Prévenir l'indigence des citoyens de l'Union européenne

L'Union européenne doit garantir l'accès à l'accompagnement d'urgence

Février 2011

Prévenir l'indigence des citoyens de l'Union européenne
L'Union européenne doit garantir l'accès à l'accompagnement d'urgence

La FEANTSA, la fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri est un regroupement d'associations sans but lucratif qui participent ou contribuent à la lutte contre l'exclusion liée au logement en Europe. C'est le seul grand réseau européen qui a pour objet l'exclusion liée au logement au niveau européen

European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL
Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri AISBL
194 Chaussée de Louvain ■ 1210 Brussels ■ Belgium ■ Tel.: +32 2 538 66 69 ■ Fax: +32 2 539 41 74 ■ office@feantsa.org ■ www.feantsa.org

Prévenir l'indigence des citoyens de l'Union européenne

L'Union européenne doit garantir l'accès à l'accompagnement d'urgence

Le droit à la libre circulation compte parmi les droits fondamentaux des citoyens de l'Union européenne. Chaque jour, beaucoup l'exercent et nombreux sont ceux qui se sont définitivement construit une nouvelle vie à l'étranger, participant ainsi à la richesse et à la croissance de la société qui les accueille. Malheureusement, pour une minorité – peu nombreuse mais néanmoins significative – de ces citoyens européens migrants, le déménagement vers un autre Etat membre s'est avéré être un piège à la pauvreté. Ils se retrouvent sans moyens, ressources ni domicile et peinent à obtenir un accompagnement approprié. Leur situation fragile est étroitement liée aux politiques et réglementations communautaires relatives à la libre circulation des citoyens ainsi qu'à la législation sur les migrations intérieures et à son interprétation à l'échelon national. Etant donné ses responsabilités dans ce domaine, la FEANTSA appelle l'Union européenne à garantir l'accès à un hébergement et à un accompagnement d'urgence aux citoyens européens démunis qui résident dans un autre Etat membre que celui dont ils ont la nationalité. Cette assistance devrait être proposée jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée, dans le respect des droits humains et de la dignité de la personne et de sa famille.

Contexte européen

Le droit à la libre circulation signifie que tout citoyen de l'Union européenne peut se déplacer librement dans tous les Etats membres qui la composent et s'installer où bon lui semble sur son territoire. Ce droit, en vigueur dans chaque Etat membre de l'Union européenne, est inscrit dans ses traités fondateurs. En outre, les citoyens européens ont le droit de se rendre librement en Islande, en Norvège, au Liechtenstein et en Suisse. A l'origine, le droit à la libre circulation visait les travailleurs et leur famille mais il a progressivement été élargi à tous les citoyens de l'Union européenne ainsi qu'aux ressortissants d'Etats tiers en résidence de longue durée ou aux membres de la famille d'un citoyen européen qui a bénéficié de la libre circulation.

La Commission européenne défend activement la mobilité des travailleurs en tant que moteur de la croissance des niveaux d'emploi en Europe. Elle s'est engagée à lutter contre les obstacles qui empêchent actuellement les gens d'exercer facilement le droit de circuler librement et de rechercher un emploi à l'étranger. C'est ainsi qu'elle a entre autres mis en place un vaste système de coordination de la sécurité sociale apportant à tout ressortissant d'un Etat membre résidant et travaillant dans un autre la garantie d'y jouir des mêmes droits que les citoyens de ce dernier.

Beaucoup de citoyens de l'Union européenne ont déjà exercé leur droit à la libre circulation et ont pu se construire une nouvelle vie à l'étranger. Malheureusement, force est de constater que pour certains, le périple vers une vie meilleure à l'étranger s'est avéré être plus délicat. Bien que l'on manque de données complètes, fiables et comparables, il apparaît que dans bien des pays de l'Union européenne, les ressortissant d'autres Etats membres forment désormais l'un des publics les plus importants – et de plus en plus nombreux – d'usagers des structures de prise en charge de l'exclusion liée au logement. Ce problème concerne principalement – mais pas exclusivement – les citoyens européens originaires des Etats membres qui ont rejoint l'Union européenne depuis 2004[1] et qui sont partis pour les « anciens » Etats membres de l'Union européenne à quinze afin d'y occuper ou d'y rechercher activement un emploi.

Dans certains pays, les problèmes que rencontrent les gens sont liés au caractère saisonnier ou précaire de l'emploi. Ils trouvent des emplois temporaires et le logement fait généralement partie des

[1] Le problème concerne plus particulièrement les citoyens de l'Union européenne originaires des pays dits « A8 » (Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie) et « A2 » (Roumanie et Bulgarie) auxquels se sont appliquées – voire s'appliquent encore – des restrictions à l'entrée sur le marché du travail de l'Union européenne à quinze.

European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL
Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri AISBL
194 Chaussée de Louvain ■ 1210 Brussels ■ Belgium ■ Tel.: +32 2 538 66 69 ■ Fax: +32 2 539 41 74 ■ office@feantsa.org ■ www.feantsa.org

conditions de leur contrat de travail, ce qui les expose à l'exclusion liée au logement. Nombre d'emplois relèvent de l'économie informelle et il est donc difficile pour les personnes qui les occupent de démontrer une activité professionnelle. Apporter la preuve d'une présence continue dans un pays est également difficile pour des personnes qui se déplacent régulièrement d'un Etat membre à un autre. Certains citoyens européens sans domicile, et plus particulièrement ceux qui connaissent ou ont connu la rue un certain temps, présentent déjà des besoins multiples – par exemple des troubles de la santé physique et mentale – qui remettent en cause leur aptitude à solliciter le plein bénéfice de leur droits et à introduire le dossier nécessaire à cette fin.

En l'absence de ressources financières adéquates, d'un réseau social d'appui ou d'un statut de travailleur reconnu les plaçant sous la protection du système de sécurité sociale du pays d'accueil, une minorité significative de citoyens de l'Union européenne sont tombés dans l'indigence. Ils se tournent vers les structures de prise en charge de l'exclusion liée au logement pour satisfaire un certain nombre de besoins humains fondamentaux : s'abriter, se nourrir, se laver.

Etant donné l'absence de réponse communautaire face à ce phénomène émergent, les politiques des Etats membres vis-à-vis de ce nouveau public d'usagers des dispositifs de prise en charge est susceptible de varier. Dans certains Etats membres (par exemple le Danemark), aucun foyer d'accueil d'urgence subventionné par les pouvoirs publics n'est ouvert aux citoyens de l'Union européenne. Dans ces pays, les Européens sans domicile sont contraints de se tourner vers les quelques rares structures d'accompagnement financées par le secteur privé, voire obligés d'élaborer des stratégies de survie autonome dans la rue ou en logement de mauvaise qualité (par exemple surpeuplé).

Certains Etats membres assurent en principe sans conditions la prise en charge de toute personne dans le besoin. Toutefois, lorsque les moyens sont rares, les structures de prise en charge sont sous pression et risquent d'être confrontées à l'obligation de choisir entre usagers nationaux et étrangers. En outre, bien des structures de prise en charge des personnes sans domicile ne sont pas suffisamment préparées à aborder ce nouveau public d'usagers européens qui, sur le plan de l'accompagnement, présentent des besoins différents de la population sans domicile « locale ». Outre la barrière de la langue, les structures de prise en charge des personnes sans domicile sont moins au fait de la législation, parfois complexe, régissant l'accès des citoyens de l'Union européenne aux allocations de chômage et aux prestations sociales. Cette situation a un impact négatif sur l'aptitude des structures de prise en charge de l'exclusion liée au logement à accompagner les personnes et à les aider à demander le bénéfice des allocations auxquelles elles ont droit afin de sortir de l'exclusion liée au logement.

En dernier ressort, beaucoup d'Etats membres proposent de prendre à leur charge les frais de rapatriement des personnes dans leur pays d'origine. Toutefois, malgré leur situation difficile, beaucoup de citoyens européens sans domicile ne souhaitent pas rentrer dans leur pays d'origine. Certaines procédures de retour posent également question sur le plan éthique étant donné que les Etats membres ne sont pas tenus de veiller à ce que la personne qui rentre chez elle ne retombe pas dans le dénuement dans son Etat membre d'origine. Une part importante des personnes qui sont rentrées chez elles se sont retrouvées dans des centres d'hébergement sans réelle perspective de retrouver rapidement un logement sûr, adéquat et abordable. Dès lors, les gens sont obligés de s'adapter à une situation d'exclusion liée au logement et risquent de cumuler d'autres besoins, liés par exemple à leur état de santé mentale.

La FEANTSA considère qu'il faut aborder d'urgence la problématique des citoyens européens sans domicile à l'échelon de l'Union européenne étant donné qu'elle est étroitement liée aux politiques et réglementations communautaires relatives aux migrations intérieures. Le système actuel présente certains défauts éthiques importants qui font courir à des citoyens de l'Union européenne un risque

European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL
Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri AISBL
194 Chaussée de Louvain ■ 1210 Brussels ■ Belgium ■ Tel.: +32 2 538 66 69 ■ Fax: +32 2 539 41 74 ■ office@feantsa.org ■ www.feantsa.org

d'exclusion liée au logement et d'indigence. De surcroît, il y a lieu de penser que les autorités de certains Etats membres n'interprètent pas toujours correctement la réglementation européenne, parfois complexe en la matière, surtout en ce qui concerne le lieu de résidence habituelle des personnes et leur situation professionnelle. Pour ces personnes, faire appel des décisions prises est très difficile car elles ne peuvent bénéficier d'aucun appui public durant le réexamen de leur dossier.

Il relève de la responsabilité politique de l'Union européenne de veiller à ce que les personnes qui exercent leur droit à la libre circulation puissent aussi exercer leur droit à la sécurité sociale et ne soient pas victimes de discriminations du fait de leur nationalité. S'il est compréhensible que des Etats membres souhaitent éviter que l'on abuse de leur système de sécurité sociale, il ne faut pas en prendre prétexte pour refuser l'accès à une prise en charge de base – par exemple en centre d'hébergement d'urgence – aux citoyens de l'Union européenne qui ont exercé leur droit à la libre circulation et sont confrontés à la pauvreté et au dénuement sur le territoire de l'Union européenne.

Un cadre juridique européen pour prévenir l'indigence

Etant donné le nombre croissant de citoyens de l'Union européenne qui sont sans domicile ou risquent de le devenir dans de nombreux Etats membres, la FEANTSA appelle l'Union européenne à mettre sur pied un cadre juridique européen qui :

- Garantisse qu'aucun citoyen de l'Union européenne ne sera abandonné à l'indigence dans un Etat membre de l'Union européenne par défaut d'accompagnement suffisant ou du fait d'obstacles liés à sa nationalité en tant qu'usager ;
- Garantisse au minimum, aux citoyens de l'Union européenne qui ne sont pas autosuffisants et pourraient dès lors ne pas rencontrer les critères de résidence, l'accès à un hébergement et à un accompagnement d'urgence (nourriture, habits et soins de santé nécessaires y compris sur le plan de la santé mentale et de l'accompagnement psychologique) ;
- Assure la continuité de l'accompagnement des personnes jusqu'à ce que leur dossier ait été traité et qu'une solution définitive ait été prise dans le respect de leur dignité humaine, que ce soit dans l'Etat membre d'accueil ou dans le pays d'origine ;
- Garantisse que, pour trouver une solution définitive, on accorde la priorité aux besoins et aspirations de la personne. Renvoyer les gens dans leur pays d'origine ne devrait être possible qu'avec leur consentement explicite ;
- (Définisse des normes minimum pour les dispositifs d'accompagnement d'urgence destinés aux citoyens européens démunis ;)
- Définisse et établisse un mécanisme de suivi qui garantisse la bonne mise en œuvre du cadre juridique dans les divers Etats membres.

La FEANTSA considère qu'un tel cadre juridique abordera efficacement certaines des faiblesses éthiques du système actuel et complètera la coordination existante des systèmes de sécurité sociale en Europe. Il garantira un socle d'accompagnement des citoyens de l'Union en situation d'urgence sociale indépendamment de leur statut professionnel ou de résidence habituelle.

Face à l'élargissement de l'Union européenne, il faut légiférer dès maintenant sur cette question. Plus les mouvements de citoyens de l'Union se généralisent, plus il faut s'attendre à ce que des Etats membres légifèrent pour limiter l'accès aux services d'accompagnement.

Dans un contexte de libre circulation des citoyens, se contenter de renvoyer les gens dans leur pays d'origine contre leur gré n'est pas une solution. Les données de plusieurs pays suggèrent que nombre de ces rapatriés développent des symptômes d'institutionnalisation dans les structures de prise en

European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL
Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri AISBL
194 Chaussée de Louvain ■ 1210 Brussels ■ Belgium ■ Tel.: +32 2 538 66 69 ■ Fax: +32 2 539 41 74 ■ office@feantsa.org ■ www.feantsa.org

charge de l'exclusion liée au logement ou retournent par la suite dans le pays d'accueil malgré leur situation difficile.

Un cadre juridique destiné aux citoyens de l'Union européenne en situation d'urgence sociale renforcera également leur certitude juridique, levant ainsi certains obstacles résiduels à la libre circulation des citoyens européens. Il leur permettra aussi de comprendre la législation européenne relative à la coordination de la sécurité sociale dans toute sa complexité et de faire appel des décisions négatives dont ils feraient l'objet en matière d'allocations de chômage ou de prestations sociales sans risquer de se trouver sans domicile ni ressources en attendant qu'il soit statué sur leur recours.

Préserver les gens de l'indigence reste toujours l'option la plus performante pour les Etats membres. Les personnes laissées dans le dénuement et sans accompagnement pendant de longues périodes risquent fort de développer des besoins multiples dont la prise en charge s'avérera plus coûteuse que ne l'aurait été la prévention.

- - - -

Pour de plus amples informations, veuillez contacter Mauro Striano mauro.striano@feantsa.org

FEANTSA est soutenue par
la Communauté Européenne (PROGRESS)

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et la Commission n'est en aucun cas responsable de l'utilisation pouvait être faite des informations contenues dans le présent document