleux et improbable passage outre-Manche.

Face à un tel drame et dans l'intérêt des migrants eux-mêmes, qui sont avant tout des victimes, la réponse de l'État se situe à la fois sur le terrain de la répression des passeurs et de l'assistance humanitaire.

Les services de l'État et les associations travaillent conjointement depuis plusieurs mois pour offrir aide et informations aux migrants mais également pour préparer et mettre en œuvre une évacuation du camp de la lande dans lequel sont désormais présents plus de 6000 migrants de 9 nationalités différentes.

Les migrants évacués sont orientés vers les 450 centres d'accueil et d'orientation (CAO) présents sur l'ensemble du territoire métropolitain hors Ile-de-France et Corse.

L'objectif est d'offrir à ces personnes une mise à l'abri digne et adaptée, un moment de répit pour réfléchir à la suite de leur parcours migratoire. Une très grande majorité d'entre-elles s'inscrit dans une démarche de demande d'asile en France et les centres d'accueil et d'orientation les accompagnent naturellement vers cette voie.

LES CENTRES D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION

Lancé par un programme du 27 octobre 2015, les centres d'accueil et d'orientation, structures ouvertes dans des bâtiments qui appartiennent à l'État ou qui lui sont prêtés, ont vocation à accueillir temporairement les migrants en situation de grande précarité aujourd'hui regroupés à Calais.

Ces CAO permettent à ces personnes d'être accueillies dans un logement en dur, où elles bénéficient d'un accompagnement adapté (social, sanitaire et administratif dans leurs démarches de demande d'asile) par des opérateurs et associations qualifiés.

UNE CAPACITÉ D'ACCUEIL ACCRUE

Depuis novembre 2015, plus de 6 000 migrants en provenance de Calais ont déjà été accueillis dans les 167 centres d'accueil et d'orientation dites « historiques » (c'est à dire créés entre octobre 2015 et septembre 2016).

Il a été demandé aux préfets de développer les capacités d'accueil existantes en créant 9 000 nouvelles places de CAO (soit 283 CAO supplémentaires), ce qui porte leur nombre total à 12 000 places (soit 450 CAO).

Le Gouvernement est soucieux que l'insertion de ces CAO dans le tissu local qui les accueille continue de se réaliser dans la sérénité, comme c'est le cas depuis un an. C'est donc sur la base de critères démographiques que les objectifs de capacités des CAO par région ont été fixés. Des concertations étroites ont été conduites avec les élus locaux qui ont été associés.

UN COMITÉ DE SUIVI ET UNE CHARTE DE FONCTIONNEMENT

Bernard Cazeneuve et Emmanuelle Cosse ont institué, le 26 février dernier, un comité de suivi des CAO. Il rassemble les services de l'État et les partenaires associatifs et opérateurs engagés dans les CAO ou aux côtés des migrants à Calais. Il se réunit régulièrement, les ministres l'ont présidé eux-mêmes à 3 reprises depuis le début de l'année.

Dans le cadre de ces comités de suivi, une charte sur le fonctionnement des CAO a été élaborée et adoptée en juillet dernier.

Cette charte édicte des règles claires de fonctionnement et fixe le cadre de prise en charge des migrants sans-abri :

- conditions d'accueil et de localisation,
- taux d'encadrement,
- modalités d'évaluation juridique, sociale et médicale de la situation des personnes accueillies et de mise en œuvre d'un accompagnement adapté,

- prestations proposées dans les centres,
- mesures prises pour assurer la sécurité des personnes prises en charge.

Une attention particulière est portée aux personnes vulnérables.

Cette charte a permis d'uniformiser les conditions d'accueil et l'hébergement dans les différents centres.

UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET ADMINISTRATIF

La personne accueillie en CAO bénéficie d'un accompagnement social et d'une prise en charge sociale et sanitaire adaptés à sa situation.

Cet accompagnement permet :

- l'ouverture des droits auxquels le personne peut prétendre ;
- un accès, si nécessaire, au regard de l'état de la personne, à une offre de soins ;
- l'orientation vers d'autres structures ou dispositifs adaptés à la situation juridique de la personne (centres pour demandeur d'asile, centres provisoires d'hébergement ou accès direct au logement, centres d'hébergement d'urgence, dispositif d'aide au retour...)

L'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration) est chargé de l'information sur la procédure d'asile, de la présentation des aides au retour, de la présentation des possibilités d'admission au Royaume-Uni et de l'orientation vers un hébergement du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile : CADA, UTSA, HUDA ou local pérenne.

Le coût moyen d'une place en CAO est de 25€ par personne et par jour.
Ce coût comprend l'hébergement, 3 repas et l'accompagnement social, sanitaire et administratif.
Le migrant ne perçoit aucune allocation.

LA DEMANDE D'ASILE

Pour introduire une demande d'asile auprès de l'OFPRA, le demandeur d'asile doit préalablement faire enregistrer sa demande d'asile auprès d'un guichet unique.

Le guichet unique est composé d'agents de la préfecture et d'agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), réunis spécifiquement pour assurer l'accueil.

Il existe 34 guichets uniques répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Avant de se rendre au guichet unique, le demandeur d'asile doit se présenter auprès d'une association de préaccueil, chargée de l'accompagner dans ses démarches.

Certains candidats à l'asile, en provenance de Calais, ne passeront pas par ce stade du pré-accueil ; ce rôle pouvant être rempli par les CAO.

LE RÔLE DU GUICHET UNIQUE

L'enregistrement de la demande d'asile au guichet unique se décompose en 2 étapes :

- **Au cours de la première étape**, un agent de préfecture procède à un entretien individuel destiné à retracer le parcours du demandeur depuis le pays d'origine, en vue de déterminer le pays responsable de l'examen de la demande d'asile.

À l'issue de cette première étape, le demandeur d'asile est informé de la procédure applicable à l'examen de sa demande.
Si la demande d'asile est susceptible de relever de la responsabilité d'un autre pays, la procédure dite « Dublin III » est mise en œuvre.
Si la demande d'asile relève de la responsabilité de la France, c'est l'OFPRA qui est compétent pour l'examiner.

- **Au cours de la deuxième étape**, un agent de l'OFII effectue l'évaluation de la situation personnelle du demandeur. Si le demandeur d'asile n'est pas déjà hébergé et qu'il demande une prise en charge, cet agent recherche un lieu d'hébergement vers lequel il sera orienté.

L'agent de l'OFII ouvre le droit à l'allocation pour demandeur d'asile.

UNE OFFRE DE PRISE EN CHARGE

Lors du rendez-vous au guichet unique pour l'enregistrement de la demande d'asile, l'OFII proposera une offre de prise en charge.

En acceptant cette offre, le demandeur d'asile pourra bénéficier de conditions matérielles d'accueil spécifiques, valables pendant toute la durée de la procédure d'asile :

un hébergement dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou un centre d'hébergement d'urgence ;
une allocation mensuelle (allocation pour demandeur d'asile – ADA), dont le montant sera adapté à la composition de la famille.

Si le demandeur refuse l'offre de prise en charge, il perd le bénéfice de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil.

LES CENTRES D'ACCUEIL POUR DEMANDEURS D'ASILE

Depuis le début de l'année 2016, les places en CADA ont été multipliées par quatre. Il y a actuellement environ 35 000 places d'hébergement réparties dans plus de 300 CADA.

Le coût moyen d'une place en CADA est de 19,50 € par personne et par jour.

Le séjour en CADA permet aux demandeurs d'asile d'être accompagnés pendant toute la durée de l'instruction de leur demande d'asile. En outre, un accompagnement administratif est mis en place pour les actes de la vie quotidienne, et un suivi social permet l'accès aux soins (CMU), la scolarisation des enfants, etc.

Lorsque le demandeur se voit reconnaître le statut de réfugié, il dispose d'un délai de trois mois pour quitter le CADA. Ce temps sera mis à profit pour l'accompagner vers un logement pérenne et l'emploi.
S'il ne se voit pas reconnaître la qualité de réfugié, il dispose d'un délai d'un mois pour quitter le centre.

L'ALLOCATION POUR DEMANDEUR D'ASILE

L'ADA est versée aux majeurs pendant la période d'instruction de la demande d'asile. Pour pouvoir en bénéficier, il faut justifier de ressources financières inférieures au montant du RSA. Le montant de l'allocation est calculée en fonction de la composition familiale, des ressources, du mode d'hébergement (6,80€ par jour pour une personne seule, 10,20€ pour deux personnes, etc.).

L'ADA cesse d'être versée au terme du mois qui suit la notification de la décision définitive relative à la demande d'asile.

Contacts | Mentions légales | Ministère de l'Intérieur - SG - DICOM