



Étranger, SDF : une double précarité

Marion Jenkinson

DANS **PLEIN DROIT** 2010/3 n° 86 , PAGES 20 À 23
ÉDITIONS **GISTI**

ISSN 0987-3260

DOI 10.3917/pld.086.0020

Date de mise en ligne : 01/01/2012

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-plein-droit-2010-3-page-20?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour GISTI.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La juxtaposition des mots « étranger » et « SDF » évoque une redondance dans les difficultés et dans la position au sein du corps social. Le SDF, figure-type de l'exclu, n'est-il pas depuis longtemps désigné comme un étranger de l'intérieur ? L'étranger, durant son « parcours migratoire », et tant qu'il ne peut pas s'installer véritablement dans un pays d'accueil, n'est-il pas toujours en transit, comme en errance ? En raison de leur statut administratif, ceux qui se trouvent dans ces situations font face à une grande précarité juridique, géographique et temporelle. Le SDF, quant à lui, représente l'image extrême de la précarité économique et sociale.

Étranger, SDF : une double précarité

Marion Jenkinson

*Doctorante en droit. Bénévole à
Autremonde. Ancienne salariée du 115 de
Paris.*

Parler des étrangers SDF ou des SDF étrangers revient à s'interroger sur l'existence d'un lien réel entre ces deux termes fortement apparentés. Une corrélation claire s'établit à l'évocation de certains chiffres cités par la Cour des comptes en 2007, selon lesquels environ 30 % des SDF présents en France seraient étrangers, proportion quatre fois plus importante que celle du nombre d'étrangers dans l'ensemble de la population. Il convient alors d'examiner plus précisément les interactions entre ces deux types de situations qui semblent se

renforcer mutuellement. Par SDF nous entendons les personnes dépourvues de logement personnel. Les personnes hébergées sont considérées comme SDF, car le logement suppose une autonomie et une sécurité dans le temps que ne comporte pas l'hébergement quel qu'il soit (dispositif social, hôtel privé, hébergement par un proche ou chez un tiers, etc.).

Avant l'abolition du délit de vagabondage, en 1994, les vagabonds étrangers faisaient l'objet d'un traitement pénal spécifique et plus sévère. Être né à l'étranger empêchait la dispense de peine spécifique au délit de vagabondage. Symétriquement, jusqu'en 1986, le seul fait pour l'étranger d'être jugé vagabond justifiait sa reconduite à la frontière. Si la rigueur explicite de ces normes a disparu du code pénal, elle semble cependant persister dans certains

champs du droit positif, au croisement des politiques migratoires et des politiques sociales. Ainsi, un statut administratif qui interdit de travailler et qui ferme l'accès à la plupart des aides sociales (revenu de solidarité active – RSA, allocation adulte handicapé – AAH...) crée une vulnérabilité qui augmente les risques de se retrouver à la rue. Pour un SDF, le statut d'étranger sans titre de séjour ou avec un titre précaire (autorisation provisoire de séjour, récépissé...) s'avère particulièrement défavorable. Il exclut de la plus grande partie de la loi sur le droit au logement opposable, et du droit à la domiciliation. Pour un étranger, être SDF représente un obstacle important à l'exercice de certains droits.

La précarité économique indiquée par l'absence de domicile réel a pour conséquence juridique

l'attribution d'un statut administratif précaire. Ce dernier, alimentant un cercle vicieux, s'avère à son tour vecteur d'exclusion. Or, cette situation de pauvreté corrélée à une marginalisation sur le plan social, ne se traduit pas seulement par le statut juridique, par la pauvreté et par le sentiment destructeur d'être indésirable. Elle met en péril la satisfaction de besoins vitaux, et se donne à lire sur le corps même du sujet. De nombreux rapports et travaux montrent à quel point l'absence de domicile entraîne une dégradation rapide de l'état de santé physique et mental. Les conditions de vie à la rue sont telles qu'elles vont jusqu'à hypothéquer la survie de l'individu. Selon le Collectif des morts de la rue, l'espérance de vie des SDF ne dépasse pas 49 ans. Cette moyenne rejoint celle de pays comme le Tchad, l'Angola ou le Sierra-Leone.

Il s'agit ici de prendre en compte une acception large de la santé. Celle-ci implique certes l'accès aux soins. Mais elle est également tributaire des conditions de vie qui, en amont, compromettent l'alimentation, la protection contre les intempéries et contre les agressions physiques, le sommeil ou encore l'hygiène. La violence psychologique subie dans la rue est extrême et s'ajoute aux souffrances liées à l'exil et à des traumatismes souvent vécus dans le pays d'origine ou durant le parcours migratoire. Le soin implique également que la personne convalescente ne soit pas remise dans les conditions qui l'ont rendue malade. Santé compromise donc, par les difficultés d'accès à un toit décent pour les étrangers en général, et à un toit tout court pour les étrangers sans titre de séjour. Ces derniers se trouvent en effet explicitement exclus du droit au logement

opposable. Ceux qui ont un titre de séjour autre que la carte de résident, sont soumis à une obligation de « stage » de deux ans. Cela signifie qu'entre le moment de la demande et celui de l'obtention d'un titre de séjour pour soins, l'étranger généralement gravement malade doit attendre deux ans avant de pouvoir lancer cette procédure qui dure au moins dix-huit mois dans les grandes villes. Pendant ce temps, il reste à la rue. Les dispositifs comme les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), ou l'hébergement des

» La violence psychologique subie dans la rue est extrême et s'ajoute aux souffrances liées à l'exil et à des traumatismes souvent vécus dans le pays d'origine ou durant le parcours migratoire.

étrangers mineurs isolés sont réservés à des catégories précises d'étrangers. Ils sont saturés, et l'aide sociale à l'enfance laisse un grand nombre de mineurs à la rue⁽¹⁾. En principe, aucune condition relative au séjour ne peut justifier un refus d'hébergement. Toutefois, l'accès aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) se trouve compromis par l'impossibilité d'établir un projet d'insertion. Le rôle du CHRS est de fournir un hébergement temporaire de quelques mois et d'accompagner l'hébergé vers la sortie du dispositif. Travail et

logement sont donc les deux composantes principales de cette réinsertion. Mais les sans-papiers n'ayant droit ni à l'un ni à l'autre, ils se trouvent la plupart du temps écartés de ces hébergements. Il faut noter quelques progrès en la matière, quoique les effets concrets soient encore très réduits faute de places. D'une part, exclus du droit au logement opposable, les sans-papiers ont cependant droit à l'hébergement opposable inclus dans la même loi⁽²⁾. D'autre part une jurisprudence récente reconnaît que l'État a l'obligation de fournir des conditions matérielles d'accueil décentes aux demandeurs d'asile, dont un hébergement⁽³⁾.

Mais dans la plupart des cas, l'hébergement d'urgence reste la seule solution. Plusieurs problèmes se posent alors dont le moindre n'est pas le taux de saturation. Ainsi, le 115 de Paris répond par la négative à une demande d'hébergement dans environ 60 % des cas. La pénurie permanente oblige à sélectionner au jour le jour les SDF qui seront hébergés pour la nuit, et des critères de priorité se mettent en place. En fonction des choix de l'organisme qui gère le 115 local, les sans-papiers peuvent être considérés comme prioritaires, parce qu'exclus des autres dispositifs. Cela dépend cependant du contexte politique local. À Calais, par exemple, un document officiel de la Direction départementale de l'action sanitaire et sociale⁽⁴⁾ exclut explicitement les sans-papiers des hébergements d'urgence, au mépris de toute légalité, et les contraint à vivre dans les conditions dramatiques de la « jungle ».

Mais pour les cas individuels, la preuve de l'illégalité s'avère très difficile à établir, les décisions étant prises en urgence, par téléphone, donc sans laisser de traces

écrites. Il ne semble cependant pas que, sur l'ensemble du territoire, les étrangers aient moins accès à l'hébergement d'urgence que les SDF français. Toutefois, l'hébergement d'urgence représente souvent la forme la plus dégradée de l'hébergement, et les dangers pour la santé sont proches des conditions de la rue. Malgré quelques rénovations, les locaux peuvent être insalubres, ou contaminés par la gale ou les poux de corps. Beaucoup de SDF se plaignent également du climat de violence qui peut y régner, vols, viols, altercations... parfois maltraitance de la part du personnel.

Hébergement d'urgence

Un autre facteur entraîne des effets plus indirects mais non moins certains sur la santé. Le Samu social a été créé à l'origine pour venir en aide aux SDF les plus désocialisés, ceux qui, par abandon, ne demandent plus d'aide, les « clochards ». En raison probablement d'une évolution du public des personnes sans domicile, d'une augmentation du nombre de jeunes et de femmes, l'hébergement d'urgence mêle des catégories différentes de population. Certains SDF vivent cette forme d'hébergement comme un traumatisme ou une déchéance, en raison de la promiscuité avec des individus qu'ils ne désirent pas fréquenter et auxquels ils ne veulent pas être assimilés. La question se pose de manière particulière pour le migrant, qui n'est pas forcément exclu dans son pays d'origine.

Quant aux familles sans papiers avec enfants, elles ont droit à un hébergement d'urgence, en foyer ou en hôtel. Celles qui l'obtiennent sont généralement mieux suivies du point de vue de la santé en raison de la présence

des enfants. Mais beaucoup sont hébergées dans des conditions sordides. Il faut noter aussi la situation paradoxale des ressortissants communautaires, y compris les familles avec enfants. Pendant les trois premiers mois de leur présence en France, ils sont en « libre circulation », comme des « touristes », et pour ce motif souvent exclus des hébergements d'urgence. En pratique, beaucoup sont conduits à vivre en campements dans les périphéries des villes, où ils subissent les difficultés pratiques et le traitement policier que rencontrent les gens du voyage.

La santé des étrangers SDF est également compromise par la difficulté d'acquérir des ressources financières. Même si 30 % des SDF travaillent, nombre d'entre eux sont sans emploi déclaré. Ils disposent néanmoins souvent d'autres ressources, comme les prestations sociales, « la manche », ou des petits boulots souvent non déclarés. La pratique de la mendicité suppose de se rendre visible dans l'espace public, et constitue donc une activité à risque pour ces populations qui par crainte des arrestations, doivent plutôt se cacher.

Le déficit de droit à une aide qui concerne les étrangers sans-papiers les place dans des conditions encore plus à risque du point de vue de la santé que les autres SDF. Alimentant ce cercle vicieux, il s'avère également plus difficile pour eux de se faire soigner. En effet, les trois premiers mois de résidence en France ne sont pas couverts par l'aide médicale d'État (AME). Ensuite, de nombreux obstacles aux soins demeurent en pratique. De plus, le soin n'a que peu d'impact si la personne est replacée dans cette situation gravement pathogène qu'est la vie à la rue.

Nous l'avons vu, sans titre de séjour, le droit ne fournit pas de moyen d'obtenir un logement, donc de sortir véritablement de la rue. Or, parmi les sans-papiers, les SDF se trouvent placés en situation défavorable, en raison du rôle majeur joué par la notion juridique de domicile. Exclus de la domiciliation « généraliste », les sans-papiers n'ont accès qu'à un nombre très limité de droits. Ces restrictions oblitèrent ainsi leurs chances d'améliorer leurs conditions de vie et contribuent à mettre en péril leur état de santé.

Le casse-tête de la domiciliation

Les sans-papiers ont droit à un certain nombre de prestations sociales⁽⁵⁾. Cependant, comme toute personne effectuant une démarche juridique et/ou administrative, il doivent pouvoir indiquer une adresse. Ceux qui sont logés en ont une. Par ailleurs, la loi sur le droit au logement opposable a instauré un droit à la domiciliation et précise que « l'absence d'une adresse stable ne peut être opposée à une personne pour lui refuser l'exercice d'un droit, d'une prestation sociale ou l'accès à un service essentiel garanti par la loi ». Mais ce droit est soumis à une condition de régularité du séjour. Les demandeurs d'asile bénéficient d'une domiciliation spéciale. Pour les autres, la seule domiciliation explicitement prévue par les textes est celle qui permet de demander l'AME (article L.252-2 du code de l'action sociale et des familles).

Or, malgré ce texte, les sans-papiers se voient souvent refuser une domiciliation par les centres communaux d'action sociale (CCAS), lesquels ne sont pourtant pas habilités à contrôler la régularité du séjour. Une récente étude

de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (IAURIF), organisme mixte public-privé avec une forte représentation des services déconcentrés de l'État et de la Région Ile-de-France, affirme que les sans-papiers n'ont pas droit à une domiciliation en CCAS ou en permanence sociale d'accueil⁽⁶⁾. Ce refus de domiciliation entraîne un refus d'accès aux droits. Quelques associations construisent des argumentaires permettant de faire sauter cette difficulté et d'élargir les motifs de domiciliation aux autres catégories de droits dont doivent bénéficier les sans-papiers : aide juridictionnelle, accès au compte bancaire, etc.

La question se pose également pour la demande d'hébergement effectuée dans le cadre du droit à l'hébergement opposable. Il serait pour le moins paradoxal qu'ayant droit à l'hébergement, les sans-papiers ne puissent pas accéder à la domiciliation qui permet d'en faire la demande. En tout état de cause, même s'il peut représenter une amélioration par rapport à l'absence d'abri (ce que contestent un certain nombre de SDF), l'hébergement ne constitue qu'un pis-aller.

Alors, sans régularisation, les chances de sortir de la rue s'avèrent extrêmement réduites. Malheureusement, pour les étrangers SDF, la demande de titre de séjour doit impérativement comporter l'indication du domicile réel, accompagnée d'un justificatif de domicile. Être SDF interdit alors tout droit au séjour. La légalité d'une telle discrimination contre les SDF, issue d'un simple texte réglementaire, paraît douteuse. Certes, en pratique il est possible de présenter une attestation d'hébergement fournie par un particulier ou par un centre d'hébergement, mais cela contourne la

loi et laisse de côté de nombreuses personnes. Pourquoi l'établissement d'une carte d'identité et l'inscription sur une liste électorale peut-elle se faire grâce à une domiciliation, mais pas la demande de titre de séjour ? N'est-ce pas un droit essentiel ? Les conséquences pratiques de cette différence de traitement peuvent être redoutables. Ainsi, une personne ayant de graves problèmes de santé et ne pouvant se faire soigner dans son pays d'origine, et qui en plus se retrouve SDF en France, ne pourra pas obtenir le titre de séjour pour soin auquel pourtant elle a droit. Quelle chance a-t-elle alors de voir son état de santé s'améliorer ?

La « fabrique » de sans-papiers est aussi une « fabrique » de SDF. Cela pèse sur le système d'hébergement d'urgence de plus en plus surchargé dans un contexte de restriction générale des droits sociaux⁽⁷⁾. Or l'hébergement d'urgence, malgré sa piètre qualité coûte très cher, plus cher au final qu'une politique efficace de logement. Cela crée aussi d'importants problèmes de santé publique, bien connus des pouvoirs publics. Ce n'est sûrement pas un hasard si la seule domicilia-

tion à laquelle les SDF sans-papiers ont explicitement droit est dédiée à l'AME. Mais le nombre et l'intensité des soins seraient beaucoup moins importants s'ils vivaient dans des conditions acceptables. ♦

(1) Voir Jean-François Martini, « À l'épreuve du Rayon X », *Plein droit* n° 85, juin 2010.

(2) Les articles L.441-2-3, III et L.441-2-3-1, II du code de la construction et de l'habitation instaurent une procédure particulière permettant d'exercer un droit à l'hébergement opposable, qui contrairement au droit au logement opposable, ne dépend pas de la régularité du séjour.

(3) Voir le Cahier de jurisprudence du n° 84 de *Plein droit* (mars 2010), « Demandeurs d'asile : le droit à des conditions matérielles d'accueil décentes ».

(4) Schéma Accueil Hébergement Insertion 2007-2012, DDASS du Pas-de-Calais, p. 68-69. Voir aussi *La loi des « jungles » – La situation des exilés sur le littoral de la Manche et de la Mer du Nord*, CFDA, http://cfda.rezo.net/download/La%20loi%20de%20la%20jungle_12-09-2008.pdf, pp. 82-89.

(5) Voir La Note pratique du Gisti, *Sans papiers mais pas sans droits*, 5^e édition, juin 2009, téléchargeable sur le site du Gisti : www.gisti.org/spip.php?article1615#tele

(6) Il s'agit de services sociaux assurant le suivi des personnes SDF et dépendant du centre d'action sociale de la Ville de Paris.

(7) Pour une bonne analyse concernant la restriction actuelle des droits sociaux, voir par exemple : Alain Supiot, *L'esprit de Philadelphie – La justice sociale face au marché total*, éd. du Seuil, 2010.