



# Sans-abri en Europe

Été 2010

Le sans-abrisme et la migration en Europe :  
quelles réponses ?



FEANTSA

## DANS CE NUMERO

- 2 Editorial
- 4 Les conditions de logement des immigrés en Grèce : un défi pour leur intégration réussie dans la société grecque  
*Aris Sapounakis PhD, Dafni-Efrosini Delfaki et Themis Pellas*
- 7 Les migrations et les sans-abri à Paris  
*Olga Trostiansky*
- 10 Migration et accueil en centre d'hébergement pour sans-abri au Grand-Duché du Luxembourg  
*Emmanuel Cornélius*
- 12 Conseils et accompagnement des citoyens d'Europe de l'est sans domicile à Dublin  
*Wayne Stanley*
- 16 Partage de solutions : comment aider les citoyens d'Europe centrale et orientale confrontés à l'exclusion liée au logement au Royaume-Uni?  
*Joanne Crellen*
- 19 Egalité dans l'attribution des logements publics et sociaux  
*Christian Perl*
- 21 Roms et sans-abri, l'action associative est-elle impuissante ?  
*André Gachet et Véronique Gilet*
- 24 Le droit à l'hébergement des sans-papiers – l'approche factuelle des Pays-Bas  
*Joris Sprakel, LL.M.*

## LETRES A L'EDITEUR

Nous aimerions vous donner l'opportunité de vous exprimer sur les articles qui ont parus dans ce numéro. Si vous souhaitez nous faire part de vos idées, réactions et remarques, n'hésitez pas à contacter la rédactrice en chef à l'adresse suivante : [suzannah.young@feantsa.org](mailto:suzannah.young@feantsa.org)

# Le sans-abrisme et la migration en Europe : quelles réponses ?

La migration vers et dans l'Union européenne (UE) peut se présenter sous différentes formes et l'expérience de la migration peut avoir différentes implications pour les migrants qui arrivent ou se déplacent dans l'UE. Au nombre des migrants figurent des demandeurs d'asile, des réfugiés, des migrants en situation irrégulière ou des migrants économiques. Chacun de ces groupes a accès à différents droits sociaux<sup>1</sup>.

Les immigrants réguliers sont des résidents légaux du pays hôte, ayant un travail et/ou un permis de séjour. Par ailleurs, pour les citoyens de l'UE, le principe de libre circulation leur donne le droit de voyager entre les États membres et de s'établir dans n'importe quel pays de l'UE. Toutefois, il apparaît que le déménagement dans un autre État membre peut conduire certains citoyens européens dans des situations d'exclusion sociale et de sans-abrisme<sup>2</sup>. En revanche, le droit de voyager est limité pour les migrants sans papiers ou en situation irrégulière, tout comme leur droit à participer économiquement dans la société communautaire et leur accès aux services publics tels que les services de santé et les logements sociaux.

Bien que les droits des demandeurs d'asile varient entre les États membres, les demandeurs d'asile vivent généralement légalement dans le pays pendant l'examen de leur demande d'asile, mais ils n'ont pas la permission légale de rester, ce qui signifie que leurs droits peuvent être limités. Les réfugiés peuvent bénéficier d'une protection temporaire dans leur pays hôte, ce qui signifie qu'aucun de leurs droits n'est permanent.

Ces situations peuvent bloquer l'accès des migrants à certains droits et services, surtout si ces personnes sont sans domicile. Dans certains cas, l'absence de droits peut être la cause de sans-abrisme parmi les migrants. Étant très vulnérables et devant faire face à des problèmes d'accès au logement, les migrants se tournent souvent vers des services d'aide aux sans-abri afin de satisfaire leurs besoins en matière d'hébergement, de nourriture et d'hygiène.

Les politiques des États membres sur les droits des migrants sans domicile ne sont pas uniformes. Dans certains États membres, l'accès aux services publics d'aide aux sans-abri est interdit pour

les ressortissants étrangers et les migrants sans papiers. D'autres États membres offrent un soutien inconditionnel pour tous<sup>3</sup>. Toutefois, le manque de ressources complique la tâche des prestataires de services et risque de créer une situation où il faut faire un choix entre les usagers nationaux et étrangers. Par ailleurs, nombre de prestataires de services éprouvent des difficultés à accompagner les usagers qui ont des besoins différents de leurs usagers « traditionnels ».

Conformément à l'intérêt croissant dans ce domaine et à l'accent placé par les institutions européennes sur les migrants européens en tant que groupe à risques<sup>4</sup>, face à la réalisation que les prestataires de services d'aide aux sans-abri pourraient avoir besoin d'aide pour soutenir les migrants qui désirent accéder à leurs services, et notant que certains prestataires de services ont développé des solutions pour répondre à ce besoin, la FEANTSA a choisi de se concentrer sur le sans-abrisme parmi les migrants dans le cadre de cette édition du magazine *Sans-abri en Europe* et donne des exemples de réponses au sans-abrisme parmi les migrants développées par différents pays de l'UE.

Les articles suivants offrent plusieurs perspectives (ONG, autorités locales, universitaires et juristes) de réponses nationales et locales au problème des migrants sans domicile européens ou non et des migrants avec ou sans papiers. Toutefois, une opinion qui ressort dans plusieurs articles de nos contributeurs est que l'intégration dans la société hôte est un facteur très important pour garantir que les migrants ne deviennent pas sans domicile.

Les États membres sont touchés par la migration de différentes façons. Certains ont une longue histoire d'immigration à cause d'un passé colonial ou d'une migration de la main d'œuvre. Pour d'autres, l'immigration est un phénomène relativement nouveau. Aris Sapounakis, Dafni-Efrosini Delfaki et Themis Pellas présentent la situation relative à la migration et aux conditions de vie dans un pays touché que récemment par la migration, décrivant les différentes expériences de sans-abrisme et d'exclusion liée au logement auxquelles les migrants ressortissants des pays tiers doivent faire face en Grèce. Cet article prône une meilleure intégration des migrants, améliorant ainsi leurs options de logement.

1 Pour une explication des différents statuts de la migration, voir le rapport de la FEANTSA sur l'impact de l'immigration sur les services d'aide aux sans-abri dans l'Union européenne : [http://www.feantsa.org/files/immigration/imm\\_rept\\_fr\\_2002.pdf](http://www.feantsa.org/files/immigration/imm_rept_fr_2002.pdf)

2 Pour davantage d'informations sur le sans-abrisme et la migration en Europe, voir le livre de la FEANTSA, *L'Immigration et les sans-abri en Europe*, Bill Edgar, Joe Doherty et Henk Meert (Bristol: The Policy Press, 2004)

3 La question de l'accès aux services d'aide aux sans-abri quelque soit le statut légal sera abordée lors de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme en décembre 2010.

4 Le Rapport conjoint sur la protection sociale et l'exclusion sociale 2010 stipule que les « politiques [...] doivent s'adapter aux différentes caractéristiques du sans-abrisme, ainsi qu'aux nouveaux groupes à risques, tels que les personnes ayant des emplois à faible salaire, précaires ou intermittents, incluant les jeunes, les migrants et les travailleurs mobiles. »





L'article d'Olga Trostiansky désigne également les politiques publiques comme cause du sans-abrisme parmi les migrants à Paris, dans la mesure où celles-ci les détournent de l'intégration et les poussent dans des programmes réservés aux ressortissants étrangers, les envoyant directement dans des services sociaux. Par ailleurs, des législations strictes en matière d'immigration peuvent engendrer une marginalisation sociale des migrants. L'article souligne également la situation paradoxale des autorités locales qui soutiennent les personnes laissées pour compte à cause des politiques publiques, et décrit la forme que devrait prendre l'accompagnement de ces personnes, incluant un lobbying pour améliorer les services sur le terrain.

Un autre exemple d'autorité locale fournissant un accompagnement aux migrants sans domicile nous est donné par Emmanuel Cornélius, qui explique le contexte dans lequel l'accompagnement est organisé pour les migrants sans domicile au Luxembourg, où ce sont différents ministères qui sont chargés de prendre en charge les migrants venant de l'UE, les migrants sans papiers et les demandeurs d'asile. Il souligne différentes similarités entre les besoins des migrants et ceux des usagers « traditionnels » des services d'aide aux sans-abri, mais n'oublie pas pour autant de relever les différences entre ces deux catégories de personnes.

Wayne Stanley donne des exemples de droits et d'expériences de marginalisation de citoyens européens à Dublin, en Irlande (un pays également touché que récemment par l'immigration), ainsi que des exemples d'aide juridique et sociale fournie aux migrants sans domicile ou risquant de devenir sans domicile par l'association Crosscare. Cet accompagnement inclut la défense des migrants victimes de marginalisation et des migrants qui désirent faire valoir leurs droits.

Joanne Crellen décrit la situation des migrants venant de l'Europe de l'Est au Royaume-Uni, dont le nombre n'a cessé d'augmenter parmi la population sans domicile au Royaume-Uni. Elle présente également les réponses trouvées par Homeless Link pour accompagner les usagers de services d'aide aux sans-abri dont les besoins et droits diffèrent des usagers « traditionnels », incluant : la mise en place de dispositifs d'emploi et d'hébergement ; la création de services de reprise de contact ; une aide linguistique et un lobbying auprès du gouvernement afin qu'il prenne des mesures visant à mettre un terme au sans-abrisme.

Un défi commun à tous les États membres est celui des difficultés rencontrées par les immigrants pour accéder au marché du logement à cause de la discrimination. Christian Perl démontre la façon dont la discrimination basée sur des facteurs ethniques ou culturels pour attribuer des logements sociaux dans certaines communes autrichiennes est contraire à la législation nationale, et présente la façon dont les fonds européens<sup>5</sup> peuvent être utilisés pour soutenir des programmes de recherche, la formation, les conseils politiques et les relations publiques dans ce domaine, et améliorer ainsi les options de logement pour les migrants en Europe.

Les situations de sans-abrisme et de logement inadéquat rencontrées par les Roms sont souvent considérées comme un problème spécifique qu'il convient d'aborder en adoptant une approche raciale ou d'ordre public. André Gachet et Véronique Gilet, prestataires de services travaillant avec des familles de Roms à Lyon, en France, démontrent que la question devrait plutôt être abordée selon les principes de citoyenneté, de dignité humaine et de respect. Ils critiquent les autorités publiques qui considèrent les Roms comme des personnes « différentes » afin de justifier le non-respect de leurs obligations statutaires à leur égard. Les réponses qui se sont avérées efficaces à Lyon sont des actions individuelles ou familiales mais communautaires, qui placent l'accent sur le logement, la santé, l'éducation, l'emploi et la sécurité. L'article détaille par ailleurs des points de discussion sur lesquels il importe de se concentrer si l'on désire réaliser des progrès au niveau de l'UE sur cette question.

Enfin, Joris Sprakel explique les développements relatifs à la situation juridique du droit à l'hébergement des migrants à la suite d'une Réclamation collective introduite contre les Pays-Bas. Il souligne la nécessité de connaître et promouvoir les droits des migrants afin d'essayer d'améliorer leur situation ainsi que le pouvoir des instruments juridiques européens et internationaux afin de garantir un meilleur respect de leur droit au logement.

Comme toujours, la FEANTSA aimerait remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont contribué à ce nouveau numéro du magazine.

<sup>5</sup> Dans ce cas, le programme PROGRESS : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>



# Les conditions de logement des immigrés en Grèce : un défi pour leur intégration réussie dans la société grecque

Par **Aris Sapounakis PhD<sup>1</sup>**, *Maître assistant à l'Université de Thessalie à Volos*,  
**Dafni-Efrosini Delfaki<sup>2</sup>** et **Themis Pellas<sup>3</sup>**, *Assistants de recherche, Grèce*

## INTRODUCTION

En quelques décennies, la Grèce a profondément changé : de pays d'émigration dont les citoyens partaient chercher du travail à l'étranger, elle s'est transformée en pays d'accueil de réfugiés économiques. Elle a en outre vu affluer, ces deux dernières décennies, de plus en plus de ressortissants de pays en développement qui mettent ses structures socio-économiques à rude épreuve. Et comme l'immigration atteint déjà 150 000 arrivants par an – soit plus de 1 % de la population totale résidant en Grèce –, il ne fait aucun doute qu'une politique nationale est nécessaire pour aborder ce phénomène, voire intégrer les personnes concernées.

La situation s'est encore compliquée récemment avec l'arrivée au pouvoir, suite aux élections de septembre dernier, d'un gouvernement beaucoup plus libéral. Cette alternance se traduit par une nette évolution législative favorable à l'intégration puisqu'elle envisage le droit des immigrés de seconde génération à la nationalité grecque, thématique qui taraude la communauté immigrée depuis des années.

Ceci dit, comme ce mouvement n'est pas le fruit d'une stratégie d'immigration holistique, on ne s'attend pas à ce qu'elle améliore structurellement la place des immigrés dans la société grecque – moins encore suite à la crise économique qui frappe le pays, dont le tissu socioéconomique déjà lâche est menacé par de sévères mesures d'austérité.

Le présent article se penche sur l'accès au logement de la population immigrée en Grèce en ces temps troublés. La satisfaction de leurs besoins de logement doit se mesurer à l'aune de leur intégration dans la société grecque et de la durée de leur séjour dans le pays.

## LES DIMENSIONS DE L'IMMIGRATION EN GRECE

Il est extraordinairement difficile d'estimer le nombre d'immigrés présents en Grèce à un moment donné vu que leur nombre varie considérablement dans le temps. Cette difficulté se complique en outre souvent d'un statut migratoire alternant régularité et clan-

destinité. Selon plusieurs auteurs, l'estimation de l'ampleur de l'immigration en Grèce est un parfait exemple du risque de voir le point de vue de l'observateur influencer le résultat (Maroukis, 2008).

Pour aborder la question, le moyen le plus sûr consiste à s'appuyer sur les trois campagnes de régularisation menées en Grèce depuis 1998 et sur les statistiques démographiques issues du recensement de 2001 qui évoquait 610 000 personnes d'origine étrangère – hors citoyens de l'Union européenne. Ceci dit, les chiffres relatifs à la délivrance de permis de travail et de séjour à des étrangers suite aux trois campagnes atteignaient 604 215 en 2005 et 695 979 en 2006 (IMEPO, 2008). Compte tenu de la forte incidence du séjour irrégulier, on peut raisonnablement penser que le nombre d'immigrés actuellement présents dans le pays avoisine le million.

## TYPES DE LOGEMENT

Le panorama complet des conditions de logement des immigrés présenté ci-dessous se fonde sur les catégories conceptuelles de la typologie ETHOS de l'exclusion liée au logement<sup>4</sup>, classement opérationnel des formules d'hébergement, élaboré par la FEANTSA, selon lequel le « foyer » se compose de trois sphères : physique, sociale et juridique. Ces sphères renvoient à trois catégories conceptuelles d'hébergement : sans-abrisme, sans-logisme et logement précaire, auxquelles il convient d'en ajouter une quatrième, le logement inadéquat, qui concerne la qualité du logement. Etant donné les objectifs du présent article, la typologie ci-dessus est utilisée dans la mesure où elle rend compte de la situation de la population immigrée en Grèce.

Il est évident que parmi les immigrés, les sans-abri sont ceux qui connaissent les pires conditions de logement et sont le plus en danger. Ils vivent généralement dans la rue ou dans l'espace public ouvert – squares, parcs, etc. – des deux principaux centres urbains : Athènes et Salonique. En cas d'urgence, ils peuvent séjourner quelque temps en asile de nuit. Il convient toutefois de noter qu'ils ne peuvent pas être accueillis en refuge public pour sans-abri.

1 [sapounakis@gmail.com](mailto:sapounakis@gmail.com)

2 [vafni88@gmail.com](mailto:vafni88@gmail.com)

3 [themispellas@gmail.com](mailto:themispellas@gmail.com)

4 <http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=484>



Ces personnes sont purement et simplement privées de « foyer » au sens matériel du terme. Elles se trouvent dans le dénuement le plus complet, le plus souvent en séjour irrégulier et sans la moindre ressource et éprouvent les pires difficultés pour mettre de l'ordre dans leur situation afin de décrocher un emploi. Elles sont généralement originaires d'Asie ou d'Afrique et risquent d'autant plus de rester en marge de la société grecque qu'elles connaissent non seulement des difficultés sociales et culturelles mais aussi des problèmes personnels tels que handicaps physiques, troubles psychiatriques, absence de scolarité, etc. Le seul filet de sécurité – à larges mailles – accessible aux immigrés sans-abri est tissé par les milieux associatifs et les rares organismes publics d'intervention sociale de rue auprès des personnes dépendantes.

La catégorie conceptuelle suivante, le sans-logisme, concerne les immigrés accueillis en foyer d'hébergement provisoire. Il convient de noter que ce format d'hébergement n'est pas encore à maturité en Grèce et que, de toute manière, comme les asiles de nuits, beaucoup de structures ne proposent pas de lits aux non-Grecs.

Une catégorie particulière d'institutions d'hébergement provisoire réunit la bonne douzaine de centres d'accueil des immigrés, réfugiés et demandeurs d'asile mis sur pied et administrés par des organismes publics ou bénévoles. Il convient toutefois de noter que le terme « rétention » convient mieux que « accueil » pour décrire des institutions étant donné les conditions de vie rudimentaires qui y règnent ainsi que l'inexistence des dispositifs d'accompagnement et de suivi post-séjour pourtant nécessaires qui les caractérisent.

Les personnes interceptées alors qu'elles tentent d'entrer sur le territoire sont amenées dans ces centres d'accueil où elles peuvent être contraintes de séjourner jusqu'à un an. Ainsi, des gens dont le seul crime est d'être sans-papiers font l'amère – et relativement longue – expérience de la promiscuité et de la privation de liberté ([www.gcr.gr](http://www.gcr.gr), Conseil grec des réfugiés) alors qu'il ne fait aucun doute que, dans le meilleur des cas, cette rétention retarde leur intégration.

Avec l'accélération récente de l'afflux des immigrés, on voit également fleurir de nombreux camps improvisés où, en sus du surpeuplement auquel ils sont confrontés, ils sont hébergés dans des bâtiments inadaptés tels que vieux magasins abandonnés, centres d'agrément, prisons ou postes de police. Ainsi, presque toutes les îles de la mer Egée orientale possèdent leur propre centre de rétention improvisé, celui d'Agathonisi se distinguant par une population immigrée supérieure à la population de l'île.

Dans l'ensemble, on peut affirmer que les centres d'accueil/rétention qui fonctionnent actuellement en Grèce sont particulièrement problématiques, que ce soit en termes de conditions de vie ou de perspectives d'emploi et d'intégration. L'an dernier, l'administration centrale a décidé d'étendre le réseau de centres d'accueil/rétention soit en les rénovant soit en ouvrant de nouveaux – celui de Lesbos étant en instance de fermeture avant sa réouverture prochaine. Toutefois, le programme de construction est à l'arrêt suite aux récentes coupes sombres réalisées dans les budgets. Il est toutefois à noter que malgré le ralentissement de l'afflux migratoire que devrait provoquer la crise économique actuelle, il est peu probable que celui-ci se tarisse complètement étant donné que, pour les migrants, la Grèce est un tremplin traditionnel vers un établissement en Europe.

Outre les centres d'accueil/rétention, la catégorie des immigrés sans domicile inclut ceux qui sont hébergés dans le nombre assez important de refuges généralement mis sur pied et administrés par le secteur associatif. Une multitude d'organisations bénévoles telles que Caritas, la Croix-Rouge, Médecins du monde, l'Institut grec pour la solidarité et la coopération, le Centre pour la solidarité sociale de Salonique et le Conseil grec des réfugiés proposent aux immigrés et demandeurs d'asile des services qui associent généralement hébergement provisoire et accompagnement psychosocial.

Si ces refuges – et des dispositifs spéciaux de logement temporaire en appartements loués par les associations – prennent indubitablement en charge, jusqu'à un certain point, les besoins des immigrés sur le plan du logement – pendant qu'ils cherchent éventuellement un emploi – voire partiellement sur le plan social, on est en droit de penser qu'ils ne contribuent que modestement à leur intégration car la durée du séjour est limitée et l'accompagnement au long cours absent.

La troisième catégorie de la Typologie ETHOS concerne le logement précaire et donc des solutions d'hébergement qui ne sont pas juridiquement inattaquables. Dans le cas des immigrés, on évoquera les squats et la cohabitation.

L'occupation illégale d'immeubles abandonnés, publics ou privés, est un phénomène assez visible, particulièrement dans les vieux quartiers du centre des villes. Un exemple typique est fourni par les bâtiments abandonnés de la Cour d'appel d'Athènes, dans le centre-ville, où étaient installés un grand nombre d'immigrés – principalement d'origine africaine – depuis plus d'un an et que la police a évacués par la force il y a quelques mois. Depuis lors, la police a évacué et fait surveiller plusieurs bâtiments délabrés du centre d'Athènes.

**[O]n peut affirmer que les centres d'accueil/rétention qui fonctionnent actuellement en Grèce sont particulièrement problématiques, que ce soit en termes de conditions de vie ou de perspectives d'emploi et d'intégration.**



La dernière catégorie conceptuelle de la Typologie ETHOS concerne le logement inadéquat. Elle réunit les personnes vivant dans des structures provisoires, non conventionnelles, telles que des caravanes, des conteneurs, des campements de fortune, des cabanes improvisées, etc. On rencontre le plus souvent ce type de logement à la campagne où il sert à héberger la main-d'œuvre agricole. Les personnes confrontées à ces conditions de logement inadéquates sont pour la plupart d'origine indienne, afghane ou albanaise ; il faut également mentionner la situation particulière des Egyptiens qui logent sur les chalutiers où ils travaillent comme marins-pêcheurs.

### LES IMMIGRÉS ET LE MARCHÉ DU LOGEMENT

Le système grec de fourniture de logements ne repose pas sur une stratégie intégrée du logement mais sur un patchwork de politiques fragmentaires. En Grèce, l'installation et l'intégration des immigrés dépend du caractère plus ou moins abordable du logement qui permet un marché immobilier résidentiel privé, lui-même tributaire de la disponibilité d'un parc bon marché. Privés de tout accompagnement public, les immigrés sont inévitablement confrontés au marché immobilier locatif privé et à ses tarifs fonciers toujours plus élevés.

Par conséquent, la majorité des immigrés se tournent, provisoirement ou définitivement, vers un parc immobilier vieillissant. La plupart sont obligés de s'entasser dans les quartiers délabrés des villes. Si d'aucuns affirment que l'immigration ne modifie pas le schéma classique de la ville grecque – réunissant traditionnellement de vastes quartiers socialement mixtes (Leontidou, 1997) –, la réalité montre qu'une hostilité exacerbée se manifeste souvent dans les zones à forte concentration d'immigrés, soit à l'encontre de la population autochtone, soit entre minorités ethniques issues de l'immigration.

### CONCLUSIONS

Il est manifeste que les immigrés sont confrontés à de graves problèmes de logement durant leur séjour en Grèce. Si la situation actuelle – et en particulier la crise économique – affecte différemment les divers publics immigrés, il est clair que ceux qui n'ont pas obtenu leur régularisation sont les plus fragiles et exposés au risque de marginalisation complète sur les marchés du logement et de l'emploi. Pour rester dans le pays, ils acceptent l'exclusion et aussi bien souvent des emplois non déclarés, mal rémunérés, et risquent de tomber sous la coupe de réseaux criminels de trafic d'êtres humains, d'exploitation de la main-d'œuvre infantile, etc.

Il est clair que le pays a besoin d'une stratégie réaliste de gestion à la fois macroscopique et microscopique de l'afflux croissant des immigrés. La mise sur pied d'un système bien organisé d'institutions d'accueil adaptées est une condition préalable. En outre, la Grèce devrait se préparer correctement à participer au débat qui façonne le cadre européen des migrations.

### BIBLIOGRAPHIE

- IMEPO, (2008), *Estimate of the multitude of immigrants who stay illegally in Greece* (« Estimation du nombre d'immigrés en séjour irrégulier en Grèce »), Institute of Migration Policy, avril 2008, Athènes.
- Kandylis, G. & Maloutas, T., *Housing systems, affordability and immigration in Greek cities* (« Systèmes de logement, abordabilité du logement et immigration dans les grandes villes grecques »), Urbanistica (à paraître).
- Leontidou, L. (1997), *Five narratives of the Mediterranean City* (« Cinq histoires de la ville méditerranéenne »), in R. King, L. Proudfoot, B. Smith (Ed.), *The Mediterranean: Environment and Society* (« La méditerranée : environnement et société »), Londres, Arnold.
- Maroukis, T. (2008), *Undocumented migration. Counting the uncountable. Data and trends across Europe* (« Migration clandestine. Dénombrer l'indénombrable. Données et tendances à travers l'Europe »), Rapport grec du projet de recherche CLANDESTINO, Athènes, Fondation hellénique de politique européenne et étrangère (ELIAMEP).

[www.gcr.gr](http://www.gcr.gr) (Conseil grec des réfugiés).



## Les migrations et les sans-abri à Paris

Par **Olga Trostiansky**<sup>1</sup>, Adjointe au Maire de Paris chargée de la solidarité, de la famille et de la lutte contre l'exclusion, France

Pourquoi les immigrés représentent-ils une part toujours plus importante des sans-abri à Paris ? Jeunes, porteurs d'un projet de vie ambitieux, souvent débrouillards, ces primo arrivants ont les capacités de s'intégrer rapidement, mais nous ne pouvons que constater leur marginalisation. Les conditions d'accueil des étrangers, telles qu'organisées par l'Etat, ne les poussent pas dans un processus d'intégration mais vers les dispositifs de veille sociale portés par les associations et la Ville de Paris.

Ce mouvement a lieu dans un contexte politique et social particulier. La fin de la période d'expansion des trente glorieuses et la crise de 1974 marquent un infléchissement du rapport à l'immigration dans la société française.

### UNE LÉGISLATION DURE, UNE APPLICATION DE LA LOI QUI MARGINALISE

Depuis 1974, avec l'arrêt officiel de l'immigration de travail, une partie du débat politique s'est polarisée sur la question de la présence des migrants sur le sol français avec des conséquences concrètes :

- Politiquement, un vote d'extrême droite important et durable
- Médialement, un amalgame récurrent entre immigration, délinquance et problème des banlieues
- Juridiquement, un durcissement continu du cadre légal de l'entrée et du séjour des étrangers et des demandeurs d'asile (avec notamment en 1991 l'interdiction de travailler pour les demandeurs d'asile)
- et malgré tout cela une permanence de flux migratoires importants sur lesquels les politiques restrictives ne semblent avoir que peu d'impact.

Aujourd'hui en France, les étrangers qui ne sont pas régularisés n'ont pas le droit de travailler, il leur est extrêmement difficile de trouver un logement, d'avoir une vie familiale normale et ils n'ont pas accès au régime de protection sociale français sauf en ce qui concerne la santé à travers l'Aide Médicale Etat (AME).

Pour être complet, il faut ajouter qu'aider un étranger en situation irrégulière sur le territoire français est un délit, appelé le « délit de solidarité » ce qui a vocation à isoler et à rendre plus inconfortable encore la situation des irréguliers.

Pourtant en France, des milliers de personnes, entre 200 000 et 400 000 selon les chiffres qui circulent, vivent dans ces situations durant des années. La fin de la régularisation automatique après 10 ans de présence en France ne permet plus d'établir une norme en matière de régularisation. Chacun est renvoyé à sa trajectoire migratoire, à sa situation familiale, à son parcours personnel en France, quand ce n'est pas au pouvoir discrétionnaire des préfetures. On peut toutefois estimer que 7 à 10 ans de présence sur le territoire permettent d'accéder à une régularisation sur critères personnels.

L'attractivité d'une métropole comme Paris, mondiale-ment connue, sa position géographique dans la circulation des flux migratoires font le reste et contribuent à placer la capitale en tête des départements d'accueil des demandeurs d'asile. 7862 personnes ont effectué une demande d'asile à Paris en 2008, soit 18,45% de la demande nationale. Le délai d'admission en CADA<sup>2</sup> était de 126 jours pour les demandeurs d'asile à Paris. En 2006, les capacités d'accueil à Paris, se montaient à 3 490 places, dont 370 places de CADA.

En moyenne en France, 26% des demandeurs d'asile se voient accorder une protection. Les personnes déboutées vont pour la plupart d'entre elles tenter d'accéder à une régularisation. Beaucoup vont rejoindre la catégorie des non régularisés et s'inscrire dans une stratégie sur le long terme.

Cette transition plus ou moins longue entre l'entrée sur le territoire et la normalisation des droits des personnes constitue de fait, une forme de sas, véritable parcours du combattant pour les migrants. Durant cette période, ils se trouvent abandonnés à leur sort, alors même que leur prise en charge devrait être assumée par l'Etat au titre de la solidarité nationale.

**Cette transition plus ou moins longue entre l'entrée sur le territoire et la normalisation des droits des personnes constitue de fait, une forme de sas, véritable parcours du combattant pour les migrants.**

<sup>1</sup> [olga.trostiansky@paris.fr](mailto:olga.trostiansky@paris.fr)

<sup>2</sup> CADA : Centre d'accueil des demandeurs d'asile



## LA COLLECTIVITÉ PARISIENNE ET LE DISPOSITIF D'URGENCE SOCIALE AIDENT LES ÉTRANGERS DANS LEUR VIE QUOTIDIENNE

Cette situation de «dénouement organisé» conduit les migrants à recourir au système local de solidarité et au dispositif d'urgence sociale. Il en résulte un paradoxe : si l'Etat décide de la politique migratoire, la gestion des conséquences de cette politique retombe pour une part sur la collectivité locale.

- Le dispositif d'hébergement des sans-abri accueille ou devrait accueillir nombre de migrants. Les difficultés administratives liées à l'intégration des migrants, la très longue durée de leur parcours d'intégration, les liens avec leur communauté d'origine, exigent un accueil très différent de celui qui est habituellement réservé aux sans-abri. Les lieux qui ont une vocation d'insertion sont mis en difficulté par cette situation. De plus, les migrants de sexe masculin, jeunes, et en bonne santé, ne sont pas considérés comme prioritaires dans les accueils humanitaires. Force est de constater qu'ils sont exclus des dispositifs généralistes théoriquement inconditionnels, comme le numéro de téléphone « 115 » de Paris, qui a en charge de répondre aux demandes d'hébergement d'urgence. Ces populations sont donc contraintes à vivre à la rue avec les risques de marginalisation et de dégradation que cela implique.
- Le dispositif d'aide alimentaire, pour lequel Paris se mobilise activement est dans sa composante inconditionnelle largement dédié aux migrants,
- Dès lors que les familles sont régularisées ou que les migrants sont mineurs, la prise en charge de leur hébergement repose souvent sur le département au titre de l'aide sociale à l'enfance. Il faut d'ailleurs souligner les grandes difficultés que génèrent pour nombre de familles les lenteurs du processus de régularisation : parfois certains enfants sont régularisés, d'autres non. L'exercice de la parentalité est aussi rendu difficile par les longues séparations.
- L'action sociale de proximité est fortement sollicitée : réduction pour les cantines ou le périscolaire, domiciliation, soutien à la parentalité, cours de français langue étrangère, accès aux droits, accès à la santé, vestiaire... autant d'actions gérées ou soutenues activement par la Ville.

Paris essaie d'actionner tous les dispositifs qui relève de la compétence d'une ville et d'un département, afin d'assurer aux personnes présentes sur notre territoire des conditions de vie les plus dignes possibles, en tenant compte de la multiplicité des situations.

## EXILÉS AFGHANS ET ROMS, COMMENT LUTTER CONTRE LA PRÉCARISATION ?

Les exilés afghans sont présents dans le 10<sup>ème</sup> arrondissement depuis 2003, date de la fermeture de Sangatte<sup>3</sup>.

Depuis cette date, Paris interpelle sans relâche le Gouvernement sur les conditions de vie indignes des centaines de réfugiés, majeurs et mineurs qui ont trouvé refuge dans les rues et les jardins de cet arrondissement. Pour le Gouvernement, ces personnes sont là de manière temporaire, en attendant de rejoindre l'Angleterre ou les pays nordiques ; il faut lutter contre le trafic d'êtres humains et les filières clandestines.

La Ville de Paris finance entièrement un lieu d'accueil et d'orientation, le Kiosque, géré par deux associations, Emmaüs et France Terre d'Asile. L'analyse de la situation juridique des personnes suivies par le Kiosque (environ 380) démontre que 60% d'entre elles sont en procédure Dublin,<sup>4</sup> 15% sont demandeurs d'asile et 25% en procédure prioritaire.

Autre élément très intéressant fourni par le Kiosque, la majorité des exilés souhaitent suivre des cours de français. 20% d'entre eux ont pu en bénéficier, mais les demandes sont loin d'être satisfaites. La situation de transit est bien loin d'être avérée.

Outre le Kiosque, la collectivité parisienne mène différentes actions de solidarité avec les exilés en allant très au-delà de ses obligations légales.

- Ouverture d'un centre pour mineurs étrangers isolés,
- Mise à disposition de locaux pour un centre d'hébergement provisoire pour une centaine d'adultes et une trentaine de mineurs,
- Mise à disposition d'un bâtiment dans le 10<sup>ème</sup> arrondissement pour la mise à l'abri d'une centaine de personnes pendant l'hiver. Un diagnostic social individualisé a permis de comprendre les attentes des hébergés. Nombre d'entre eux ont souhaité rejoindre des CADA, prouvant qu'ils souhaitaient avant tout rester en France.

Les Roms de Roumanie et de Bulgarie méritent eux aussi une attention particulière.

Depuis que ces pays ont adhéré à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> janvier 2007, les flux migratoires de populations Roms aboutissent en partie en région parisienne. Les ressortissants de ces deux pays bénéficient des mêmes

3 Sangatte est un village du Pas de Calais qui a accueilli de 1999 à 2002 un centre d'accueil d'urgence humanitaire administré par la Croix Rouge, plus de 1000 migrants y étaient hébergés dans des conditions difficiles, la capacité d'accueil étant de 200 personnes. La fermeture de ce centre, sans alternative, a renvoyé les exilés vers une précarité plus grande encore.

4 Le mécanisme européen de détermination de l'État membre responsable d'une demande de protection internationale.





droits que les autres communautaires et en particulier de la liberté de circulation. Toutefois, cette liberté ne s'est pas accompagnée d'un droit de séjour, celui-ci étant conditionné au-delà d'un délai de trois mois. Au delà de ce temps de présence sur le territoire français les ressortissants de ces pays doivent faire la preuve de ressources suffisantes et en particulier de ne pas, je cite : « représenter une charge déraisonnable pour le système d'assistance français »<sup>5</sup>.

Pour autant, des Roms viennent s'installer de façon plus ou moins temporaire en France, fuyant la misère dans laquelle ils se trouvent et les discriminations séculaires dont ils sont l'objet.

Deux types d'installation ont pu être observés. D'une part, les personnes vivant en famille avec de jeunes enfants dans les quartiers limitrophes de la capitale dans des campements, allant de quelques tentes à plusieurs dizaines de cabane, voire de véritables bidonvilles et d'autre part, des isolés ou des couples, vivant dans les quartiers, comme le 9<sup>ème</sup> arrondissement autour des grands magasins, où ils font la mendicité.

Nous sommes très attachés à un grand principe : la rue n'est pas un lieu de vie et nul ne doit se trouver contraint d'y vivre.

Nous refusons de voir réapparaître des bidonvilles dans les espaces interstitiels de la ville. De la même façon, la mendicité en particulier avec le concours d'enfants parfois en bas âge, le commerce sauvage des fripes et d'objets récupérés dans les poubelles ne sont pas acceptables dans un pays développé européen.

Dans l'approche de ces différents problèmes nous nous efforçons de procéder à un diagnostic social et sanitaire, pour orienter au mieux les publics visés vers les dispositifs en place de droit commun et rechercher des solutions adaptées, lorsqu'elles n'existent pas. Comprenant que les personnes présentes dans le 9<sup>ème</sup> arrondissement n'étaient pas prêtes à rejoindre des centres d'hébergement plus lointains, nous avons initié l'ouverture d'un centre d'accueil de jour et de nuit dans le 9<sup>ème</sup>, pour permettre la mise à l'abri les populations de proximité.

Mais comment arriver à travailler sur une réelle insertion sociale, alors que ces personnes, bien que faisant partie de l'Union Européenne, n'ont pas le droit de travailler ? Comment faire, quand nombre de communes refusent de les domicilier et même d'accueillir les enfants à l'école ?

Là encore, nos multiples interpellations de l'Etat sur ces populations stigmatisées n'ont rien donné. Là encore, la réponse de l'Etat est restée invariablement centrée sur la question du retour de ces populations dans leurs pays d'origine. Cela permet au ministre de l'immigration d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés en matière d'expulsion d'irréguliers.

Cette politique montre pourtant ces limites tant les allers retours sont nombreux et qu'en tout état de cause les dispositions transitoires appliquées aux ressortissants roumains et bulgares prendront fin au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

La Ville de Paris base son action sur le respect de la dignité et des droits humains et sociaux des migrants réguliers ou non. Sans complaisance aucune pour les réseaux mafieux et autres trafiquants d'êtres humains, elle n'en relève pas moins que les personnes en situation irrégulière sont les principales victimes des ces derniers.

L'opposition entre clandestins à pourchasser et à expulser et immigrants réguliers à intégrer, relève avant tout de notre point de vue, d'une posture politique éloignée des réalités concrètes. Pour la plupart d'entre elles il s'agit des mêmes personnes, à des étapes administratives différentes de leur parcours migratoire.

En veillant au droit d'aller et venir librement de ses citoyens, en encourageant l'accès au logement ou à défaut à un hébergement social, en favorisant l'accès aux services que la collectivité parisienne met à disposition, la Mairie de Paris s'efforce de garantir à chacun le droit à la Cité et un droit de cité. Par là même, elle tente de promouvoir une urbanité porteuse d'humanité et qui sera peut être à l'origine de nouvelles formes de citoyenneté à la fois locale et transfrontalière.

C'est aussi une des conditions pour que Paris demeure une métropole de taille mondiale à la fois dans la compétition économique mais aussi en termes de rayonnement culturel et intellectuel. Sur ces différents points, l'apport des immigrants constitue un atout.

**Dans l'approche de ces différents problèmes nous nous efforçons de procéder à un diagnostic social et sanitaire, pour orienter au mieux les publics visés vers les dispositifs en place de droit commun et rechercher des solutions adaptées, lorsqu'elles n'existent pas.**

<sup>5</sup> Article R121-3 du code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile, créé par [Décret n°2007-371 du 21 mars 2007 - art. 1 JORF 22 mars 2007](#). Le texte dit précisément « Tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, notamment l'assurance maladie et l'aide sociale, les ressortissants mentionnés au premier alinéa de l'article L. 121-1 ainsi que les membres de leur famille mentionnés à l'article L. 121-3 ont le droit de séjourner en France pour une durée inférieure ou égale à trois mois, sans autre condition ou formalité que celles prévues à l'article R. 121-1 pour l'entrée sur le territoire français »



# Migration et accueil en centre d'hébergement pour sans-abri au Grand-Duché du Luxembourg

Par **Emmanuel Cornélius**<sup>1</sup>, *Agent de développement social, Ville d'Esch-sur-Alzette, Luxembourg*

En règle générale il est demandé aux migrants issus d'un pays de l'Europe des 27 soit de présenter un contrat de travail, soit de présenter un certificat signifiant la prise en charge financière par une tierce personne ou alors démontrer que ses moyens propres lui permettent de subvenir à ces besoins et à ceux des siens.

Les foyers de nuit pour sans-abri existant au Luxembourg sont, à l'exception des abris réservés aux sans-abri toxicodépendants, tous conventionnés avec la Ministère de la Famille et de l'Intégration qui en fixe les règles d'accès aux services offerts. Ainsi, les migrants non ayants-droits, c'est-à-dire ceux et celles qui sont au Grand-Duché du Luxembourg sans être en possession d'un titre de séjour valable, ne peuvent accéder aux services des foyers de nuit pour sans-abri que pour une durée très limitée.

Les migrants non ayants-droits sont ceux qui viennent au Luxembourg en tant que demandeurs de protection internationale (les demandeurs d'asile) venant de pays tiers (hors Europe des 27), les migrants venant de pays tiers sans permis de séjour, ainsi que les migrants issus d'un pays de l'Europe des 27 sans moyens de subsistance nécessaires pour subvenir à

leur entretien quotidien (alimentations, habillement, loyers, chauffage...). En règle générale il est demandé aux migrants issus d'un pays de l'Europe des 27 soit de présenter un contrat de travail, soit de présenter un certificat signifiant la prise en charge financière par une tierce personne ou alors démontrer que ses moyens propres lui permettent de subvenir à ses besoins et à ceux des siens.

Il faut en outre faire la distinction ici entre personnes légalement au Luxembourg et les demandeurs de protection internationale. Ces dernières sont prises en charge par le Ministère de Affaires Etrangères pour toutes les questions relatives à la régulation de leur situation et par les services de l'Office Luxembourgeois d'Accueil et d'Intégration pour tout ce qui concerne leur hébergement et encadrement social et sanitaire.

## Entrée et séjour des étrangers sur le territoire luxembourgeois

### A. CITOYENS DE L'UNION ET MEMBRES DE LEUR FAMILLE, QUELLE QUE SOIT LEUR NATIONALITÉ

#### Entrée sur le territoire et séjour de **moins de trois mois**

Le citoyen de l'Union (ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne) et le ressortissant d'un « pays assimilé » (Norvège, Islande, Liechtenstein et Confédération suisse), ainsi que les membres de leur famille eux-mêmes citoyens de l'Union ou ressortissants d'un « pays assimilé », ont le droit d'entrer sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et d'y séjourner pour une période allant jusqu'à trois mois s'il sont munis d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité.

Les membres de la famille qui sont ressortissants d'un pays tiers et qui accompagnent ou rejoignent le citoyen de l'Union, ont le droit d'entrer sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et d'y séjourner pour une période allant jusqu'à trois mois s'ils sont munis d'un passeport en cours de validité et le cas échéant du visa requis pour l'entrée sur le territoire.

#### Séjour **supérieur à trois mois**

Le citoyen de l'Union et le ressortissant d'un « pays assimilé », ainsi que les membres de leur famille eux-mêmes citoyens de l'Union ou ressortissants d'un « pays assimilé » voulant séjourner au Luxembourg plus de trois mois, s'adresseront dans les trois mois de leur arrivée à l'administration communale du lieu de leur résidence pour solliciter la délivrance d'une attestation d'enregistrement.

Les membres de sa famille qui sont ressortissants de pays tiers introduisent une demande en obtention d'une « carte de séjour de membre de famille d'un citoyen de l'Union ou d'un ressortissant d'un des Etats ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse » à l'administration communale du lieu de leur résidence.

<sup>1</sup> [emmanuel.cornelius@villeesch.lu](mailto:emmanuel.cornelius@villeesch.lu)



## B. RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

### Entrée sur le territoire et séjour de **moins de trois mois**

#### Conditions d'entrée sur le territoire

Afin d'entrer régulièrement sur le territoire, le ressortissant de pays tiers, outre d'être en possession d'un passeport en cours de validité et d'un visa si celui-ci est requis, doit remplir les conditions suivantes ;

- ne pas être signalé dans le Système d'Information Schengen (SIS) ;
- ne pas faire l'objet d'une décision d'interdiction d'entrée sur le territoire ;
- ne pas être considéré comme pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les relations internationales du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'un des Etats parties à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant le Grand-Duché de Luxembourg ;
- justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé et justifier de ressources personnelles suffisantes, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays d'origine ou le transit vers un pays tiers dans lequel son admission est garantie, ou justifier de la possibilité d'acquiescer légalement ces moyens et disposer d'une assurance-maladie couvrant tous les risques sur le territoire<sup>2</sup>.

La règle veut que les migrants non ayants-droits soient accueillis autant de nuitées que nécessaires à pouvoir se rendre à l'administration compétente en matière d'immigration et d'intégration, l'Office luxembourgeoise d'Accueil et d'Intégration (OLAI). Ce qui correspond à un séjour d'une nuit pendant les jours ouvrables et jusqu'à trois nuits consécutives en fin de semaine. Les responsables des foyers de nuit sont tenus d'orienter les migrants non ayants-droits vers cet office, mais sans en être tenu responsable lorsque ceux-ci ne se présentent pas à ladite administration.

Notons que l'Office luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration est une administration étatique sous tutelle du Ministère de la Famille et de l'Intégration qui a dans ces attributions la politique sociale avec notamment la problématique du sans-abrisme. L'OLAI qui se substitue au Commissariat du Gouvernement aux Etrangers, a été mis en place par voie législative le 16 décembre 2008 et a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> juin 2009<sup>3</sup>.

L'OLAI a pour mission de :

- mettre en œuvre et coordonner la politique d'accueil et d'intégration ;
- mettre en œuvre et gérer le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) ;
- faciliter le processus d'intégration des étrangers ;
- établir un plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations ;
- établir un rapport national quinquennal sur l'intégration des étrangers ;
- gérer des structures d'hébergement ;
- encadrer les demandeurs de protection internationale ;
- lutter contre les discriminations.

Le fait que l'OLAI soit autorisé à gérer des structures d'hébergement destinées au logement provisoire (art. 4 de la loi du 16 décembre 2008) peut expliquer et justifier le fait que l'accueil de personnes non ayants-droits dans les centres d'hébergement pour sans-abri soit restreint. L'idée sous-jacente à cette règle est celle de faciliter une intégration des migrants en favorisant une prise en charge immédiate par l'administration en charge de l'accueil des migrants.

On peut être amené à envisager que les problématiques liées à la migration diffèrent des problématiques liées au sans-abrisme, du moins en ce qui concerne les causes : alors que les situations 'classiques' de sans-abrisme sont souvent liées à des problèmes relationnels (divorce, séparation...), de violence domestique, de santé, de perte d'emploi, de dépendance, de santé mentale..., le sans-abrisme lié à des situations de migration relève souvent de causes divergentes. Par conséquent il peut aussi paraître compréhensible que les solutions à apporter diffèrent.

Partiellement, car certaines caractéristiques au cœur de l'intervention sociale se ressemblent : recherche d'un logement permanente assortie d'une domiciliation, d'un emploi, d'une source de revenu....

D'autres par contre sont plus spécifiques, comme par exemple les propositions de reconduction vers les pays d'origine ou le pays d'entrée sur le territoire européen qui peuvent être faites aux migrants non ayants-droits et concernent des juridictions différentes, notamment le traité européen en relation avec la liberté de circulation des personnes économiquement actives et des personnes économiquement inactives.

Evidemment les questions soulevées par les défenseurs de la liberté de circulation ne sont pas toutes résolues avec la distinction faite entre les populations de sans-abri et les migrants. L'exposé du Professeur Herwig Verschueren lors de la conférence annuelle de la FEANTSA du 4 juin 2010 en illustre les difficultés d'interprétation des textes législatifs<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Source : [www.mae.lu](http://www.mae.lu)

<sup>3</sup> Publié au Mémorial A n° 209 du 24 décembre 2008, à consulter sur [www.legilux.lu](http://www.legilux.lu)

<sup>4</sup> Voir l'exposé du Pr Verschueren sur le site de la FEANTSA : <http://feantsa.horus.be/code/EN/pg.asp?Page=1250>



## Conseils et accompagnement des citoyens d'Europe de l'est sans domicile à Dublin

Par **Wayne Stanley**<sup>1</sup>, *Chargé de missions, Crosscare, Irlande*

[L]es raisons du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement des migrants [...] peuvent être les mêmes – troubles de la santé mentale ou assuétudes – que celles qui exposent tout un chacun au phénomène. S'y ajoutent toutefois des difficultés liées au séjour – régulier ou non – en Irlande et aux droits individuels en termes d'accès à l'aide sociale.

Crosscare est le service d'aide sociale du diocèse catholique de Dublin. Il prend en charge les besoins des personnes socialement marginalisées depuis 1941. Crosscare emploie actuellement près de 170 personnes pour un budget annuel global approchant les € 11 millions. Notre éventail diversifié de dispositifs de prise en charge inclut trois structures pour personnes sans domicile, sept services de proximité et cinq unités s'occupant de la jeunesse.

Depuis deux ans, on constate une augmentation du risque de sans-abrisme et d'exclusion liée au logement chez les migrants. Le présent article aborde certaines difficultés que nos services observent chez leurs usagers.

Crosscare possède deux structures de prise en charge d'urgence des personnes sans domicile ainsi qu'un service d'information et de défense des droits (le CHWI). Basés dans le centre-ville de Dublin, ils constatent une tendance à l'augmentation du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement au sein des communautés immigrées.

Avec l'aide de bénévoles, le service d'information anime depuis plusieurs années des guichets spécialisés destinés aux communautés polonaise et rom. En 2009, le guichet Pologne du CHWI a reçu plus de quinze cents usagers. Il reçoit aussi régulièrement des appels de Cork, Limerick et des gens se déplacent des comtés de Wexford, Meath et Kildare pour obtenir son assistance.

Lorsque le guichet polonais a ouvert en 2007, la majorité des demandes concernaient le paiement des allocations familiales et la « Condition de résidence habituelle » (*Habitual Residency Condition*<sup>2</sup> ou HRC). Cependant, avec la crise économique, des difficultés se sont fait jour en matière de sécurité sociale qui n'avaient pas encore été envisagées et l'éventail des demandes a alors connu un développement exponentiel, de même que leur complexité. Si le type de demande était variable, les plus nombreuses continuaient de concerner l'aide sociale puis le logement et le sans-abrisme.

### LE SANS-ABRISME ET L'EXCLUSION LIÉE AU LOGEMENT DES IMMIGRÉS EN IRLANDE

Depuis le 19<sup>e</sup> siècle, l'Irlande est traditionnellement une terre d'émigration. Cette tendance historique s'est inversée en 1996, l'immigration devenant la norme jusqu'en 2008. Suite à l'élargissement de l'Union européenne aux UE10 en 2004, l'Irlande a adopté un positionnement économique ouvert et tous

les ressortissants de ces pays ont donc pu y voyager et y travailler librement. Si l'Irlande est désormais à nouveau un pays d'émigration, il convient de noter que l'immense majorité des émigrants sont désormais originaires des UE12.

En matière de sans-abrisme, les recensements récents de la grande exclusion dans les quatre districts de Dublin confirment la poursuite de la baisse. Menés chaque année au printemps et en hiver, ils montrent que 60 personnes dormaient dans la rue la nuit du comptage de Novembre 2009 contre 98 lors de celle d'avril 2009. Parmi les sans-abri dont l'identité a pu être confirmée lors du recensement de novembre, plus de la moitié n'étaient pas Irlandais.

En 2009, le centre Charlemont Street de Crosscare, qui propose 56 places par nuit, a hébergé 1 150 personnes différentes, dont 152 ont indiqué ne pas être de nationalité irlandaise. Sur ces 152 personnes, 104 étaient citoyennes de pays membres de l'Espace économique européen (EEE). Au premier trimestre 2010, Charlemont Street a accueilli 125 nouveaux usagers. Parmi eux, 25 (soit 20 %) venaient de l'étranger, dont 20 de l'EEE.

Les statistiques mensuelles du centre d'Amien Street de Crosscare montrent que, sur les premiers mois de 2010 (jusqu'au 18 avril inclus), 116 nouveaux usagers ont sollicité un accueil, dont 37 (soit 32 %) ont indiqué être étrangers. Il convient toutefois de noter qu'apparemment, une part significative des immigrés sans domicile sont orientés vers ce centre, ce qui explique peut-être la différence par rapport au centre de Charlemont Street.

Si Crosscare ne s'est pas encore penché sérieusement sur les raisons du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement des migrants, le personnel de ses centres constate que ce peuvent être les mêmes – troubles de la santé mentale ou assuétudes – que celles qui exposent tout un chacun au phénomène. S'y ajoutent toutefois des difficultés liées au séjour – régulier ou non – en Irlande et aux droits individuels en termes d'accès à l'aide sociale.

Au centre de Charlemont Street, un travailleur social est spécifiquement chargé d'accompagner et de défendre les personnes confrontées à ces situations. Le centre d'Amien Street a élaboré un questionnaire afin de réunir des données de base et toute personne qui ne touche pas d'allocations est orientée vers le service d'information et de défense. Les consignes et le questionnaire sont disponibles en anglais et en polonais.

1 [Wstanley@crosscare.ie](mailto:Wstanley@crosscare.ie).

2 Cf. infra.





En guise d'exemple des difficultés auxquelles les personnes peuvent être confrontées, on citera le cas suivant :

M. A, citoyen de l'EEE, est arrivé dans notre centre, accompagné de son référent, en 2009. Il ne pouvait pas acquitter la participation financière demandée par nuitée en CHU et la structure qui l'hébergeait ne s'estimait pas capable de le prendre en charge. M. A avait commencé à mendier pour payer son hébergement. Son référent a discuté de sa situation avec lui et a conclu à son droit à une aide financière. M. A est arrivé en Irlande en 2006 et a travaillé pendant une bonne partie de l'année 2009 avant de perdre son emploi puis son logement en raison d'une assuétude. Il s'est avéré que les services sociaux avaient erronément conseillé à M. A de solliciter le bénéfice des allocations de chômage. Celles-ci lui ont été refusées au motif de son statut migratoire : il n'était pas considéré comme résident habituel. En réalité, ayant longtemps travaillé dans son pays d'origine, il aurait dû, en application de la réglementation européenne, pouvoir cumuler les périodes de cotisation relatives à ses emplois précédents. Grâce à l'assistance obtenue, M. A a pu accéder à une allocation qui lui a permis de s'investir plus pleinement dans les programmes proposés par son centre.

Il est important de noter que cet exemple n'a vocation à pointer du doigt ni l'Etat ni l'association concernée. S'il est manifeste que M. A aurait pu être mieux pris en charge, son cas est surtout révélateur du fait que la perte d'un emploi et le sans-abrisme qui la suit résultent directement non pas de l'action d'un service ou l'autre mais bien de difficultés personnelles structurelles. Ceci dit, le refus du bénéfice des allocations de chômage l'a condamné à s'enfoncer plus encore dans l'exclusion liée au logement et lorsque sa situation a enfin été régularisée, il a su affronter les causes profondes de son exclusion liée au logement.

### IMMIGRÉS EN FIN DE DROITS

Si l'accès à l'aide sociale est un facteur déterminant du risque d'exclusion liée au logement ou de sans-abrisme prolongé chez les immigrés, ce n'est pas le seul. Un nombre limité – mais pas insignifiant – d'immigrés venus chercher du travail en Irlande deviennent sans-abri sans jamais avoir travaillé. Il s'agit pour la plupart de demandeurs d'emploi en provenance de l'EEE et qui ont le droit de résider et de travailler en Irlande.

En règle générale, que ce soit pour des raisons personnelles ou parce qu'elles sont convaincues qu'elles finiront par décrocher un emploi, ces personnes ne souhaitent pas rentrer au pays. Si nous leur offrons le peu d'aide disponible dans leur cas, nous nous efforçons aussi de leur expliquer précisément l'étendue de leurs difficultés – c'est-à-dire que leur droit à des allocations est limité, voire nul – et nous essayons de

leur obtenir un hébergement temporaire dans l'un de nos centres ou auprès d'une autre structure adaptée de la ville. Ce que nous constatons, particulièrement lorsque des enfants sont concernés, c'est que dès que les besoins les plus immédiats des familles sont rencontrés en termes de nourriture et d'hébergement, ces personnes prennent conscience de leur situation. Dans certains cas, les familles acceptent alors l'offre du *Community Welfare Service* d'un billet de retour gratuit dans leur pays d'origine.

### DROITS ET ALLOCATIONS DES TRAVAILLEURS DES PAYS DE L'EEE

Tout travailleur migrant de l'EEE qui occupe un emploi « véritable et effectif » en Irlande est considéré comme un travailleur aux yeux de l'Union européenne. Cette définition exclut les emplois si anecdotiques qu'ils peuvent être jugés « marginaux et accessoires ».

Prenons l'exemple d'un citoyen de l'EEE qui arrive en Irlande sans offre d'emploi en poche et qui s'installe chez son cousin, gérant d'un magasin. Il donne un coup de main au magasin une heure ou deux en échange de € 30 par semaine et prétend trois mois plus tard que son cousin l'a renvoyé. Cet emploi non déclaré pourrait être jugé « marginal et accessoire ».

Par contre, un emploi à temps partiel peut être considéré comme « véritable et effectif ». Par exemple, un citoyen de l'EEE qui peut démontrer travailler depuis trois mois à raison de trois heures par jour, cinq jours par semaine pourrait être considéré comme possédant un emploi « véritable et effectif ».

En droit communautaire, tout citoyen d'un Etat membre ne peut être traité différemment des travailleurs du pays d'accueil et doit jouir des mêmes « avantages sociaux » que ces derniers<sup>3</sup>. En Irlande, les services compétents considèrent que le « Supplément d'aide sociale » (*Supplementary Welfare Allowance – SWA*) est assimilable à un avantage social. Le SWA de base est une allocation hebdomadaire versée aux personnes dont les ressources sont insuffisantes pour faire face à leurs besoins et à ceux de leur conjoint et/ou enfant(s) à charge.

Tout citoyen de l'EEE peut conserver son statut de travailleur s'il perd involontairement son emploi. Les ressortissants d'autres pays de l'EEE que le pays d'accueil et qui y travaillent depuis douze mois ont droit au SWA s'ils remplissent les conditions de son bénéfice.

Les personnes qui ont travaillé dans le pays moins de douze mois ont, elles aussi, droit au SWA mais son bénéfice, éventuellement limité à six mois, est subordonné à l'inscription en tant que demandeur d'emploi auprès du service compétent du Ministère de la protection sociale et de la FÁS<sup>4</sup> ou à la participation à une formation professionnelle liée à l'emploi précédemment occupé.

3 Article 7(2) du Règlement CEE 1612/68.

4 Agence nationale irlandaise pour l'emploi et la formation.



L'exemple ci-dessous illustre le risque de confusion qu'entraînent ces conditions :

Le travailleur B, citoyen de l'EEE, trouve un emploi en Irlande et le conserve pendant 14 mois avant de le perdre. Il est éligible au SWA tant qu'il cherche du travail, ce qui lui garantit également l'accès aux dispositifs de prise en charge de l'exclusion liée au logement.

Le travailleur C, citoyen de l'EEE, trouve un emploi en Irlande et l'occupe pendant neuf mois avant de le perdre. Après un temps de recherche, il en trouve un autre qu'il occupe pendant six mois avant de le perdre également. Bien qu'ayant travaillé le même nombre de mois, il n'est éligible au bénéfice du SWA que pendant six mois, au terme desquels il peut se voir proposer un billet de retour au pays mais il n'a pas de garantie d'accès aux dispositifs de prise en charge du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.

### CONDITION DE RÉSIDENCE HABITUELLE

En Irlande, la condition de résidence habituelle s'applique à certaines prestations sociales, dont le SWA, les allocations de chômage et les allocations familiales. Le gouvernement a introduit cette condition en 2004 face à la perception d'un risque de « tourisme social ». La résidence habituelle d'une personne dépend des cinq critères suivants :

- Durée de séjour ininterrompu dans le pays ou dans tout autre Etat ;
- Durée et objet de toute absence du pays ;
- Nature et parcours d'emploi personnel ;
- Centre d'intérêt principal de la personne ; et
- Futures intentions de la personne concernée telles que révélées par les divers aspects de sa situation.

Ces conditions visent à s'assurer que toute personne demandant le bénéfice de prestations sociales possède un lien manifeste avec le pays. Chacun des cinq facteurs pèse d'un poids égal dans la décision du fonctionnaire des services sociaux ou du SWA compétent.

On constate toutefois souvent que l'un de ces facteurs pèse plus lourd que les autres. Dans certains cas, c'est la durée du séjour dans le pays. Auparavant, les fonctionnaires des services sociaux avançaient souvent une soi-disant « règle des deux ans » pour justifier les refus mais si ce motif est encore évoqué ici et là, il l'est désormais beaucoup moins. Nous avons également observé des décisions affirmant que le demandeur n'est ni un travailleur ni un résident habituel.

M. D est arrivé en Irlande en 2004 et a travaillé sans interruption jusqu'à son licenciement en 2006. Dans un premier temps – jusqu'à l'épuisement de ses droits –, il a eu droit à une allocation de demandeur d'emploi basée sur ses cotisations, après quoi il a touché des allocations de chômage statutaires (pour le bénéfice desquelles il était considéré comme résident habituel). En 2009, il a été impliqué dans un incident antisocial pour lequel il a été condamné à trois mois d'emprisonnement. A sa sortie de prison, il a été orienté vers le *Community Welfare Service* compétent qui lui a annoncé qu'il n'était plus considéré ni comme un travailleur ni comme un résident habituel. Sans ressources, il a frappé à la porte des structures de prise en charge de l'exclusion liée au logement.

### ACCÈS AU LOGEMENT ET AUX SERVICES DE PRISE EN CHARGE DU SANS-ABRISME ET DE L'EXCLUSION LIÉE AU LOGEMENT

Il existe un lien entre l'accès au logement et à la prise en charge de l'exclusion liée au logement et l'accès aux allocations. Les collectivités locales, par exemple, exigent que les candidats au logement social municipal ou à une prise en charge de l'exclusion liée au logement soient allocataires sociaux.

Les centres d'accueil de Crosscare ont reçu instruction des autorités locales et des services sociaux de n'accepter d'héberger qu'une seule nuit toute personne qui ne serait pas allocataire social – soit parce qu'elle n'y a pas droit soit parce qu'elle n'en a pas sollicité le bénéfice – et de l'orienter le lendemain matin vers l'« Unité nouvelles communautés » (*New Communities Unit*, section du service du SWA de Dublin qui reçoit toutes les demandes émanant d'étrangers) où sera réalisé un bilan de ses droits et où elle se verra proposer un billet de retour au pays si elle n'est éligible à aucune prestation sociale.

Le cas ci-dessous est exemplaire de ce type de situation :

M. E est arrivé en Irlande en 2004 et y réside en permanence depuis. Par la suite, il a accumulé d'importantes périodes d'emploi, dont plus de douze mois ininterrompus. Suite à la perte de son dernier emploi et de son logement, il a touché des allocations et bénéficié d'un logement social. Mais son statut d'allocataire a été revu : on a considéré qu'il n'était ni travailleur ni résident habituel et il a donc été expulsé de son logement. Lorsqu'il s'est présenté chez Crosscare, nous avons fait appel de la décision en affirmant son statut de travailleur en droit européen et de résident habituel au vu des cinq critères. Nous l'avons hébergé dans l'un de nos centres mais nos autorités de financement nous ont signifié que nous n'en avions pas le droit et que M. E devait contacter un organisme référent et être orienté vers lui.



Cet exemple n'est présenté pour jeter la pierre à personne ni à aucun service en particulier. Crosscare affirme sans ambiguïté que la décision prise était erronée et que des voies de recours sont prévues dans ces cas-là. Si cet exemple est repris ici, c'est pour illustrer le fait que les immigrés de l'EEE ou d'ailleurs ne bénéficient pas toujours d'une pleine protection en attendant le résultat de leur procédure d'appel. Tout ce qu'on a proposé à M. E, c'est un billet de retour dans son pays. Il n'a donc pas pu exercer pleinement et correctement son droit de recours.

## AU-DELÀ DES DÉCISIONS ERRONÉES

Si les cas présentés ci-dessus mettent en lumière les difficultés que rencontrent les usagers confrontés à des décisions erronées et à des structures de prise en charge qui ne maîtrisent pas suffisamment le large éventail de connaissances nécessaires en matière d'aide sociale pour les faire annuler, des problématiques plus structurales existent également et doivent être abordées.

Ces difficultés concernent par exemple l'accès de ces personnes à une traduction. Dans certains cas, nous avons découvert que les personnes n'avaient pas bénéficié des services d'un interprète professionnel et ne comprenaient donc pas vraiment ce qu'on leur demandait. Il faut aussi signaler que, si nous recevons des échos de comportements ouvertement racistes (des personnes à qui l'on a par exemple dit de retourner d'où elles viennent sans même avoir la possibilité de solliciter une allocation), il faut aussi souligner que – malgré les incidents rapportés par des usagers et les quelques déclarations préoccupantes de fonctionnaires entendues par des travailleurs sociaux –, ce problème ne se pose heureusement que rarement.

Les questions concernent plus largement les discriminations indirectes. La crise économique a entraîné de très nombreux changements dans l'aide sociale ces dernières années. Si bien peu peuvent être considérées comme des politiques directement discriminatoires envers les travailleurs immigrés de l'EEE, on constate tout de même que les modifications apportées au système sont adoptées sans veiller à ce que ces changements ne soient pas indirectement discriminatoires. On se contente généralement de vérifier que la même décision s'appliquera à tout citoyen irlandais sans systématiquement s'interroger spécifiquement sur d'éventuelles différences dans la nature ou les montants des allocations selon que le bénéficiaire est irlandais ou travailleur immigré de l'EEE.

En guise d'exemple, penchons-nous sur le type d'allocations vers lesquelles les travailleurs de l'EEE sont orientés. Pour les travailleurs irlandais, le SWA est considéré comme une allocation relevant du « filet de sécurité »<sup>5</sup> sociale, c'est-à-dire destinée à garantir que personne ne tombe sous un niveau de revenu minimum de base. Or, pour beaucoup de travailleurs de l'EEE, le SWA est actuellement la seule allocation accessible. Ils se retrouvent donc en pratique sans « filet de sécurité ». Les exemples ci-dessus montrent que cette situation est porteuse d'extrême pauvreté pour les personnes.

Il est également important de préciser que la responsabilité n'incombe pas exclusivement à l'Etat : le manque de connaissance des usagers et des structures de prise en charge en matière d'aide sociale contribue

aussi à l'ensemble des difficultés que rencontrent les usagers immigrés. Associé à un défaut de prise de conscience des effets potentiellement discriminatoires des changements qui interviennent dans les dispositifs d'aide sociale, ce déficit constitue le domaine le plus problématique en ce qui concerne les difficultés évoquées plus haut.

Crosscare a réalisé des affiches intitulées *Know your Rights* (« Connaître ses droits ») en anglais, polonais et russe afin d'aborder tant soit peu le manque d'informations des usagers. Le CHWI organise des formations pour les structures de prise en charge et des moyens ont été trouvés pour financer un travailleur européen qui développera cette formation et la proposera dans le secteur.

En partenariat avec le Northside Community Law Centre (un centre juridique de proximité avec lequel nous travaillons depuis deux ans sur des questions relevant du droit au logement) et Focus Ireland, membre irlandais de la FEANTSA, nous avons mis sur pied un Groupe HRC (sur la Condition de résidence habituelle) au sein duquel siègent diverses associations dont les usagers connaissent des difficultés à cause de la HRC.

Après des propos incendiaires tenus par le maire d'une ville, plusieurs membres du Groupe HRC se sont réunis pour rédiger un *vade mecum* des droits et bénéfices des immigrés en matière d'aide sociale pour tenter d'expliquer pourquoi les personnes concernées méritent leur droit aux allocations. Ce document d'information a été diffusé auprès de députés et de sénateurs irlandais ainsi que des médias.

## CONCLUSIONS

Il convient enfin de noter que malgré les pressions que la crise économique actuelle exerce sur les finances publiques en Irlande, l'exclusion liée au logement reste une thématique politique importante dans le pays. Le Ministère de l'environnement a augmenté sa dotation en 2009 et l'a maintenue en 2010. Et si les subventions du Ministère de la santé ont légèrement baissé, les services de Crosscare ne s'en sont trouvés ni gravement perturbés ni remis en cause sur le plan de la qualité.

Cet engagement commence à porter ses fruits : comme indiqué plus haut, le nombre de personnes dormant dans les rues de la capitale diminue régulièrement et la réorganisation des dispositifs en Irlande pourrait vraiment nous permettre de progresser vers l'élimination du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement de longue durée et de la grande exclusion d'ici la fin de cette année. Le gouvernement espère vraiment que cette avancée permettra de réaliser des économies substantielles à moyen terme et régler la problématique du sans-abrisme devrait entraîner une diminution des besoins en termes de prise en charge et surtout de dispositifs résidentiels particulièrement coûteux.

Toutefois, malgré ces progrès vers l'élimination du sans-abrisme, il serait désastreux que l'Etat fasse l'impasse sur une réflexion collective et interservices consacrée aux difficultés que rencontrent les nouveaux résidents en Irlande.

*Les avis exprimés dans cet article sont ceux de l'auteur.*

**[L]a responsabilité n'incombe pas exclusivement à l'Etat : le manque de connaissance des usagers et des structures de prise en charge en matière d'aide sociale contribue aussi à l'ensemble des difficultés que rencontrent les usagers immigrés.**

<sup>5</sup> Department of Social and Family Affairs (« Service des affaires sociales et familiales »), *Report of the Working Group on the Review of the Supplementary Welfare Allowance Scheme Phase II* (« Rapport du Groupe de travail chargé du bilan du programme de Supplément d'aide sociale – Phase II »), novembre 2006.



## Partage de solutions : comment aider les citoyens d'Europe centrale et orientale confrontés à l'exclusion liée au logement au Royaume-Uni?

Par **Joanne Crellen**, Directrice du projet « Innovations », Homeless Link, Royaume-Uni

Pour accompagner les personnes, il est indispensable de connaître leurs droits.

Depuis six ans, la problématique de la grande exclusion des citoyens d'Europe centrale et orientale – et plus particulièrement des nouveaux Etats membres – se pose avec de plus en plus d'acuité au Royaume-Uni. Nous connaissons désormais une situation où plus d'un quart des sans-abri recensés dans les rues de Londres sont originaires d'Europe centrale et orientale. On rencontre des situations semblables dans d'autres métropoles et de nouveaux campements de sans-abri fleurissent en zone rurale, hors de vue du public.

L'élargissement de l'Union européenne en 2004 et 2007 a entraîné une augmentation de l'immigration en Grande-Bretagne en provenance d'Europe centrale et orientale. Si la majorité des ressortissants de ces pays, dits « A8 » et « A2 »<sup>1</sup> ont réussi à trouver un emploi et un logement au Royaume-Uni, l'horizon de ceux qui se trouvent sans emploi ni logement est parfois très limité vu les obstacles qui leur barrent l'accès aux prestations et services sociaux. Lorsque les pays candidats sont entrés dans l'Union, les « anciens » Etats membres ont été autorisés à prendre des mesures provisoires restreignant la liberté de mouvement des travailleurs des nouveaux Etats membres pendant une période pouvant aller jusqu'à sept ans. Ces mesures resteront donc valables jusqu'en 2011 pour les ressortissants des A8 qui devraient ensuite jouir du même accès au marché du travail communautaire que les ressortissants des autres pays de l'Espace économique européen (EEE). Si le Royaume-Uni a décidé de ne pas entraver la libre circulation des travailleurs en provenance des A8, il a bel et bien mis en place un « Programme d'inscription des travailleurs » (*Worker Registration Scheme* ou WRS) afin de mesurer l'impact de l'élargissement de l'Union européenne sur le marché britannique du travail et de contrôler l'accès aux droits sociaux. La réglementation en matière de sécurité sociale a été amendée pour limiter l'accès à certaines allocations soumises à condition de revenu. D'autres restrictions ont été imposées aux ressortissants des A2 qui jouissent d'un accès plus limité au marché de l'emploi et à l'aide sociale.

En 2007, un rapport sur la grande exclusion à Londres a montré que 18 % des gens à la rue sont originaires des A8 et des A2. La même étude, renouvelée en novembre 2008, a révélé que la part des sans-abri de ces pays était passée à 25 %<sup>2</sup>. Toutes les victimes de la grande exclusion ne dorment pas à la rue – certaines occupent un logement précaire (un squat, par exemple), sont en mauvaise santé ou présentent des besoins en termes d'accompagnement liés par

exemple à une assuétude à la drogue ou à l'alcool. Une étude que nous avons menée en 2009 dans l'ensemble de l'Angleterre a révélé que 47 % des centres de guidance et de prise en charge des personnes sans domicile travaillent avec des immigrés européens dans le besoin<sup>3</sup>.

Etant donné les restrictions pesant sur les droits des ressortissants des A8 et des A2 en termes d'accès aux moyens publics, il est parfois difficile pour les associations de savoir quel accompagnement proposer à ces usagers sans domicile qui frappent à la porte de leurs dispositifs. Il est dès lors possible que les parcours traditionnels de sortie de la grande exclusion ne soient pas accessibles aux personnes qui n'ont pas droit aux prestations de logement. D'autres obstacles peuvent entraver l'intervention auprès de ce public d'usagers : difficultés linguistiques, différences culturelles, modicité des subventions, etc. En outre, ces usagers présentent parfois des besoins d'accompagnement différents des usagers « classiques ».

### RELEVER LES DÉFIS

Depuis l'apparition de cette problématique en 2004, les structures de prise en charge de l'exclusion liée au logement ont adapté leurs dispositifs afin de trouver des solutions pour ces usagers. En outre, dans sa stratégie intitulée *No One Left Out – Communities ending rough sleeping* (« N'abandonner personne : les collectivités mettent fin au sans-abrisme »), le gouvernement travailliste de l'époque s'était engagé à éradiquer la grande exclusion d'ici 2012<sup>4</sup>. Or, pour réaliser cet objectif, il fallait aborder l'exclusion liée au logement des publics immigrés.

Pour accompagner les personnes, il est indispensable de connaître leurs droits. Or, la confusion règne dernièrement concernant les dispositions transitoires et leur signification pour les usagers. Homeless Link a rédigé un *vade mecum* des droits des ressortissants des A8 et des A2 en termes d'accès au marché du travail et aux allocations de chômage, à l'aide légale aux personnes sans domicile, à l'allocation de logement ou à l'exemption des impôts locaux, au logement social ainsi qu'au *National Health Service* (soins de santé gratuits). Ce *vade mecum* a été largement diffusé auprès de tous nos membres et des collectivités locales de toute l'Angleterre. Si la sollicitation d'un avis juridique reste de mise au cas par cas, ces conseils éclairent dans une certaine mesure les droits des usagers qui frappent à la porte des structures de prise en charge des personnes sans domicile.

1 L'acronyme « A8 » désigne les pays entrés dans l'Union européenne en 2004 : Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovaquie. « A2 » fait référence à la Bulgarie et à la Roumanie, membres depuis 2007. Ensemble, ces dix pays sont appelés « A10 ».

2 [http://www.homeless.org.uk/sites/default/files/repeat\\_survey.pdf](http://www.homeless.org.uk/sites/default/files/repeat_survey.pdf)

3 [http://www.homeless.org.uk/sites/default/files/Migrants%20and%20Homelessness%20report\\_March\\_prm.pdf](http://www.homeless.org.uk/sites/default/files/Migrants%20and%20Homelessness%20report_March_prm.pdf)

4 *No-one Left Out: Communities ending Rough Sleeping* : <http://www.communities.gov.uk/publications/housing/roughsleepingstrategy>





La législation actuelle n'autorise en fait à ces personnes que deux manières d'éviter une indigence prolongée au Royaume-Uni : trouver un emploi déclaré ou rentrer au pays. Plusieurs initiatives ont été lancées pour appuyer ces options. Il s'agit :

- de dispositifs d'hébergement et d'emploi mis sur pied pour aider les immigrés à retrouver un emploi, puis un logement, ou pour les aider, le cas échéant, à reprendre contact avec leur pays d'origine ;
- de services de reprise de contact : ces structures rétablissent le contact entre les citoyens de l'Union européenne immigrés et les dispositifs d'accompagnement de leur pays d'origine. Il s'agit jusqu'ici d'un dispositif fonctionnant à Londres sous la houlette de l'organisation caritative Thamesreach et du projet pilote *National Reconnection Service* lancé dans plusieurs autres régions d'Angleterre ;
- Barka Royaume-Uni : ouvert à Londres en juin 2007, cet organisme est actif dans plusieurs quartiers de Londres et aide les personnes à recontacter les associations de leur pays d'origine.

L'emploi<sup>5</sup> est une voie de sortie privilégiée de l'exclusion liée au logement pour les usagers originaires d'Europe centrale et orientale qui n'ont pas accès aux moyens publics. Certains arrivants ne sont pas ou peu au courant des conditions d'emploi et de logement au Royaume-Uni. Les aider à comprendre les procédures et les accompagner dans leurs démarches peut faciliter la recherche d'un emploi et prévenir une grande exclusion persistante. Les structures qui souhaitent aider leurs usagers à trouver un emploi doivent :

- étudier soigneusement les attentes des usagers et leur fournir des informations factuelles ;
- souligner l'importance d'occuper un emploi déclaré ;
- disposer d'un dossier d'information à distribuer pour que les personnes puissent le lire à tête reposée ;
- faire le bilan des expériences et compétences des usagers afin de les rapprocher d'offres d'emploi appropriées ;
- expliquer clairement aux usagers qu'il y a certaines conditions à remplir avant de rechercher un emploi : posséder des papiers d'identité, un numéro national d'assurance et un compte en banque, etc. ;
- donner confiance aux usagers en faisant des démarches en leur présence ;
- organiser ou dispenser une formation adaptée aux besoins des usagers – en précisant comment cette formation va les aider à se préparer à occuper un emploi ;
- disposer d'une liste d'agences ou de logiciels de recherche d'emploi afin d'aider les usagers dans leur quête d'un travail ;
- aider les usagers à se préparer à toutes sortes d'entretiens d'embauche ;
- dispenser des conseils aux usagers sur la manière d'éviter l'exploitation et leur communiquer un numéro à contacter pour tout accompagnement de suivi dont ils pourraient avoir besoin.

La reprise de contact aussi est une option importante qu'il faut pouvoir proposer aux immigrés qui ne trouvent pas d'emploi et n'ont pas accès à un accompagnement au Royaume-Uni. Les solutions de rechange appropriées pour ceux qui n'ont pas accès aux moyens publics ne sont pas légion s'ils ne parviennent pas à décrocher un emploi stable et sont sans ressources. Investir dans des dispositifs de reprise de contact peut permettre d'éviter la grande exclusion de longue durée et le cortège de problèmes et de difficultés qui l'accompagnent. Il est important que cette reprise de contact soit une option volontaire étant donné que tous les bénéficiaires potentiels ne souhaitent pas rentrer dans leur pays – pour diverses raisons : fierté, détermination à réussir, absence de liens dans le pays d'origine, antécédents judiciaires.

Pour les usagers démunis qui ne paraissent pas capables d'occuper un emploi mais ne veulent pas rentrer chez eux, il peut être utile d'instaurer petit à petit un climat de confiance et d'aborder régulièrement les avantages d'un retour au pays. Il est également important de renouer le contact avec le pays d'origine de manière à tenir compte à la fois des besoins des usagers en termes d'accompagnement et des moyens et des capacités disponibles<sup>6</sup>. Il est utile, lors du bilan des besoins des usagers, d'aborder un éventuel retour au pays et leurs attentes sur ce plan.

Pour que ces solutions soient performantes, les structures de prise en charge doivent au préalable surmonter les obstacles linguistiques et culturels entre elles et leurs usagers. Tout d'abord, ces derniers doivent être informés de ce que la structure peut leur offrir et le minimum d'information dont ils pourraient avoir besoin devrait être disponible dans une langue qu'ils comprennent. Cela peut impliquer de traduire les informations concernant les structures dans diverses langues ou d'enseigner au personnel quelques expressions simples dans ces langues pour pouvoir faire bon accueil aux usagers. Les structures doivent également veiller à ce que soient disponibles des traductions des informations souvent demandées concernant le séjour, le travail, etc., au Royaume-Uni. Pour autant, les structures ne doivent pas tout traduire par elles-mêmes : de nombreuses publications sont déjà disponibles contenant des informations traduites.

Lorsque les usagers ont besoin d'une aide supplémentaire que les structures ne sont pas en mesure de leur apporter par le biais de traductions et qu'elles sont incapables de communiquer en anglais, l'aide d'interprètes peut être indispensable. Il est important que cette aide soit considérée comme une solution à court terme, d'urgence, face à une situation individuelle et que les structures encouragent leurs usagers à commencer dès que possible à apprendre et à pratiquer l'anglais. En outre, les services de traduction sont coûteux. L'alternative consiste à recourir à des traducteurs/interprètes bénévoles, soit au cas par cas – par exemple dans le cadre de panels de discussion visant à mieux comprendre les besoins des usagers –, soit en disposant d'une liste de bénévoles mobilisables

5 Pour de plus amples informations concernant l'assistance aux usagers en recherche et pérennisation d'emploi : voir <http://www.homeless.org.uk/cee-employment>

6 Pour un aperçu détaillé : <http://www.homeless.org.uk/cee-reconnection>



Si la grande exclusion de ressortissants d'Europe centrale et orientale reste une problématique d'importance, des progrès considérables ont été réalisés vers l'identification de solutions [...] grâce à l'innovation et à la souplesse du tiers-secteur et aux efforts concertés des structures et dispositifs caritatifs et publics.

pour les urgences<sup>7</sup>. Dans le même ordre d'idées, les associations peuvent spécifier, dans le profil des offres d'emplois rémunérés qu'elles publient, que des connaissances linguistiques constituent un atout.

Fondamentalement, les structures devraient encourager leurs usagers à se perfectionner en anglais pour améliorer leurs chances de parvenir à mener une existence indépendante au Royaume-Uni. De nombreux cours d'anglais sont disponibles et les structures devraient aider leurs usagers à en trouver un qui correspond à leurs besoins en termes de niveau préalable, de lieu et d'horaire. Les structures pourraient également proposer certains cours en interne si aucune autre solution appropriée ne peut être trouvée.

#### PERSPECTIVES D'AVENIR

Bien sûr, les gens doivent prendre leurs responsabilités et se préparer soigneusement avant de décider d'émigrer pour trouver un emploi dans un autre pays ou y commencer une nouvelle vie. Il nous incombe, collectivement, de veiller à ce que les personnes prennent ces décisions en toute connaissance de cause, de leurs droits, des restrictions en matière d'emploi et des réalités de l'existence dans d'autres Etats membres, surtout étant donné la conjoncture économique actuelle. Malheureusement, nous avons pu observer les effets dévastateurs d'un défaut total de prise en charge sociale sur la vie de personnes fragilisées qui sont peu préparées à un marché du travail difficile ou qui se trouvent sans emploi et sans ressources ni accès aux moyens publics.

Les récentes élections législatives ont porté un nouveau gouvernement au pouvoir en Grande-Bretagne et nous attendons pour l'heure des éclaircissements concernant les conséquences de l'alternance sur la manière d'aborder cette problématique à l'échelon national. Car il est clair qu'elle doit être abordée. Homeless Link a appelé le nouveau gouvernement à agir pour empêcher que la situation empire encore. Nous avons demandé que des mesures soient prises immédiatement pour mettre un terme à l'exclusion de l'accompagnement liée au *Workers Registration Scheme* et pour que de nouvelles mesures soient prises à l'échelon local pour garantir l'accès des personnes sans domicile et sans ressources originaires d'Europe centrale et orientale à un accompagnement à court terme leur permettant de trouver un emploi ou de rentrer au pays dans la dignité. Nous pensons qu'il est aussi important que le gouvernement mette en place un dispositif de vérification systématique de toute nouvelle proposition potentiellement susceptible de faire dériver les gens vers l'indigence.

Si la grande exclusion de ressortissants d'Europe centrale et orientale reste une problématique d'importance, des progrès considérables ont été réalisés vers l'identification de solutions. Cela n'a été possible que grâce à l'innovation et à la souplesse du tiers-secteur et aux efforts concertés des structures et dispositifs caritatifs et publics. Dans notre cheminement vers la réalisation de notre engagement à mettre un terme à la grande exclusion, nous espérons que divers acteurs continueront d'unir leurs forces pour capitaliser sur les progrès déjà réalisés et contribuer à la réalisation de notre vision d'un pays où personne n'est contraint de vivre sans abri.

7 Pour des informations concernant le recrutement de bénévoles : <http://www.homeless.org.uk/cee-guidance>



# Egalité dans l'attribution des logements publics et sociaux

Par **Christian Perl**, *Coordinateur de projet au BAWO et Membre du Conseil d'administration de la FEANTSA, Autriche*

En Autriche, l'attribution des logements sociaux s'apparente à un exercice d'équilibrisme entre, d'une part, le souci de la mixité sociale et ethnique des quartiers et, d'autre part, la législation anti-discrimination. La question de l'attribution des logements sociaux aux immigrés, minorités et personnes de diverses croyances religieuses est politiquement sensible et juridiquement peu claire pour les parties concernées. Le médiateur national pour l'égalité des chances, les organes locaux de lutte contre les discriminations et les associations font état de nombreux dossiers relatifs à l'attribution de logements sociaux sur base de critères peu transparents non conformes à la législation anti-discrimination. Par exemple, certaines communes lient l'attribution d'un logement social à une maîtrise « suffisante » de l'allemand ou ont introduit des plafonds d'attribution aux immigrés. Si les réserves exprimées à l'encontre des personnes à la recherche d'un logement considérées comme socialement et ethniquement impopulaires sont apparemment objectives, cette situation est en réalité souvent due à des discriminations à l'encontre de personnes aux origines ethniques ou religieuses différentes.

Pour lutter contre ce problème, Volkshilfe Autriche<sup>1</sup> a conçu une série de mesures ciblées et lancé un projet spécial conjoint avec l'organisation faïtière autrichienne BAWO<sup>2</sup> et Klagsverband<sup>3</sup>, association spécialisée dans la représentation des victimes de discriminations. Le point de contact national anti-discrimination au Ministère des affaires sociales a sélectionné ce projet pour une soumission commune au titre du programme PROGRESS. Le Ministère autrichien du commerce, le médiateur national anti-discrimination, les autorités régionales du Tyrol et de Vienne et les différents organes locaux de lutte contre les discriminations soutiennent le projet financièrement et/ou en tant que partenaires stratégiques.

Volkshilfe Autriche est une association non gouvernementale sans but lucratif qui s'inscrit dans la tradition des mouvements caritatifs bénévoles assurant la prestation de services sociaux de toutes sortes. Ses valeurs et ses démarches pratiques reposent sur une série de principes : droits humains, dignité humaine, dialogue social, équité, justice et égalité. Les activités de Volkshilfe ciblent les services sociaux et de santé aux seniors, le conseil aux réfugiés, aux migrants et aux personnes sans domicile et sans emploi ainsi que les services à l'enfance tant en Autriche qu'à l'étranger.

Le Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAWO) est l'organisation qui chapeaute les associations sociales non gouvernementales de prise en charge des personnes sans domicile en Autriche. Le BAWO compte environ 150 membres, dont une

cinquantaine de structures de prise en charge sociale d'urgence, de développement et au long cours, actives dans toutes les provinces autrichiennes. Etant donné que l'activité du BAWO se concentre essentiellement sur la lutte contre le sans-abrisme, ses membres sont actifs dans tous les domaines du travail social. Avec ses membres, le BAWO s'efforce de trouver des solutions (nouvelles) pour les publics les plus fragilisés et exclus de la société, c'est-à-dire en particulier pour les personnes présentant des besoins multiples – telles que les personnes sans domicile ou dépendantes de l'alcool et/ou de la drogue, présentant des troubles de santé mentale ou des diagnostics multiples ou encore nécessitant une prise en charge à long terme – et les immigrés.

Le projet s'articule en trois volets de mise en œuvre emboîtés : étude socio-scientifique, formation en réseau et conseils politiques, et relations publiques.

L'étude comporte un volet juridique et un volet social. Le volet juridique portera sur la compilation d'un panorama de la réglementation européenne et autrichienne pertinente en matière d'attribution des logements sociaux et de lutte contre la discrimination. La législation pertinente sera étudiée dans la perspective d'une évaluation de l'efficacité de l'application de la réglementation anti-discrimination en droit autrichien. Les procédures d'attribution des logements sociaux, les voies de recours et les responsabilités seront inventoriées et analysées. Sur base de cette analyse, des recommandations seront soumises aux diverses assemblées législatives afin d'améliorer la législation anti-discrimination. Par ailleurs, des plans régionaux et locaux d'intégration seront soumis à une analyse comparative visant à mesurer leur pertinence en termes de promotion de l'égalité sur le marché du logement.

Dans un second temps, l'étude tentera d'éclairer si – et dans l'affirmative, comment – les gens sont en pratique victimes de discriminations en raison, entre autres, de leur origine ethnique, de leur apparence ou de leur religion. Nous souhaitons en particulier nous attarder également sur le lien entre discrimination et pauvreté. Le volet socio-scientifique de l'étude consistera à mener des études quantitative et qualitative sur base de questionnaires, d'entretiens téléphoniques et d'études de cas sur les pratiques d'attribution des logements sociaux dans un échantillon de régions et de villes. Des exemples de bonnes pratiques d'attribution en Europe et en Autriche seront étudiés et documentés. Le volet socio-scientifique sera mené dans les régions du Tyrol et de Basse-Autriche ainsi que dans des villes de tailles différentes : Vienne, Linz and Bregenz.

1 [www.volkshilfe.at](http://www.volkshilfe.at)

2 BAWO: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe; [www.bawo.at](http://www.bawo.at)

3 [www.klagsverband.at](http://www.klagsverband.at)



La documentation juridique détaillée et l'analyse de la réglementation pertinente et de sa traduction en pratiques d'attribution devraient également permettre aux collectivités et aux instances adjudicatrices d'améliorer leurs connaissances en matière de réglementation européenne anti-discrimination. L'analyse des plans locaux d'intégration aidera à élaborer des politiques nationales et locales de lutte contre la discrimination et à améliorer la qualité du cadre juridique existant. Le volet socio-scientifique de l'étude devrait aider à déterminer s'il y a discrimination à l'entrée du logement social à l'aune du strict cadre juridique de la discrimination ethnique, révélatrice, par exemple, d'éventuelles discriminations liées à la pauvreté.

Le second volet – des ateliers en réseau de formation et d'échange de bonnes pratiques – est destiné au personnel des sociétés de logement et des organismes régionaux et locaux d'attribution ainsi qu'aux représentants des partis politiques et au personnel des associations engagées dans la prévention, l'aide au logement, l'aide juridique et la guidance sociale. Dans un premier temps, il s'agira d'améliorer la connaissance de la réglementation anti-discrimination. Des exemples concrets et des rapports factuels des participants compilés sous la forme d'un catalogue personnel de pratiques d'attribution des logements serviront de base à une réflexion sur ces pratiques. Les stratégies autrichiennes et européennes constitutives de bonnes pratiques d'attribution de logements, ainsi que des outils spécifiques porteurs de leur généralisation, seront présentés ou élaborés conjointement. De nouvelles approches d'attribution pourront ainsi être mises au point ensemble (directives internes, quotas, critères de traitement en urgence, pratiques d'attribution, services d'accompagnement du logement et du cadre de vie). L'équipe de projet pourra diriger des projets d'application pratique impliquant les participants.

Les exemples de bonnes pratiques et les instruments permettant leur généralisation devraient encourager les pouvoirs publics à s'interroger sur leurs pratiques d'attribution des logements sociaux, ce qui devrait amener une meilleure application de la réglementation anti-discrimination. Les exemples de bonnes pratiques et les instruments de leur généralisation seront consignés dans un rapport des partenaires du projet diffusé par l'intermédiaire des réseaux partenaires. Ainsi, les décideurs disposeront de directives novatrices pour améliorer la planification de leurs pratiques d'attribution. À elle seule, l'élaboration d'exemples de bonnes pratiques en collaboration avec les municipalités et les sociétés de gestion immobilière

est susceptible d'avoir un effet sensibilisant et porteur de qualité dans l'attribution des logements publics. Seront abordées la discrimination qui frappe toutes les formes de pauvreté et la discrimination liée à des obstacles économiques institutionnels. Une réorganisation est envisageable sur base des directives présentées dans les exemples de bonnes pratiques et d'instruments permettant leur généralisation. Les mesures ont pour objectif déclaré de susciter l'élaboration, puis la mise en œuvre, de projets pertinents à l'échelon territorial.

Le troisième volet concerne le conseil politique et les relations publiques. Les résultats de l'étude et les modèles de bonnes pratiques seront disséminés auprès de la population dans un format intéressant et largement distribué par les médias et les réseaux de diffusion des partenaires du projet. Les activités de relations publiques du projet cibleront aussi spécifiquement les professionnels. Les contacts que les services de relations publiques des partenaires du projet entretiennent déjà avec les journalistes et les médias seront mis à profit. En outre, quatre communiqués de presse seront publiés afin de promouvoir les lignes de force du projet. Les produits résultant de ces activités serviront de point de départ à l'élaboration d'outils et au montage de projets ciblés de lutte contre la discrimination lors de conférences régionales et de séminaires de politique.

Les résultats du projet seront présentés dans au moins deux Etats sous la forme d'une étude parlementaire locale, ce qui permettra d'atteindre les décideurs politiques. Ces études parlementaires aborderont les résultats en profondeur et de manière structurée. Nous avons déjà contacté des politiques au sein des gouvernements régionaux du Tyrol, de Basse-Autriche et de Vienne.

En outre, une conférence de clôture au niveau fédéral est envisagée pour intégrer et présenter l'ensemble des résultats. Elle devrait être organisée en collaboration avec l'Organisme national anti-discrimination auprès du Ministère fédéral du travail, des affaires sociales et de la protection des consommateurs (BMASK) et le Service du logement et de la politique du logement du Ministère fédéral des affaires économiques, de la famille et de la jeunesse (BMWFJ).

Le périmètre et la diversité du partenariat devraient permettre à notre proposition d'apporter des résultats socialement pertinents et de déboucher sur un changement performant et durable.





## Roms et sans-abri, l'action associative est-elle impuissante ?

Par **André Gachet**<sup>1</sup>, *Administrateur délégué aux questions européennes, Fapil et*  
**Véronique Gilet**<sup>2</sup>, *Chargée de projet, Alpil, France*

### UNE HISTOIRE EUROPÉENNE QUI S'ÉCRIT LOCALEMENT : L'EXPÉRIENCE LYONNAISE

Nombreux sont les Roms de Roumanie ou de l'Ex-Yougoslavie, à vivre dans nos villes depuis le début des années 90, dans les conditions d'habitat parmi les plus difficiles, le plus souvent sans prise en charge d'aucune sorte. L'éloignement en matière d'accès au droit est renforcé par le fait que les institutions cherchent à contourner les obligations légales vis-à-vis de ces ménages. Cette situation est particulièrement en jeu dans l'agglomération lyonnaise.

En 1993, l'Adjoint au Maire de Lyon, chargé du respect des droits humains, nous demande d'aller voir qui sont les étrangers sans-abri installés dans une gare désaffectée. Anciens demandeurs d'asile en Allemagne, arrivés à Lyon, en France, après un parcours chaotique, ils sont Roumains et souhaitent déposer des demandes d'asile.

La présence d'enfants et de personnes âgées, en particulier, est nouvelle : les sans-abri de Lyon sont jusqu'alors exclusivement des personnes isolées.

Ces ménages engagent des procédures d'asile à un moment où le fichier du Système d'Information Schengen (SIS) se met en place<sup>3</sup>. En Allemagne les situations se sont localement durcies (les événements de Rostock ont eu lieu en 1992<sup>4</sup>). Ils sont arrivés à Lyon et seront plus nombreux au bout de quelques mois jusqu'à former un ensemble identifié dans la ville : les Roms de l'Est.

Les migrations s'organisent, non pas comme nomades (90% des Roms d'Europe sont sédentaires), mais dans des perspectives qui sont, soit une recherche d'installation définitive qui inclut la scolarisation des enfants, l'accès à l'emploi, soit une migration économique plus classique qui pose le principe du retour comme un objectif.

Face à cette demande nouvelle, entre 1993 et 1995, la ville de Lyon et les associations mettent tout en œuvre pour assurer la mise à l'abri des personnes à la rue. L'Etat est obligé, après une occupation spectaculaire de l'esplanade de la basilique de Fourvière, de prendre des dispositions. Une caserne désaffectée accueillera temporairement plus de 300 personnes. Gérée par l'Armée du Salut, cette installation durera près d'une année. Mais déjà la question des Roms est qualifiée. Ces ménages sont surnuméraires et, en dépit des démarches engagées dans l'agglomération (dépôt de demandes d'asile), l'environnement institutionnel estime qu'ils n'ont pas vocation à rester ici.

En octobre 1995, Philippe Videlier, dans un article intitulé « le droit d'asile malmené » dans « Le Monde diplomatique » met à jour les orientations de l'action de l'Etat local auprès de ces ménages : « *Préjugant des décisions de l'Ofpra (L'Office français de protection des réfugiés et apatrides, NDLR), la préfecture du Rhône engageait le monde associatif à « ne pas compliquer les opérations de retour, qui sont inéluctables », assurant que l'État, « responsable de ces délicates opérations de reconduite, sait qu'il a la compréhension » de la population.*

Ainsi l'avenir des Roms de Roumanie est dessiné pour eux autour d'une réponse simple : le retour au pays ou « ailleurs mais pas ici ». L'appréhension de la situation de ces ménages et la qualification des besoins découlera dès lors de la conviction qu'ils sont inscrits dans des logiques de migrations pendulaires et non dans des logiques d'insertion locale et que leur présence intermittente n'a pas à engager durablement leur prise en charge.

### LE REJET DES ROMS S'INSTITUTIONNALISE

Lorsque la Roumanie est reconnue comme pays sûr, il est encore moins question de l'accueil de ses ressortissants les plus pauvres.

Aux Roms roumains, vont venir s'ajouter à partir de 1999, des familles originaires de Yougoslavie (Bosnie, Serbie, Kosovo, Macédoine), qui fuient la guerre et ses conséquences. Pour beaucoup, illettrées et non francophones, ces familles vont peiner à trouver place dans les dispositifs d'accueil spécifiques aux demandeurs d'asile. Certaines familles sont encore en attente de régularisation en 2010.

Au cours de l'hiver 2000/2001, l'arrivée des ménages venus d'ex-Yougoslavie et l'absence de prise en charge institutionnelle entraînent la réapparition de bidonvilles. Ils sont composés de cabanes construites au bord du Rhône sur un terrain en attente de constructions nouvelles de bureaux. La municipalité nouvellement élue accepte le montage d'une réponse transitoire de mise à l'abri de ces ménages. Nous allons édifier le premier « village » de containers de chantier qui durera un an. Après cette période, l'ensemble des occupants est relogé en logement ou en foyer. Aucun d'entre eux n'a été depuis à nouveau en habitat précaire.

Malgré le succès de cette opération, ces ménages seront les seuls à connaître cette issue favorable. Dans le même temps, un bidonville très important (près de 600 habitants) s'est créé. En avril 2004, deux jeunes filles trouveront la mort dans l'incendie d'une cara-

La présence d'enfants et de personnes âgées, en particulier, est nouvelle : les sans-abri de Lyon sont jusqu'alors exclusivement des personnes isolées.

<sup>1</sup> [andre.gachet@habiter.org](mailto:andre.gachet@habiter.org)

<sup>2</sup> [veronique.gilet@habiter.org](mailto:veronique.gilet@habiter.org)

<sup>3</sup> Le Fichier SIS a pour objet de permettre aux pays de l'espace Schengen de mettre en place une politique commune de contrôle des entrées dans l'espace Schengen et ainsi faciliter la libre circulation de leurs ressortissants tout en préservant l'ordre et la sécurité publics. Au 1er février 2009, le N-SIS contenait 1.223.871 signalements concernant des personnes.

<sup>4</sup> Au cours de l'été 1992, des skinheads attaquent un foyer accueillant des demandeurs d'asile Roumains à Rostock avec des cocktails Molotov et des jets de pierre. Le Foyer doit être évacué.



vane installée sur ce bidonville... Le moment d'émotion suscité par cet événement une fois estompé, la présence des Roms est de nouveau rapidement réduite à un problème d'ordre public et les expulsions succèdent aux expulsions.

Les Roms de Roumanie ou d'ex-Yougoslavie existent dans les pages des faits divers des journaux locaux mais ils ne trouvent plus place dans l'action publique. L'agglomération lyonnaise s'habitue à la présence permanente d'une cinquantaine de sites, terrains et bâtiments, occupés et de 6 à 700 Roms migrants sur son territoire.

Plusieurs familles s'inscrivent, de manière plus ou moins contrainte, dans une migration pendulaire, faite d'allers-retours entre la France et la Roumanie, ou dans une migration circulaire, qui les conduit dans différents pays d'Europe guidée par les possibilités de travail (agriculture...), or nous ne sommes plus habitués à cette forme de migration depuis la fermeture des frontières à l'immigration de travail en 1974. L'inhabituel dérange. Par ailleurs, la réglementation en vigueur, avant l'entrée de la Roumanie dans l'UE, ne permettait pas aux roumains de rester plus de trois mois sur notre territoire.

Les débats autour de la présence des Roms loin d'être dépassionnés contribuent à polariser les regards et postures des différents acteurs. Les Roms vont devenir pour certains une migration illégitime, une catégorie à part méritant un traitement différencié. Se développe alors une vision ethnocentriste de ce qui est devenu « le problème rom ». D'autres, s'obstinent à vouloir croire que les Roms peuvent eux aussi trouver place au sein de la cité, qu'ils nous poussent à nous interroger sur nos pratiques et nos dispositifs, mais aussi à construire avec eux un véritable contrat social prenant en compte le respect d'une dignité partagée. Aux côtés des associations « professionnelles », des groupes citoyens se mobilisent pour aider à la scolarisation des enfants (CLASSES<sup>5</sup>), être témoins lors des expulsions de bidonvilles (Collectif roms<sup>6</sup>)...

### LA DIFFICILE ÉMERGENCE DE LA NOTION DE CITOYENNETÉ EUROPÉENNE

Il faut attendre le début de l'année 2007, avec l'entrée de la Roumanie dans l'Union Européenne, pour que l'Etat se mobilise à nouveau. La volonté du Préfet, représentant de l'État dans le Département, permet de mettre en place une action d'envergure qui vise à intervenir sur l'ensemble des problèmes posés : l'habitat, la santé, la scolarisation, l'emploi et la sécurité.

Ces objectifs se heurtent très vite aux contraintes administratives mais surtout au refus persistant de prendre en compte réellement la situation des personnes qui vivent dans le bidonville.

L'arrivée d'un nouveau Préfet met fin à l'action. En l'absence de toute évaluation il décide qu'elle est inefficace.

Les expulsions reprennent, les retours humanitaires se multiplient (suivis très rapidement du retour dans l'agglomération de ceux qui en ont bénéficié) en lien avec une politique de quota d'éloignements du territoire français dont les Roms roumains sont les premières victimes, instrumentalisés au nom de la statistique. Par ailleurs ces retours dits « volontaires » sont utilisés localement sur le plan politique et alimentent les représentations de ménages Roms aux pratiques sociales peu ordinaires (logiques pendulaires, absence de projet d'insertion, recours à la mendicité) ou pour le moins aux pratiques sociales intéressées (ménages ouvrant des prestations familiales auprès de la CAF et acceptant l'aide au retour volontaire pour la Roumanie, etc).

Le temps s'est arrêté, nous sommes revenus 10 ans en arrière.

### ENGAGER LE COMBAT POUR L'ACCÈS AU DROIT COMMUN

En 2009, face à l'inchangé de la situation locale, nous décidons d'agir en partant du constat que le règlement de problématiques collectives doit se faire sur la base de la prise en compte des situations individuelles, nous personnalisons notre action. Certes les questions de dignité de l'habitat pour sortir des bidonvilles doivent toujours être traitées, mais elles ne sont que la manifestation de la non reconnaissance du sans-abrisme familial au nom d'une approche ethnique.

Les premiers résultats arrivent. Des relogements sont effectués avec de grandes difficultés dues à la disparité des situations administratives. Certains Roumains bénéficient de ressources liées à l'emploi ou aux revenus de transferts (RSA<sup>7</sup> et/ou PF<sup>8</sup>) d'autres non. L'accès au logement ordinaire est réservé aux premiers, les autres en sont exclus et doivent orienter leurs recherches vers l'hébergement.

Au bout du compte, l'histoire de la situation des Roms dans l'agglomération lyonnaise trouve un écho dans plusieurs villes de France et d'autres pays de l'Union où à l'échelle d'un même territoire (régions, pays) des initiatives innovantes visant à répondre aux besoins en matière d'habitat de ces ménages côtoient l'absence d'initiatives et la prégnance de logiques d'ordre public.

### UNE QUESTION POUR TOUS LES ACTEURS EUROPÉENS ENGAGÉS DANS LA LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME

Comment prendre en compte cette question singulière, souvent évoquée, parfois inscrite dans l'activité des organisations intervenant auprès des sans-abri et pourtant difficile à cerner ?

5 Collectif Lyonnais d'Aide à la Scolarisation des Enfants des Squats

6 Regroupement d'associations qui se bat aux côtés des familles contre les expulsions de squats et bidonvilles sans solution préalable.

7 Revenu de solidarité active

8 Prestations familiales au sens du RSA

9 Compte rendu de la journée et kit d'intervention sur [www.habiter.org](http://www.habiter.org)



Une réunion de travail s'est déroulée à Linz en Autriche le 3 juillet 2009, une autre en France dans le même temps à Bordeaux, une rencontre est organisée en Rhône-Alpes en septembre 2009<sup>9</sup>, un réseau français « Romeurope » rassemble les acteurs locaux des différentes régions du pays<sup>10</sup>. Ces réunions témoignent de disparités importantes à l'échelle européenne mais aussi au niveau national qui rendent l'approche collective complexe.

Les explications principales des disparités au niveau national et européen sont aussi les points sur lesquels doit porter la réflexion :

### 1. L'approche différenciée des questions de minorités nationales

L'approche de la question des minorités nationales se fait de façon différente selon les pays. Si les principes d'égalité et de non discrimination sont posés le plus souvent sur le terrain du droit, la différence formelle réside essentiellement dans la reconnaissance ou non du fait minoritaire.

### 2. La charge émotionnelle qui accompagne les débats locaux et le développement d'un racisme anti-rom particulièrement virulent

La question des Roms sans-abri est abordée avec passion. Défenseurs et détracteurs semblent s'accorder sur la « particularité » qui caractérise le problème. Aux deux extrêmes, les défenseurs de « l'identité Roms » plaident parfois pour un traitement « adapté » et les détracteurs les plus virulents sont plus favorables à une politique des terres brûlées. Les conditions sont vite réunies pour dresser des obstacles devant l'accès au droit commun et peuvent conduire à la discrimination avérée.

### 3. La confusion entre les nationaux et les populations migrantes

Alors qu'à l'Est, pour des raisons historiques et par la proximité géographique et « culturelle » la frontière entre migrants et autochtones est parfois ténue, à l'Ouest où la population tsigane, voyageurs ou sédentaires, constitue un fait singulier, elle s'affirme. Dans un cas comme dans l'autre la place des migrants n'est pas simple à définir. D'une part du fait de la nature même des migrations – familiales et intergénérationnelles – d'autre part du fait de la difficulté à les définir – itinérances des voyageurs ou migrations ? C'est dans ce contexte que se pose la question des migrations nouvelles.

### 4. Les disparités en droit selon les pays, à l'intérieur de l'Union

Au sein de l'Union Européenne, plusieurs pays ont choisi de différer l'accès total à la libre installation des nouveaux entrants dans le but de protéger leur

marché du travail. Les textes donnent la possibilité d'établir de telles restrictions lorsque l'installation a pour but une prise de fonction professionnelle salariée, ils comportent également une clause de réciprocité. La France a ainsi choisi d'appliquer les mesures transitoires et à les maintenir pour la Roumanie et la Bulgarie jusqu'en 2012.

### 5. L'absence d'outils de connaissance partagée

La question de la connaissance est essentielle. Dans la problématique des migrants roms les moyens font très largement défaut en matière de reconnaissance de la demande, de son expression et de sa qualification, en matière d'inégalité d'accès aux droits (droit au logement, droit à l'habitat, voyageurs et sédentaires...) ou encore dans l'appréhension de l'évolution des migrations et du sans-abrisme... Ce déficit de connaissance est lié à la segmentation des politiques publiques et aux objectifs contradictoires des politiques d'immigration et des politiques de lutte contre les exclusions. La méconnaissance des situations et des besoins ainsi que la non-reconnaissance de réponses à apporter au sans-abrisme frappant ces ménages alimente le statu quo et repousse l'action<sup>11</sup>. Seule la mise en place de grilles de lecture et d'indicateurs communs peut permettre l'élaboration de réponses concrètes à cette forme de sans-abrisme.

### 6. Le désarroi devant des situations qui ne trouvent pas place (ou difficilement) dans une approche de droit commun : proposition d'action collective

Il est indispensable de promouvoir une approche renouvelée de la question du sans-abrisme des populations roms.

Outre une approche analytique, un examen des moyens d'agir (outils et dispositifs du droit commun, réponses adaptées) encouragerait à terme un recul des discriminations.

Il ressort de l'expérience de terrain que les obstacles tiennent principalement à la très difficile mobilisation des moyens communs de l'administration locale ou nationale.

Avant d'être Roms, les personnes dont nous parlons et aux côtés desquelles nous sommes engagés sont citoyens de l'Union européenne, demandeurs d'asile ou migrants et vivent dans des conditions indignes. Notre combat est celui de la dignité et de l'accès au droit.

Avant d'être Roms, les personnes dont nous parlons et aux côtés desquelles nous sommes engagés sont citoyens de l'Union européenne, demandeurs d'asile ou migrants et vivent dans des conditions indignes.

<sup>10</sup> [www.romeurope.org](http://www.romeurope.org)

<sup>11</sup> Il n'est pas inutile de noter que lors de la 4<sup>ème</sup> conférence de recherche organisée par la FEANTSA à Paris en septembre 2009, lorsque le représentant du gouvernement français a indiqué que la population originaire de l'Union et présente dans les dispositifs d'urgence représentait 20 à 30% il a ajouté : « hors la population rom ».



# Le droit à l'hébergement des sans-papiers – l'approche factuelle des Pays-Bas

Par **Joris Sprakel, LL.M.<sup>1</sup>**, Maître de conférences en Droits humains à l'université de La Haye et chercheur à l'Institut Bynkershoek, Pays-Bas

## INTRODUCTION

Aux Pays-Bas, comme dans la plupart des pays du monde, le droit au logement et à l'hébergement est considéré comme un droit social et économique. Cette catégorisation complique la protection de ce droit lorsqu'il s'applique aux publics vulnérables tels que les enfants, les personnes sans domicile et les sans-papiers. Depuis la fin des années 90, le droit national néerlandais prive en pratique ce dernier public de toute aide publique<sup>2</sup>. Et la situation s'est encore détériorée le 1<sup>er</sup> janvier 2010, date depuis laquelle les collectivités locales ont instruction du gouvernement de ne plus accueillir aucun sans-papiers – pas même les familles – en hébergement d'urgence.

Bien que la constitution néerlandaise prévoit que les traités internationaux sont directement applicables par les tribunaux néerlandais<sup>3</sup>, les cours suprêmes des Pays-Bas jugent régulièrement que le droit à l'hébergement, et plus généralement les droits sociaux et économiques, ne sont pas assez « clairs et univoques » pour être appliqués directement par les tribunaux. Les premières tentatives visant à obtenir une quelconque protection au titre des Articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ont échoué parce que les tribunaux ont laissé au gouvernement une très large marge d'appréciation en matière de politique d'immigration. Les tribunaux ont jugé que l'accès des sans-papiers à l'aide publique – y compris l'hébergement d'urgence – prolongerait inutilement leur séjour et « remettrait gravement en cause » la politique des Pays-Bas en matière de migrations. En d'autres termes, le principe de « juste équilibre » prévu par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a été invoqué pour soutenir la politique gouvernementale.

Depuis deux ans, les tribunaux néerlandais s'engagent dans une voie plus factuelle. En 2006, par exemple, le *Centrale Raad van Beroep* (« Conseil central d'appel »), juridiction suprême d'appel en matière de prestations et d'aide sociale, a invoqué la Convention relative aux droits de l'enfant<sup>4</sup> pour étendre sa protection (en l'espèce, le droit à l'eau) à l'enfant de sans-papiers. Le Conseil central d'appel a tenu compte du fait que les parents de l'enfant n'étaient pas en séjour irrégulier puisqu'ils étaient autorisés à attendre qu'il soit statué sur leur seconde demande d'asile aux Pays-Bas. Le Conseil central d'appel a légitimement

conclu que l'enfant ne pouvait être jugé responsable des décisions (fussent-elles mauvaises) de ses parents.

Si cette décision protège certains enfants, elle ne s'étend aucunement à ceux qui sont en séjour irrégulier aux Pays-Bas. Une évolution se dessine toutefois depuis peu dans les décisions des tribunaux et le discours politique dans ce domaine. Ce changement a en partie été rendu possible par une décision du Comité européen des droits sociaux (CEDS) du 27 octobre 2009<sup>5</sup> qui réaffirme le droit des enfants de sans-papiers à l'hébergement en vertu de la Charte sociale européenne (CSE). Le présent article aborde quelques évolutions intervenues aux Pays-Bas suite à cette décision.

## ARGUMENTAIRE POLITIQUE

Il est manifeste que la décision du 27 octobre 2009 a un impact sur la politique néerlandaise d'hébergement d'urgence des enfants et de leur famille. Vu l'organisation de cette prise en charge aux Pays-Bas, le débat se déroule sur la scène à la fois nationale et locale. La Loi de 2000 sur les étrangers<sup>6</sup> charge le Ministre de la justice de la politique nationale d'immigration dont relèvent les sans-papiers tandis qu'en vertu de la Loi sur l'accompagnement social<sup>7</sup>, les conseils municipaux sont chargés de l'hébergement d'urgence des personnes sans ressources. Ce sont donc aussi les conseils municipaux qui supportent les conséquences des décisions politiques nationales puisque que ce sont eux qui font face aux troubles de l'ordre public engendrés par la présence de familles avec enfants vivant dans la rue. Cette situation trouve un reflet dans les déclarations politiques. Le Ministre de la justice ne souhaite pas appliquer la décision du Comité alors que certains conseils municipaux sont (plus) disposés à – voire désireux de – lutter contre le sans-abrisme chez ces personnes fragilisées. Dans une résolution du 20 mai 2010<sup>8</sup>, la Chambre haute du Parlement prie instamment le Ministre de la Justice de se conformer à la décision du Comité et de mettre un terme à une pratique qui exclut des familles avec enfants du logement. Au moment de rédiger le présent article, le Ministre n'a pas encore réagi à cette résolution. Par contre, il s'est déjà déclaré disposé à héberger les enfants mais pas leurs parents, ce qui pose la question de savoir si cette solution serait « dans l'intérêt de l'enfant », principe directeur de la Convention relative aux droits de l'enfant.

1 [j.sprakel@hhs.nl](mailto:j.sprakel@hhs.nl). Je tiens à remercier Pim Fischer (de Fischer Advocates, Haarlem, Pays-Bas) et Carla van Os (DCI-Pays-Bas), coauteurs de la réclamation collective 47/2008 DCI v. Pays-Bas, pour leurs commentaires sur le présent article.

2 En vertu de l'Article 10 Vw2000, les sans-papiers ont accès à certains services publics tels que l'éducation, l'assistance juridique et les soins médicaux d'urgence.

3 Articles 93 & 94 de la Constitution néerlandaise.

4 Conseil central d'appel, arrêt du 24 janvier 2006, dossiers n°05/3621 WWB et 05/3622 WWB (LJN : AV0197).

5 CEDS, CC 47/2008, Décision sur le fond du 27 octobre 2009 (publiée le 28 février 2010).

6 Loi du 23 novembre 2000, Stb. 2000, 495.

7 Loi du 29 juin 2006, Stb. 2006, 351.

8 Chambre haute, Session 2009-2010, 19637, n°1342.





## JURISPRUDENCE RÉCENTE

Nous l'avons dit, les tribunaux néerlandais ont longtemps considéré qu'exclure les sans-papiers de l'accès aux services publics est proportionné à l'objectif recherché, c'est-à-dire la maîtrise de l'afflux présumé d'immigrés aux Pays-Bas. Tant le *Raad van State* (« Conseil d'Etat ») que les juridictions suprêmes d'appel compétentes en matière d'immigration et le Conseil central d'appel ont conclu (respectivement dans plus de 200 et 150 dossiers) que le juste équilibre penche en faveur du gouvernement.

Qu'est-ce qui a changé ? Au premier chef, la décision du Comité signifie que la politique néerlandaise viole diverses conventions internationales, dont la Charte sociale européenne. Ensuite, il semble que le montage des dossiers détermine largement leur sort. En d'autres termes, les faits de la cause doivent être présentés de telle manière que le principe de juste équilibre penche en faveur de la protection du migrant. Deux affaires récemment plaidées devant les tribunaux néerlandais permettent d'illustrer ce constat.

La première a été entendue par le Tribunal de grande instance d'Utrecht<sup>9</sup>. La plaignante, mère d'un enfant malade d'un an, a récemment été expulsée d'un centre pour demandeurs d'asile du nord des Pays-Bas. En application de la politique, elle reçoit au moment de son expulsion un billet de train pour la destination de son choix et se retrouve à Utrecht. En vertu de la politique en vigueur, la municipalité se déclare incompétente pour la prendre en charge et son dossier finit devant le Tribunal de grande instance de la ville. La cour est confrontée à une loi qui autorise la protection d'urgence des personnes en situation extrême. Toutefois, le législateur national n'a jamais pris de décret permettant d'appliquer cette exception. Nonobstant, le tribunal est confronté, d'une part, à un enfant qui a besoin d'une protection et, d'autre part, à une municipalité disposée à le prendre en charge. Pour l'aider à trancher, la cour se penche sur la décision du Comité du 27 octobre 2009. Bien que le droit national et international n'accorde pas (nécessairement) de valeur contraignante à ladite décision, la cour s'en inspire pour conclure que, bien que non-contraignante, elle ne peut rester sans effet en droit néerlandais et qu'elle vise spécifiquement à protéger les enfants confrontés à la situation que connaît l'enfant de la plaignante. Le Tribunal décide donc d'étendre la protection de la loi « à la lumière de la décision du Comité ».

La seconde affaire a été entendue par le Tribunal de grande instance de 's-Gravenhage<sup>10</sup>. Cette fois, la plaignante est mère de trois enfants mineurs. La cour est appelée à se prononcer sur la légalité de l'expulsion de la plaignante et de ses enfants du centre pour demandeurs d'asile où ils résidaient. La demande invitait expressément la cour à tenir compte de la décision du Comité du 27 octobre 2009. Dans ce cas, celle-ci

a conclu sans hésiter que la décision du Comité ne s'impose pas aux Pays-Bas et a en outre jugé que la responsabilité du bien-être des enfants incombe au premier chef à la mère qui aurait dû collaborer à sa propre expulsion des Pays-Bas.

Il apparaît que les deux affaires diffèrent sur deux points. Premièrement, une différence sensible sur le plan des faits de la cause. L'affaire d'Utrecht concerne une mère et son enfant vivant déjà dans la rue. L'affaire de 's-Gravenhage concerne une expulsion forcée à venir. Au sens de la décision du Comité, cette différence devrait être immatérielle puisqu'il s'agit de prévenir une situation de sans-abrisme. Deuxièmement, les positions exprimées des parties à la cause à Utrecht ont largement motivé la solution. La municipalité était consciente de la nécessité de faire quelque chose. Le conseil des plaignants a réussi à convaincre le tribunal que les faits correspondaient aux critères requis d'interprétation du droit néerlandais à la lumière de la norme internationale. Le tribunal de 's-Gravenhage était pour sa part seulement invité à tenir compte de la décision du Comité sans que la demande ne suggère ni n'avance de solution.

Presque concomitamment aux deux affaires ci-dessus, le Conseil central d'appel s'est prononcé dans une affaire d'hébergement d'urgence de sans-papiers ayant besoin de soins médicaux urgents<sup>11</sup>. Ce dossier diffère des précédents en ce que le demandeur a été autorisé à séjourner aux Pays-Bas jusqu'à ce qu'il soit statué sur sa seconde demande d'asile, ce qui signifie qu'il séjournait légalement dans le pays sans toutefois pouvoir accéder aux services publics. Le Conseil central d'appel s'est fondé sur l'Article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme pour juger que, si l'Etat a généralement le droit de limiter l'accès à l'hébergement sur base du statut de séjour, dans ce cas, le principe de juste équilibre doit bénéficier au plaignant eu égard à son état de fragilité.

## PERSPECTIVES D'AVENIR

Si l'on ne sait pas encore ce que l'avenir réserve en matière de protection des droits économiques et sociaux – y compris le droit à l'hébergement – des sans-papiers aux Pays-Bas, on peut d'ores et déjà tirer quelques conclusions des tendances récentes décrites ci-dessus.

La première est que la norme internationale en matière de droits humains est susceptible d'influencer les décisions des tribunaux néerlandais. Le Ministre de la justice peut refuser d'appliquer la décision du Comité au motif que, selon lui, elle ne s'impose pas aux Pays-Bas, mais ladite décision fournit aux tribunaux une explication ou une orientation leur permettant d'aligner leur interprétation du droit national sur la norme internationale. Il est clair qu'il faut soumettre aux tribunaux des faits qui étaient l'hypothèse d'une violation des droits humains.

[1] Il semble que le montage des dossiers détermine largement [le sort des migrants].

9 Tribunal de grande instance d'Utrecht, 6 avril 2010, dossier n°SBR 10/867 WMO (LJN : BM0846).

10 Tribunal de grande instance de 's-Gravenhage, injonction provisoire du 15 avril 2010, dossier n°363137/KG ZA 10-426.

11 Conseil central d'appel, arrêté du 19 avril 2010, Dossier n°09/1082 WMO (LJN : BM0956).



Ce qui m'amène à ma seconde conclusion, c'est-à-dire que la tradition juridique des Pays-Bas n'est pas encore familière de l'approche factuelle – et donc jurisprudentielle – des dossiers. Les tribunaux ont tendance à conclure que certaines normes (économiques et sociales) internationales ne sont pas « claires et univoques » (c'est-à-dire directement applicables par les tribunaux néerlandais) plutôt que de décider sur base des faits si le sens de la norme internationale est clair en l'espèce. Il est peut-être clair que la tradition juridique influence aussi bien les tribunaux que les services d'aide juridique. C'est à ces derniers qu'il incombe de présenter les faits de manière à ce que les tribunaux puissent appliquer la norme internationale.

La troisième et dernière conclusion que l'on peut tirer est que le débat ne fait que commencer. Les services d'aide juridique doivent échanger les bonnes pratiques afin de garantir l'hébergement et le droit au logement de tous les publics fragilisés ayant besoin d'une protection. L'autorité publique, aux divers niveaux de pouvoir, doit déterminer quelle est la norme internationale en matière d'hébergement et de logement afin de garantir la protection des publics les plus vulnérables dans tout le pays. Enfin, les tribunaux doivent persévérer dans leur approche factuelle du traitement des dossiers conformément à la norme internationale. Bien sûr, il serait utile que les divers tribunaux (civils, administratifs, pénaux) s'accordent sur la norme applicable.





**La FEANTSA est soutenu par le programme communautaire européen pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013).**

Ce programme a été créé pour soutenir financièrement la mise en oeuvre des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, fixés dans l'Agenda social, et contribue par conséquent à l'atteinte des objectifs de la Stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Ce programme de sept ans vise tous les acteurs qui peuvent contribuer au développement de législations et politiques sociales appropriés et efficaces au niveau de l'emploi, à travers l'UE27, l'AELE et les pays candidats à l'adhésion.

A cet effet, PROGRESS se veut:

- Fournir une analyse et des conseils politiques sur l'emploi, la solidarité sociale et l'égalité des sexes;
- Contrôler la mise en oeuvre de la législation et des politiques européennes au niveau de l'emploi, de la solidarité sociale et de l'égalité des sexes;
- Promouvoir le transfert de politiques, de l'apprentissage et du soutien parmi les Etats Membres sur les objectifs européens; et
- Relayer les opinions des acteurs et de la société en générale.

**Pour de plus amples informations, veuillez consulter :**

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

La FEANTSA est soutenu financièrement par la Commission Européenne. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et la Commission décline toute responsabilité de l'utilisation faite des informations contenues dans le présent document.

Image de la couverture :

'Faith and Hope' de Maya Vrztina

**Fédération Européenne  
d'Associations Nationales  
travaillant avec les Sans-abris,  
AISBL**

194, Chaussée de Louvain  
1210 Bruxelles  
Belgique  
Tél: +32 (0)2 538 66 69  
Fax: +32 (0)2 539 41 74  
Email: [information@feantsa.org](mailto:information@feantsa.org)

