

En **République Tchèque**, l'expansion du secteur de l'hébergement d'urgence est récente : le nombre de lits dans les abris de nuit a plus que triplé entre 2006 (459 lits) et 2014 (1 560 lits), de même pour le nombre de lits dans les hébergements d'urgence avec services qui a presque doublé entre 2006 et 2015 (4 208 lits en 2006 et 7 311 lits en 2015)<sup>21</sup>. Malgré le caractère récent de cette expansion, les services ne sont pas épargnés par la saturation : 38 624 hommes et 9 597 femmes ont utilisé 79 centres d'hébergement d'urgence en République Tchèque en 2016<sup>22</sup>. Les données ont indiqué que 1 086 personnes sans abri dormant à la rue n'ont pas pu accéder à ces services en 2016 en raison du manque de places. En **Pologne**, selon une enquête flash menée en février 2017 par le ministère de la Famille, du Travail et de la Politique Sociale, 26 000 personnes étaient comptées en hébergement d'urgence ou temporaire (ETHOS 2.1 et 3.1)<sup>23</sup>. Le nombre de lits en hébergement d'urgence est en lente augmentation, de 22 529 lits en 2010 à 23 589 lits en 2016<sup>24</sup>. En revanche, au **Royaume-Uni** et en **France**, le système d'hébergement d'urgence classique étant complètement saturé, les acteurs locaux et associatifs ont donc dû recourir de manière accrue à des solutions coûteuses et très précaires pour héberger en urgence les personnes sans domicile : la location de chambres d'hôtels, de B&B, d'appartements du marché locatif privé loués à très court terme. En **France**, 101 826 places étaient ouvertes et financées en hébergement d'urgence au 31 décembre 2017. Au sein de ces hébergements d'urgence, les hébergements en hôtel sont ceux qui ont vu la hausse la plus forte, d'environ 13 900 places en 2010 à plus de 45 000 places en 2017 soit une augmentation de 224 % en 7 ans, tout comme les places en centres d'hébergement d'urgence (CHU) hors hôtel, passés de 18 500 places en 2010 à 45 900 places en 2017, soit une augmentation de 147 %<sup>25</sup>. En **Angleterre**, au 30 juin 2018, 82 310 ménages étaient placés en hébergement temporaire, soit une augmentation

de 5 % en un an et de 71 % depuis décembre 2010. 85 % (69 690 ménages) étaient dans des hébergements temporaires indépendants, 15 % (12 630 ménages) étaient dans des hébergements temporaires avec équipements partagés, dont 6 890 en B&B.

Le seul pays de l'Union européenne où les tendances sont inverses est la **Finlande**, où l'hébergement d'urgence s'est résidualisé au profit du logement permanent à destination des personnes sans domicile. Selon l'enquête annuelle de l'ARA (Centre pour le financement et le développement du logement) du 15 novembre 2017, 415 personnes sans-abri dormant à la rue ou en hébergement d'urgence (ETHOS 1.1 & 2.1) étaient décomptées, 244 en foyers d'hébergement (ETHOS 3.1), 428 en institutions médicales (ETHOS 6.2) et 5 528 provisoirement hébergées dans la famille ou chez des amis (ETHOS 8.1).

**Dans ce chapitre, nous essaierons de répondre aux questions suivantes. L'abri et des services adéquats sont-ils effectivement fournis aux personnes sans-abri dans les pays de l'Union européenne ? L'hébergement d'urgence en Europe n'est en réalité pas inconditionnel (I) et les conditions d'hébergement court-termistes ne sont pas adaptées aux besoins du long terme (II) qu'induisent les situations de privation de domicile. Nous explorerons pourquoi et vers quoi il faut ouvrir la porte de sortie du système de l'urgence en Europe (III), en faisant un état des lieux de ce qui fait sens, au-delà d'un droit à l'abri, en matière de solutions à plus long-terme, plus efficaces et moins coûteuses.**

# I. L'HÉBERGEMENT D'URGENCE EN EUROPE N'EST PAS INCONDITIONNEL

L'accès à l'hébergement d'urgence est tout d'abord représentée par la manière dont la réponse publique se structure face au sans-abrisme : une gestion saisonnière, au thermomètre, qui contrevient à la nécessité d'adopter des stratégies continues et constantes de lutte contre le sans-abrisme (1). L'accès à l'hébergement d'urgence est également conditionné par des parcours d'admission difficiles, soumis à des intermédiaires experts du diagnostic (2). Enfin, de multiples critères de sélection et de priorisation limitent l'accès et incarnent la sélectivité du droit à l'hébergement (3).

21

Ministry of Labour and Social Affairs (2016), Statistical yearbook on labour and social affairs, dans FEANTSA (2018), Fiche Pays République Tchèque, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/country-profile/2016/10/17/czech-republic?bcParent=27>

22

Ibid

23

FEANTSA (2018), Fiche Pays Pologne, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/country-profile/2016/10/19/country-profile-poland?bcParent=27>

24

Ces chiffres n'incluent pas les lits d'urgence installés en hiver, en général autour de 3 000 <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/bezdomnosc/materialy-informacyjne-na-temat-bezdomnosci/>

25

Ministère du Logement, dans Fondation Abbé Pierre (2019), 24e Rapport sur l'Etat du Mal-Logement en France, disponible sur : <https://www.fondation-abbé-pierre.fr/moa-actions/comprendre-et-interpeller/24e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2019>



Couloir d'un centre d'hébergement d'urgence, Paris, France – Source : Samu Social Paris



Matelas pour l'abri d'urgence dans une église, Copenhague, Danemark - © Anders Rye Skjoldjensen



Dortoir d'un abri d'urgence, Budapest, Hongrie – Source : BMSZKI



Chambre d'un abri d'urgence, Ljubjana, Slovénie - © Bojan Kuljanac



Couloir d'un abri d'urgence, Budapest, Hongrie - © Végő László / Abcúg



# 1. LA GESTION AU THERMOMÈTRE : LA STRUCTURATION DE LA RÉPONSE PUBLIQUE FACE AU SANS-ABRISME FAIT PARTIE DU PROBLÈME

26

Collectif Les Morts de la Rue (2018), Mortalité des personnes sans-domicile 2017 – Enquête dénombrer et décrire, disponible sur : [http://www.mortsdelarue.org/IMG/pdf/Rapport\\_2017\\_Mis\\_en\\_PAGE\\_a\\_Imprimer.pdf](http://www.mortsdelarue.org/IMG/pdf/Rapport_2017_Mis_en_PAGE_a_Imprimer.pdf)

27

Bertrand F. pour La Strada (2018), *Du Givre sur les ronces – Evaluation du plan hiver 2017-2018 – Propositions pour un plan pluriannuel à l'horizon 2020*, disponible sur : <https://www.lastrada.brussels/portail/images/PDF/RapportHiver2018-Fr-05-BAT.pdf>

28

Homeless Link (2018), *Severe Weather Responses 2017-18 – Survey of winter provision for people sleeping rough*, disponible sur : <https://www.homeless.org.uk/sites/default/files/site-attachments/SWEP%20survey%20report%202017-18.pdf>

29

AMA (2018), *Dispositif Hiver 86.400 – Rapport d'activités 2017-2018 Partie 2*, p. 23, disponible sur : <http://www.86400.be/publications/>

En gérant le sans-abrisme comme un problème saisonnier, les politiques publiques en Europe rendent l'accès à l'hébergement tributaire d'une période dans l'année et du temps qu'il fait. Chaque année, en novembre, apparaissent dans bon nombre de médias les « mesures prises » et « efforts maintenus » pour augmenter momentanément les capacités d'hébergement pour les personnes sans-abri lors des périodes de grand froid. L'année suivante, en avril, dans ces mêmes médias ces quelques mots : « Fin du plan hiver : des centaines de personnes sans solution d'hébergement ». Présents dans la plupart des pays européens, les plans hivernaux sont devenus avec le temps la politique de gestion du sans-abrisme la plus courante. L'objectif principal de ces plans est de prévenir la mort des personnes dormant à la rue durant l'hiver. Pourtant, selon les statistiques, l'hiver n'est pas une saison plus mortifère que l'été : les personnes à la rue meurent toute l'année. Les études existantes montrent que la saisonnalité des décès, avec une légère majoration en hiver, est en adéquation avec celle observée parmi la population dans son ensemble. En France, selon les études du Collectif Les Morts de la Rue, les pics de mortalité sont observés en octobre, en janvier et durant l'été<sup>26</sup>.

Les services mobilisés dans le cadre des plans hivernaux ont généralement pour mission d'orienter les usagers vers des dispositifs plus pérennes ; pour autant, les évaluations des plans hivernaux, lorsqu'elles existent, montrent l'échec de cette gestion au thermomètre, et l'épuisement des professionnels : « L'inefficacité de la gestion

saisonniers se caractérise par une insuffisance de l'accueil sur le long terme, au-delà de l'hiver. Elle constitue non seulement un facteur d'insécurité pour les personnes sans abri qui se retrouvent sans solution au terme de la période hivernale, mais elle est aussi un handicap pour les travailleurs sociaux limités dans les modalités d'accompagnement. Il est de plus prouvé que les besoins en accueil sont les mêmes en été qu'en hiver »<sup>27</sup>. En Angleterre, selon une enquête d'Homeless Link sur la fourniture des services aux personnes sans-abri lors du Protocole d'Urgence en cas de mauvais temps (*Severe Weather Emergency Protocol, SWEP*) de 2017-2018, seuls 27% des usagers des services répondants auraient obtenu un hébergement plus stable à la sortie du SWEP, contre 28 % retournés à la rue et surtout 45 % non suivis<sup>28</sup>. En Belgique, le constat des acteurs associatifs est sans appel : « Financer le renforcement du secteur durant une période bien spécifique de l'année n'a de sens que si ce renforcement est pensé dans une vision globale et complète du sans-abrisme, en situant cette logique hivernale comme un moment d'accroche parmi d'autres permettant d'amorcer un travail d'accompagnement/d'orientation/de réinsertion/de construction de parcours de soins à long terme »<sup>29</sup>. C'est la raison pour laquelle à Bruxelles certains acteurs tentent de se mobiliser et de coordonner les services pour « décloisonner » (« décloisonner le jour et la nuit », « décloisonner l'hiver et le reste de l'année », « décloisonner le travail au sein du secteur », « décloisonner les liens avec les secteurs connexes », « décloisonner les budgets, les niveaux de compétences et les

30

AMA (2018), *ibid.*

31

Fédération des Acteurs de la Solidarité (2018), *Baromètre 115 de novembre 2017 – L'hiver, toujours plus dur pour les sans-abri*, disponible sur : <https://www.federationsolidarite.org/publications-federation/barometre-115/8428-barom%C3%A8tre-115-de-novembre-2017-%E2%80%99hiver-toujours-plus-dur-pour-les-sans-abri>

32

35 % des personnes ont été orientées vers un CHU ou un hôtel, 16 % ont bénéficié d'autres solutions d'hébergement, 3 % ont bénéficié d'un logement adapté, 3 % d'un logement de droit commun.

33

Yannick, dans « L'expérience de la rue – Témoignages et recommandations depuis le poste de mal-logé », Les Cahiers de la Fondation Abbé Pierre Auvergne Rhône-Alpes #1 – Février 2019.

niveaux d'action »<sup>30</sup>). Le dispositif "Hiver 86.400" est le résultat d'un travail de collaboration initié par 13 partenaires actifs dans l'accompagnement des personnes sans-abri en journée. Il propose un renforcement de l'offre d'accueil et d'accompagnement en journée des personnes sans abri, qui s'inscrit en complémentarité avec le volet d'accueil de nuit du dispositif hivernal. Il vise ainsi à redonner un sens à l'abri, et à replacer l'accueil hivernal dans une perspective de travail de réhabilitation sociale du public sur le long terme.

La gestion au thermomètre est un obstacle à l'inconditionnalité de l'hébergement. Le manque de places disponibles, d'alternatives de sorties vers le haut, transforme les dispositifs d'urgence en parc d'attente saturé. En France en novembre 2017, dans cinq départements exposés au sans-abrisme, la pénurie de sites mobilisables pour l'hébergement et le manque crucial de places n'ont pas permis de répondre à la plupart des demandes d'hébergement : à Paris, parmi les 35 380 demandes d'hébergement exprimées par appel au numéro d'urgence 115 (ce qui représentait 5 900 personnes différentes), seulement 25 % avaient abouti à un hébergement pour une ou plusieurs nuits. Dans les départements du Nord et

# 2. DES PARCOURS DIFFICILES D'ADMISSION, SOUVIS À DES INTERMÉDIAIRES EXPERTS DU DIAGNOSTIC

Les personnes souhaitant recourir à des services d'hébergement d'urgence doivent passer par des parcours d'admission, qui peuvent parfois être complexes et longs, en particulier si une orientation préalable par une organisation, une autorité publique ou un professionnel est nécessaire. Le rôle du travailleur social dans l'accès à l'héber-

du Rhône, c'étaient respectivement 6 % et 8 % des demandes qui avaient abouti à une mise à l'abri. A cela s'ajoute l'inadéquation des services d'hébergement d'urgence existants, qui demeurent largement inadéquats à certains ménages, comme en témoigne le nombre important de familles confrontées à des demandes non pourvues : à Paris, selon ces mêmes données, parmi les personnes ayant fait une demande d'hébergement, 53 % étaient des familles, 33 % des hommes seuls, et 10 % des femmes seules<sup>31</sup>. En France toujours, d'après le bilan du plan hivernal 2017-2018, la proportion d'usagers sortants d'abris hivernaux sans solution d'hébergement a augmenté : elle a atteint 36 %, contre 26 % après l'hiver 2016-2017<sup>32</sup>. A Amsterdam en janvier 2017, l'attente d'un logement ou d'un abri pour les personnes éligibles à l'hébergement d'urgence et d'insertion durait en moyenne 1,2 an. La pénurie de places en hébergement d'urgence sur l'ensemble de l'année est le premier frein à l'accès à l'hébergement.

« Pour beaucoup d'associations, les SDF ne meurent qu'en hiver. Mais en période estivale il n'y a presque plus de maraudes, de resto du cœur, de colis alimentaires. »<sup>33</sup>

droits fondamentaux, de la dignité et de l'expérience des personnes accueillies. Dans certains pays, dont la France, le Portugal, la Hongrie, des lignes téléphoniques d'urgence ont été mises en place pour centraliser la demande en hébergement/logement par zone géographique. Ces guichets uniques ont à l'origine comme objectif de permettre une évaluation sociale rapide afin d'orienter la personne vers un service adapté à ses besoins. Cependant, face à l'augmentation constante de la demande, et compte tenu de l'engorgement des services d'accueil, l'évaluation sociale joue un rôle de filtre à l'entrée du dispositif.

En France, le numéro d'appel 115 est le seul point d'entrée vers l'hébergement d'urgence. Il est géré par le réseau des SIAO (Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation) qui centralisent la demande au niveau des départements. Les professionnels du 115 font état d'une augmentation régulière et alarmante du nombre d'appelants et d'un problème d'adaptation du stock d'hébergement d'urgence en matière de quantité et d'adéquation aux besoins<sup>34</sup>. Selon la Cour des Comptes française, « dans ce contexte d'augmentation générale des demandes non pourvues, les SIAO apparaissent dans l'incapacité de proposer systématiquement des solutions, ce qui rend leur travail quotidien difficile et suscite une appréciation souvent critique de la part des associations et des personnes qui y font appel. La tension est encore plus forte pour les écoutants du 115, qui, dans les faits, doivent opérer un tri parmi les demandes d'hébergement d'urgence : leurs décisions se fondent sur des critères déterminés à l'avance dans la plupart des cas, mais dont l'application relève in fine de leur seule appréciation. C'est ainsi qu'au 115 de Paris sont pris en compte non seulement la composition de la famille, l'âge des enfants ou le temps d'errance, mais aussi la détresse exprimée, telle qu'elle est ressentie par l'écoutant »<sup>35</sup>. En Angleterre, pour accéder à la

plupart des *hostels* d'hébergement temporaire et abris de nuit (en dehors des services ouverts les plus basiques, « *self referral* »), il est nécessaire d'être orienté par le biais d'une organisation ou des services municipaux qui contactent l'institution à la place de la personne. Aux Pays-Bas, la procédure de demande est décrite par le Bureau d'Audit de la Métropole d'Amsterdam comme inadéquate : « Les personnes sans-abri ont souvent l'impression d'aller à un entretien d'embauche. Elles mettront en avant les choses qui vont bien, ce qui signifie qu'elles seront jugées assez autonomes, ce qui réduira leurs chances d'avoir un hébergement ou un logement »<sup>36</sup>. Les difficultés supplémentaires que représentent les procédures d'accès à l'hébergement d'urgence, qui peuvent en plus différer selon les profils, amènent certaines personnes à renoncer aux services d'aide ; les personnes qui n'ont pas connaissance des procédures sont invisibilisées. L'éclatement des services d'aide et le travail en silos (séparation des services d'hébergement, de logement, d'accès à l'emploi, de sécurité sociale, d'éducation, de santé, de justice, de citoyenneté, etc.) sont des barrières supplémentaires, en particulier pour les personnes ayant besoin d'un accompagnement intensif. Afin d'y remédier, la centralisation des services autour de la personne et de ses besoins est par exemple au centre de la nouvelle stratégie de lutte contre le sans-abrisme au Portugal : les NPISA (*Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo* - Noyaux de Planification et d'Intervention pour les personnes sans-abri) ont été créés au niveau local dans le cadre des Conseils Locaux d'Action Sociale, afin de mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme (ENIPSSA) et d'articuler toutes les entités publiques intervenant auprès des personnes sans-abri sous la coordination du conseil municipal. Les NPISA sont également chargés d'affecter un travailleur social à chaque personne sans-domicile suivie, qui sera référente tout au long du parcours d'insertion de la personne.

34

Chapelet H. & Lardoux C. pour la Fédération des Acteurs de la Solidarité (2018), « Access to Shelter in France », *Homeless in Europe* – FEANTSA Magazine - Spring 2018, disponible sur : <https://www.feantsa.org/download/access-to-shelter-in-france-3385873972280013712.pdf>

35

Cour des Comptes (2017), *Ibid.*, p. 294

36

De Ridder J., Kok A. & Van Doorn M. pour l'Audit Office Metropool Amsterdam, « Access to homelessness services and housing in Amsterdam », *Homeless in Europe* – FEANTSA Magazine - Spring 2018, disponible sur : <https://www.feantsa.org/download/access-to-homeless-services-in-amsterdam-647875342117587927.pdf>

« L'impression d'être infantilisé, baladé d'un guichet à l'autre, l'objet de discussions où l'intéressé n'est pas convié, nourrit le sentiment de disqualification sociale. Tout se passe comme si l'exclusion n'était pas un passage dans la vie d'une personne ordinaire, mais un état qui la maintient hors de la commune humanité. Ce qu'elle vit n'est pas entendu comme un scandale, mais comme la panoplie classique d'une catégorie sociale.<sup>37</sup> »

## 3. CRITÈRES D'ADMISSION ET PRIORISATION : LA SÉLECTIVITÉ DU DROIT À L'HÉBERGEMENT

Il existe de nombreux critères, parfois contradictoires, pouvant restreindre l'accès à (au moins une partie de) l'hébergement d'urgence dans les pays européens. Ces critères peuvent être instaurés de manière formelle et légale par la législation locale, régionale ou nationale, ou de manière informelle via les pratiques et réglementations propres aux services.

Une première condition financière, méconnue du grand public, est parfois nécessaire pour accéder aux services d'hébergement d'urgence : aux Pays-Bas, les usagers des abris de nuit peuvent payer de 3,50 € à 9 € la nuit. Au Royaume-Uni, les abris de nuit sont pour la plupart gratuits, mais peuvent parfois demander de 2 à 5 £ la nuit. La plupart des *hostels* demandent un loyer, et exigent des usagers de réclamer l'aide au logement ce qui oblige l'utilisateur à prouver qu'il a fait la démarche et de prouver son identité. Des charges de services de 10 à 35 £ par semaine sont également demandées pour les repas, le chauffage, la lessive, services qui ne sont pas couverts par l'aide au logement. En République Tchèque, une nuit dans un hébergement de nuit coûte environ 45 CZK (1,5/2 €) à l'utilisateur ; des options alternatives de paiement existent, comme par exemple des bons payés par autrui. En Hongrie, le prix d'une nuit en hébergement d'urgence est d'environ 1283 HUF, soit 3,97 €. En Slovaquie, si les abris de nuit sont généralement

gratuits, le prix d'un séjour d'un mois dans un hébergement 24h/24 varie entre 150 et 300 €, soit de 15 à 25 % du revenu médian mensuel.

Face à la pénurie de places et à l'augmentation de la demande, les services ont instauré une priorisation en fonction des besoins, qui témoigne de la crise du système de l'hébergement d'urgence et qui s'apparente à une compétition sordide de degrés de vulnérabilité : à Paris durant l'hiver 2017 par exemple, en raison de l'engorgement des solutions proposées par le 115, une famille avec un enfant de plus de 3 ans n'était plus considérée comme prioritaire<sup>38</sup>. Les services d'accueil peuvent refuser d'aider des personnes si elles sont jugées « trop autonomes » et ne présentent pas assez de « problèmes sociaux ». Aux Pays-Bas, la législation prévoit l'accès à l'hébergement d'urgence et d'insertion aux personnes qui « ne sont pas en capacité de survivre de manière indépendante dans la société », mais les pratiques tendent à prioriser ceux et celles ayant des problèmes psycho-sociaux, psychiatriques ou d'addictions<sup>39</sup>. Le caractère strict des critères d'admission apparaît d'ailleurs dans les chiffres : à Amsterdam, 1 076 des 1 612 personnes sans-abri en demande d'aide (23 ans et plus) ont été éconduites par un refus en 2016 car non éligibles selon le processus de sélection, dont 867 considérées comme trop autonomes. Les personnes non-éligibles

37

Atlantide Merlat dans « L'expérience de la rue – Témoignages et recommandations depuis le poste de mal-logé », Les Cahiers de la Fondation Abbé Pierre Auvergne Rhône-Alpes #1 – Février 2019.

38

Fédération des Acteurs de la Solidarité (2018), « Sans-abri : l'inquiétude des associations à la veille de l'hiver », disponible sur : <https://www.federationsolidarite.org/champs-d-action/accueil-orientation/9305-fg>

39

De Ridder J., Kok A. & Van Doorn M. pour l'Audit Office Metropool Amsterdam (2018), *op. cit.*

40

Ibid. & Trimbos  
Instituut, *Praktijktest  
maatschappelijke  
opvang 2017*, December  
2017.

41

*Bekendtgørelse af lov  
om social service*, § 110.

42

Avoir été expulsé-e  
de son logement,  
avoir été congédié-e  
par sa famille ou ses  
proches, avoir dû  
quitter le logement en  
raison de violences,  
ne pas pouvoir rester  
dans son logement en  
raison d'un incendie  
ou d'inondations, vivre  
à la rue. Pas de statut  
légal si la personne est  
« seulement » menacée  
par la privation de  
domicile.

43

Les besoins prioritaires  
sont reconnus pour  
les personnes : en  
famille avec enfant(s)  
de moins de 16 ans  
(ou 19 ans si toujours  
dépendant), enceintes,  
en sortie d'aide sociale  
à l'enfance (de 16 à 20  
ans), sans-abri à cause  
d'un incendie, d'une  
inondation ou d'un  
autre sinistre, classées  
comme « vulnérables »  
(avec un handicap,  
un problème grave de  
santé, être menacé-e de  
violences domestiques),  
âgées de 16 ou 17 ans.

44

C'est l'autorité  
locale qui évalue  
arbitrairement ce  
critère. Être sans-abri  
« intentionnel »  
concerne les  
personnes qui ont  
été expulsées suite  
à un comportement  
antisocial ou criminel,  
qui n'ont pas payé  
leur loyer ou leur  
emprunt alors qu'il  
était abordable, qui ont  
quitté leur logement  
alors qu'ils auraient pu  
y rester. Si l'autorité  
locale considère que les  
conditions d'éligibilité  
pour l'hébergement  
d'urgence sont remplies  
mais que la situation  
est « intentionnelle »,  
elle doit fournir  
un hébergement  
d'urgence pour une  
« durée raisonnable »,  
en général quelques  
semaines.

sont donc forcées de retourner à la rue ou de se tourner vers leurs proches ou vers des solutions inadaptées<sup>40</sup>. Dans de nombreux autres pays européens, comme la **Suède** par exemple, avoir un logement, même s'il est inadéquat (squat, hébergement chez un tiers, local impropre à l'habitation,...), est considéré comme un élément de stabilité qui efface le caractère prioritaire de la demande. Au **Danemark**, le groupe cible des centres d'hébergements d'urgence est défini comme « *les personnes avec des problèmes sociaux spéciaux, qui n'ont pas de domicile ou qui ne peuvent y dormir, et qui ont besoin d'un hébergement et d'un accompagnement* »<sup>41</sup>.

Certains pays ont instauré un **statut de sans-domicile** ; en **Angleterre**, ce statut définit si la personne est éligible ou non au logement et à l'aide dispensée par la municipalité. Pour bénéficier d'un hébergement d'urgence, il faut être légalement sans-domicile<sup>42</sup>, être en situation régulière, être considéré comme ayant des besoins prioritaires<sup>43</sup>. Être considéré comme sans-abri « intentionnel » peut restreindre l'accès à l'hébergement d'urgence<sup>44</sup>. Lorsque les trois premières conditions sont remplies, les autorités locales sont obligées de fournir un hébergement temporaire pouvant durer jusqu'à 2 ans durant lesquels un relogement stable est recherché et assuré. Les migrants sans droit de résidence ne peuvent pas accéder aux centres publics d'hébergement.

#### Les problèmes de santé, facteurs excluants de l'hébergement d'urgence

**Avoir des problèmes de santé physique handicapants** est souvent un obstacle à l'accès à l'hébergement d'urgence. En **République Tchèque**, les personnes accueillies en hébergement d'urgence doivent être physiquement autonomes. En **Grèce**, aucune maladie transmissible ou maladie cutanée ne doit être détectée au cours de la radiographie et du diagnostic effectués à l'arrivée en hébergement d'urgence. En **Hongrie**, un usager peut être expulsé s'il est diagnostiqué tuberculeux. Dans la quasi-totalité des pays européens, il n'existe pas de normes contraignantes pour faciliter l'accès physique des hébergements d'urgence aux personnes à mobilité réduite.

La **présentation de documents administratifs** peut être également un frein à l'accès à l'hébergement d'urgence pour des personnes éloignées des démarches administratives et des services d'accompagnement. Certains services demandent aux personnes d'avoir un **casier judiciaire vierge, d'être en situation régulière** ou encore simplement de **fournir une pièce d'identité** comme en **Grèce**, où la plupart des abris de nuit demandent une déclaration fiscale et un document d'identité. **Avoir une « connexion locale »** avec le territoire du dispositif sollicité, et donc avoir prouvé sa présence sur un territoire, est une autre condition fréquemment utilisée.

En **Italie**, au **Portugal** et aux **Pays-Bas** jusque récemment<sup>45</sup>, les structures d'urgence financées par les autorités locales peuvent refuser l'accès à une personne sans domicile d'une autre municipalité<sup>46</sup>. En **Allemagne**, des critères informels de connexion locale sont utilisés par les autorités locales : ces pratiques illégales sont fermement condamnées par les associations d'aide aux personnes sans domicile. En **Pologne**, ces critères ont été levés : les municipalités doivent dorénavant fournir des services d'hébergement d'urgence de nuit pour toute personne sans considération géographique. Cette suppression a eu des conséquences imprévues : certaines municipalités ont engagé la restriction ou la fermeture de services, pour éviter d'accueillir plus

45

Cette condition de  
connexion locale a  
été remise en cause  
par la jurisprudence  
européenne aux  
Pays-Bas, ce qui a  
entraîné une révision  
de la législation : voir  
FEANTSA v. Pays-Bas,  
Réclamation Collective  
no. 86/2012, disponible  
sur : <http://www.housingrightswatch.org/page/state-housing-rights-13>

46

Pour en savoir plus, voir  
l'étude comparative de  
l'Observatoire Européen  
du Sans-abrisme (2015),  
*Local connection –  
Rules and Access to  
Homelessness Services  
in Europe*, disponible  
sur [https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies\\_05\\_web\\_7437249621511918755.pdf](https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies_05_web_7437249621511918755.pdf)

47

Wilczek J. pour Saint  
Brother Albert's Aid  
Society, "Has the  
Standardisation of  
homelessness services  
in Poland facilitated  
access to shelter?",  
*Access to Shelter –  
Homeless in Europe  
– FEANTSA Magazine –  
Spring 2018*, disponible  
sur : <https://www.feantsa.org/download/standardisation-of-shelters-in-poland-3184181181272185870.pdf>

48

Observatoire Européen  
du Sans-Abri  
(2019), *op. cit.*

49

Loi Sociale 1993.III,  
84§(1).

50

Wilczek J. pour Saint  
Brother Albert's Aid  
Society (2018), *op. cit.*

**Avoir des problèmes de santé mentale** peut également restreindre l'accès à l'hébergement d'urgence. En **Grèce**, une consultation psychiatrique est effectuée à l'entrée en hébergement d'urgence : une personne souhaitant être hébergée ne doit pas souffrir de troubles psychiatriques. Dans beaucoup de pays, avoir des troubles mentaux influant sur son comportement peut forger une réputation parmi les services et prévenir l'accès à l'hébergement d'urgence. En **Hongrie**, la Loi Sociale de 1993 prévoit que l'hébergement d'urgence est destiné « aux personnes capables<sup>49</sup> de prendre soin d'elles-mêmes et de vivre en communauté ». En **Pologne**, la standardisation des services d'hébergement d'urgence depuis 2016 a eu pour conséquence une exclusion formelle du système d'aide des personnes sans-abri non indépendantes : les personnes ayant des problèmes de santé les rendant non autonomes, ou sortant d'hôpital avec des besoins importants en réinsertion, n'ont plus accès à l'hébergement d'urgence. Au lieu de coordonner les services d'assistance sociale et les systèmes de santé, le Ministère a banni ces personnes du système d'aide sans fournir d'alternative, en demandant aux municipalités de diriger ces personnes vers des centres de soins adaptés ; mais la liste d'attente pour l'accès à ces institutions est très longue, de plusieurs mois à plusieurs années, ce qui ne correspond pas aux besoins de solutions d'urgence des personnes concernées. Dans ce contexte, la plupart des ONGs ont continué à fournir de l'aide à ces personnes considérées comme non-indépendantes, risquant une pénalité administrative pouvant aller jusqu'à 5 000 € ; dans les faits, la pression publique, la position des ONGs et la couverture médiatique ont permis d'éviter l'application concrète de cette loi, et jusqu'à présent aucun cas de pénalisation n'a été constaté<sup>50</sup>.

**En matière de consommation de drogues/d'alcool**, les services d'hébergement d'urgence sont souvent basés sur l'abstinence. Les règlements intérieurs prévoient presque systématiquement l'expulsion d'un usager s'il représente « une menace pour le personnel ou les autres usagers » : en **Hongrie**, cette menace est caractérisée dès lors qu'une personne est sous l'influence de drogues ou d'alcool. En revanche dans certains pays, comme au **Royaume-Uni**, la réduction des risques est pratique courante ; les services basés sur l'abstinence y existent, mais sont minoritaires.

de personnes et de payer des services pour des personnes non-ressortissantes de leur localité<sup>47</sup>, ce qui *in fine* risque de réduire le nombre de services faciles d'accès<sup>48</sup>.

**L'âge, le genre, la nationalité** sont aussi des critères de « tri » parmi les personnes accueillies : les enfants et les jeunes de moins de 18 ans peuvent ne pas être admis dans certains hébergements d'urgence, que des solutions alternatives existent ou non. Les services mixtes sont très majoritaires en Europe, même si certains pays différencient l'accueil d'urgence classique avec des abris pour femmes et enfants victimes

de violences conjugales. De même, la plupart des pays comptent un système d'hébergement des personnes en demande d'asile, différencié du système de droit commun.

En pratique, de nombreux services vérifient les antécédents des personnes en demande, en faisant appel à d'autres services pour obtenir l'histoire de la personne, sa « **réputation sociale** » et les éventuelles expulsions et signalements dont elle aurait déjà fait l'objet.

Il existe également des services dont l'accès n'est pas soumis à des critères d'accès : à



**Bruxelles**, certains abris de nuit utilisent le tirage au sort pour attribuer les places disponibles. Les services à « bas seuil d'accessibilité » (*low-threshold*) se veulent inconditionnels : en **Finlande** par exemple, des recommandations spécifiques ont été formalisées par le Ministère des Affaires Sociales et de la Santé en 2002 sur

la qualité des services pour les consommateurs de drogues/d'alcool, sur l'importance des services à bas seuil et d'un accès facilité aux services d'urgence. Ainsi, l'hébergement d'urgence doit être accessible pour une personne en état d'ébriété.

#### **L'accès à l'hébergement d'urgence pour les migrants en situation irrégulière**

Les migrants représentent un pourcentage important des personnes sans domicile dans plusieurs États membres de l'UE. Ils vivent souvent dans des logements surpeuplés ou sans accès aux équipements basiques ; ils ont parfois accès à l'hébergement d'urgence mais sont souvent obligés de dormir dans la rue du fait de la capacité limitée des centres d'hébergement ou des restrictions liées à leur statut de séjour. Il n'existe pas de législation commune au niveau de l'UE qui établit des standards minimums relatifs à l'accès à l'hébergement, et le niveau d'accès peut dès lors différer substantiellement d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre. Il existe des pays dans lesquels l'accès à l'hébergement est garanti quel que soit le statut administratif, d'autres dans lesquels les migrants en situation irrégulière n'ont accès à pratiquement aucun service basique.

En **Belgique**, l'accès à l'hébergement est réglementé au niveau régional. Au niveau national, la seule disposition importante prévoit que les familles en séjour irrégulier ont droit à une aide matérielle qui inclut l'accès à l'hébergement. Dans la région de Bruxelles, les services d'urgence sont inconditionnels et gratuits pour les personnes en situation régulière. Les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ou les citoyens de l'Union qui n'ont pas de droit de séjour, ont accès à l'hébergement d'urgence et aux centres d'accueil, toutefois, pour ces catégories, ce droit n'est pas opposable devant les tribunaux. Selon la législation de la Région de Bruxelles Capitale, les personnes sans abri peuvent accéder immédiatement à l'hébergement d'urgence entre 20h et 8h, selon les places disponibles, et un nombre suffisant de places doit être réservé aux personnes ayant un statut légal, excluant ainsi les migrants en situation irrégulière et les citoyens de l'Union qui n'ont pas de droit de séjour.

Au **Danemark**, selon la législation danoise, il existe deux conditions pour accéder aux services : la première est de séjourner « légalement », la deuxième est de faire partie du groupe cible c'est-à-dire « les personnes avec des problèmes sociaux spéciaux, qui n'ont pas de domicile ou qui ne peuvent y dormir, et qui ont besoin d'un hébergement et d'un accompagnement ». L'accès aux centres publics d'hébergement est dès lors interdit aux migrants en situation irrégulière. En outre, le fait de fournir une aide aux personnes qui n'ont pas de droit de séjour est considéré comme un délit par la législation danoise relative à la migration. L'hébergement de migrants en situation irrégulière peut être sanctionné d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 2 ans.

En **Italie**, en vertu de la législation italienne en matière de migration, il faut séjourner régulièrement dans le pays pour pouvoir accéder aux centres publics d'hébergement. L'article 40 du « *Testo Unico Immigrazione* » stipule que les régions italiennes peuvent fournir un hébergement, dans les mêmes centres d'hébergement qui accueillent les Italiens et les citoyens de l'Union, aux migrants en séjour régulier. Aujourd'hui, même si les migrants en situation irrégulière n'ont pas le droit d'accéder aux centres publics d'hébergement, il existe des réglementations adoptées par les municipalités dans le cadre de programmes hivernaux qui autorisent l'accès aux centres d'hébergement quel que soit le statut administratif.

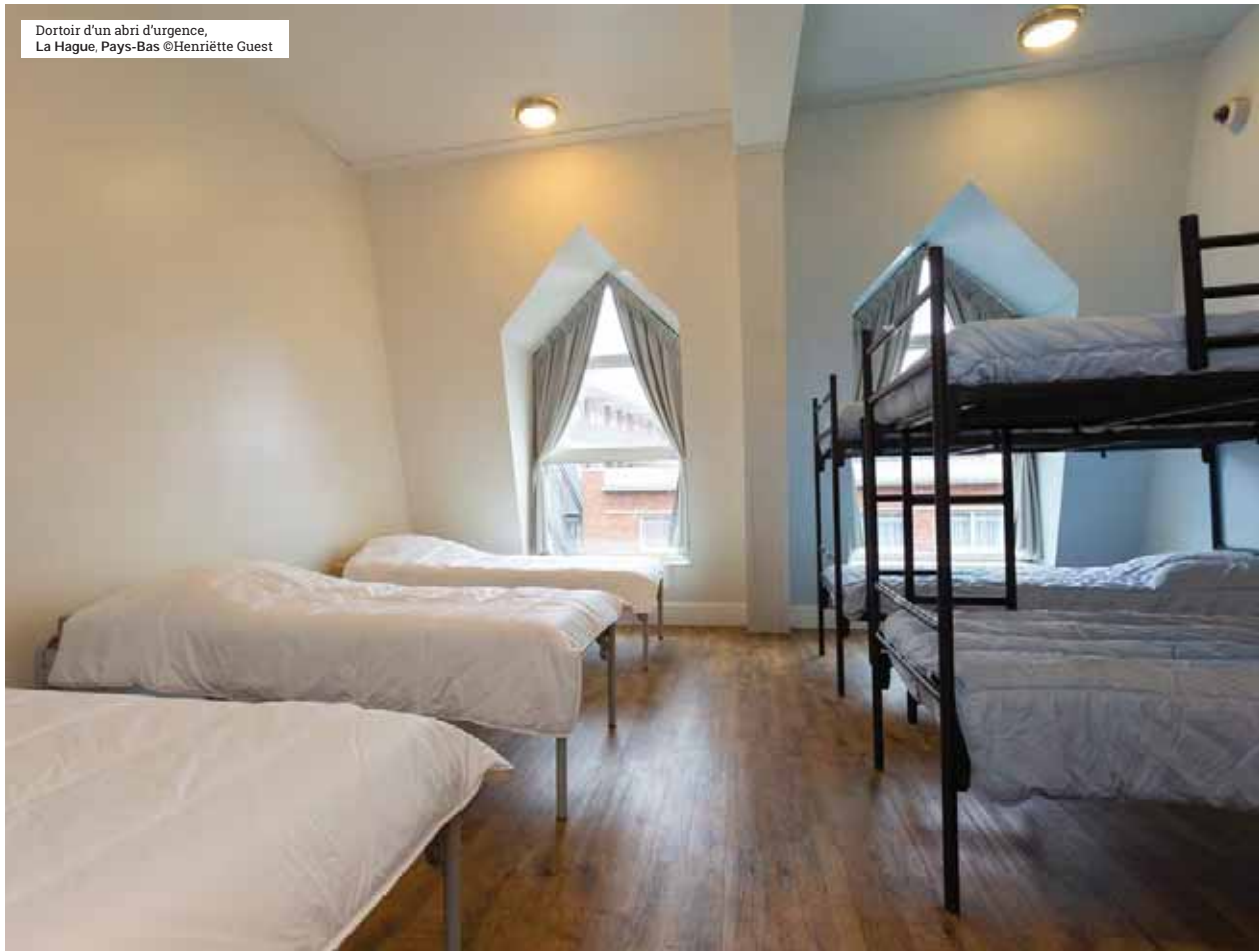
En **Espagne**, la législation espagnole autorise l'accès aux services basiques, incluant ainsi l'accès aux centres d'hébergement. L'article 14 de la Loi organique 4/2000, stipule que les étrangers, quel que soit leur statut administratif, ont le droit d'accéder aux services et aux prestations sociales basiques. Le mal-logement relève d'une compétence locale, et chaque municipalité propose dès lors différents types de services mais, en théorie, selon la législation nationale, les municipalités doivent protéger les migrants en situation irrégulière qui se retrouvent dans une situation vulnérable. Madrid, par exemple, dans le cadre de son programme hivernal, n'établit aucune distinction relative au statut administratif.

Au **Royaume-Uni**, les migrants en situation irrégulière ne peuvent avoir recours aux fonds publics. La section 115 de la Loi de 1999 sur l'immigration et l'asile stipule qu'une personne ne pourra avoir aucun recours aux fonds publics si elle fait l'objet d'un contrôle d'immigration. Une personne qui ne peut avoir recours aux fonds publics ne peut accéder à des prestations sociales spécifiques et au logement social, ce qui inclut l'aide publique aux sans-abri prévue dans la Loi de 1996 sur le Logement. Par conséquent, les migrants en situation irrégulière, y compris les citoyens mobiles de l'Union qui n'ont pas de droit de séjour, ne peuvent accéder aux centres publics d'hébergement.

51

Danièle dans  
« L'expérience de la  
rue – Témoignages  
et recommandations  
depuis le poste  
de mal-logé »,  
Les Cahiers de la  
Fondation Abbé  
Pierre Auvergne  
Rhône-Alpes #1 –  
Février 2019.

« Moi avec mes hospitalisations, ça m'a travaillée cette question que tout le monde se transmet tout. [...] Quand on rentre quelque part, on a envie de dire 'stop je suis là maintenant. On construit'. Et en fait non, on te ramène tes gamelles... on te ramène tes gamelles.<sup>51</sup> »



Dortoir d'un abri d'urgence,  
La Hague, Pays-Bas ©Henriëtte Guest



Dortoir d'un abri d'urgence,  
Wrocław, St Brother Albert's Aid Society, Pologne - © Dariusz Dobrowolski



Dortoir d'un abri d'urgence,  
Budapest, Hongrie - © Végh László / Abcüg



Plafond d'un abri d'urgence,  
Budapest, Hongrie - © Végh László / Abcüg



Douches non privatives d'un abri d'urgence,  
Munich, Allemagne © Thomas Friedl, KMFV-München



Abri d'urgence du plan hiver pour les hommes célibataires. Accessibilité seulement entre 17h30 et 09h00.  
Münster, Allemagne. Source : BAGW



Chambre d'abri d'urgence,  
Malmö, Suède - © Matilda Jägerden



Salle de bain collective d'un abri d'urgence,  
Wrocław St Brother Albert's Aid Society, Pologne - © Dariusz Dobrowolski