



**Commission consultative
des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg**

Prise de position sur l'accès au logement des BPI

La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) a été informée de la fermeture du centre d'accueil d'Eich géré par l'Office National de l'Accueil (ONA) et accueillant entre autres des bénéficiaires de protection internationale (BPI) vulnérables, dont des familles avec enfants, prévue pour novembre de cette année. À ce jour, il semble qu'aucun plan de transition n'ait été communiqué aux BPI résidant dans cette structure. C'est dans ce contexte, que la CCDH exprime son inquiétude face à la politique de plus en plus stricte en matière de sortie des BPI des foyers de l'ONA.

A. L'accès à un logement approprié

L'article 40 de la Constitution luxembourgeoise oblige l'Etat à veiller à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié. Pourtant, l'accès au logement représente un obstacle important pour de nombreuses personnes vivant au Luxembourg, dont les BPI qui ont vocation à quitter les structures d'hébergement de l'ONA.

La CCDH soutient que la sortie de ces structures ne peut être réalisée que par la mise en place de mesures concrètes et efficaces pour faciliter l'accès des BPI à un logement privé ou social. L'accompagnement pour accéder à un logement est une étape essentielle dans leur intégration, qui doit faire partie d'une politique d'asile et d'immigration respectant les droits humains et l'intérêt supérieur de l'enfant, et ce, dès le début de leur prise en charge.

B. Un hébergement par l'ONA sans garanties adéquates

Toute personne ayant présenté une demande de protection internationale a droit aux conditions matérielles d'accueil, qui incluent l'hébergement¹. Les demandeurs de protection internationale (DPI) sont logés et suivis par l'ONA. Lorsque le statut de protection internationale est accordé, les BPI qui résident dans les structures d'hébergement de l'ONA sont tenus de signer un engagement unilatéral par lequel ils s'engagent à quitter le foyer dans un délai précis et à payer des « indemnités d'occupation mensuelles ». Les BPI s'engagent donc à être soumis à des obligations semblables à un contrat de bail, sans que celui-ci ne soit qualifié en tant que tel par l'ONA, et sans qu'il n'accorde la protection des droits qui y sont liés. En effet, alors que l'accord de coalition du gouvernement fait référence à un « loyer »² dans ce contexte, l'engagement unilatéral de l'ONA n'incorpore nullement ces définitions. La CCDH se préoccupe de cette pratique, en particulier en ce qui concerne la nature de cet acte juridique. Si une telle situation devait aboutir à un litige, le concept de l'engagement unilatéral de l'ONA risque d'aboutir à une insécurité juridique préjudiciable à des personnes vulnérables que le Luxembourg s'est engagé à protéger. Celles-ci risquent de se trouver privées des garanties prévues pour les locataires ou de garanties équivalentes. Par conséquent, cela risque également de nuire à l'efficacité du droit de recours des BPI. La CCDH exhorte donc le gouvernement à réfléchir à la mise en place d'un système prévoyant des garanties locatives suffisantes pour les BPI se trouvant dans les foyers de l'ONA.

Outre l'absence de protection adéquate, l'engagement unilatéral soulève des préoccupations quant aux indemnités d'occupation mensuelles que doivent payer les BPI se trouvant dans les foyers de l'ONA. Le montant de l'indemnité à payer est déterminé par l'ONA et se situe, selon les informations à disposition de la CCDH, aux alentours d'un tiers des revenus dont disposent les BPI, que ce soit le revenu d'inclusion sociale (REVIS) ou tout autre type de revenu. Plus particulièrement pour les personnes vivant seules, le montant demandé augmenterait graduellement suivant la durée de résidence dans le foyer. La CCDH estime que ce montant est particulièrement élevé et constate qu'il dépasse le montant des loyers dans certaines autres structures sociales. Par conséquent, la pratique de l'ONA ne se limite pas à entraver l'autonomisation financière des BPI, mais risque également d'aggraver, voire de perpétuer, la précarité à laquelle de nombreux BPI sont confrontés. Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'elle va à l'encontre des protections fondamentales auxquelles les BPI devraient avoir droit³.

1 Article 10 de la loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire

2 Accord de coalition 2023-2028 « Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken », page 187

3 Article 21 de la Convention relative au statut des réfugiés

De plus, le Luxembourg prévoit des subventions de loyer, afin d'aider toute personne majeure bénéficiant d'un droit de séjour au Luxembourg et dont le loyer mensuel est supérieur à 25% du revenu net de la communauté domestique. Bien que les indemnités demandées par l'ONA dépassent nettement les 25% du revenu, il semblerait que les BPI soient exclus de cette aide, du fait qu'il ne s'agit pas formellement de contrats de bail. La CCDH s'inquiète de la différence de traitement des BPI en termes d'aide au logement, notamment lorsque le Luxembourg estime clairement qu'en terme de montants, une aide financière est légitime.

C. Un accès au logement entravé par de nombreux obstacles

À la suite de l'obtention de la protection internationale, les BPI bénéficient en théorie des mêmes droits que tout autre résident luxembourgeois et sont dès lors en mesure d'accéder aux logements privés ou sociaux. Toutefois, l'obtention de la protection internationale au Luxembourg signifie que les BPI doivent résider au Luxembourg. Par conséquent, cela exclut la possibilité d'accéder au marché du logement frontalier, généralement plus abordable. La situation tendue du marché du logement au Luxembourg et le manque d'autonomisation lors de l'accueil des DPI, rendent la sortie dans les délais prescrits pratiquement impossible. Tous ces aspects mettent en évidence les difficultés significatives auxquelles font face les BPI et le système inadéquat qui est actuellement en place. En effet, comme la CCDH l'a déjà souligné par le passé, les modalités de l'accueil des DPI engendrent un fort manque d'autonomisation, qui a alors un impact important sur la période suivant l'obtention de la protection internationale et les nombreuses démarches à effectuer dans ce contexte, dont notamment la recherche de logement. Cela est une des raisons pour lesquelles de nombreux BPI restent dans les structures de l'ONA au-delà du délai prévu par l'engagement unilatéral et se retrouvent alors dans des situations de vulnérabilité telles que décrites ci-dessus.

D. Un accompagnement social en besoin d'amélioration

Les BPI peuvent bénéficier de toutes les mesures d'assistance sociale comme prévu pour les autres résidents luxembourgeois. La responsabilité de l'accompagnement social incombe à l'Office Social (OS) de la commune de résidence du BPI, qui doit l'accompagner dans ses démarches pour l'obtention de mesures sociales et de prestations financières. Afin d'assurer adéquatement cette responsabilité, il est toutefois crucial d'améliorer le système actuellement en place et de mettre à disposition des OS des moyens suffisants pour assurer un encadrement efficace et respectant les

engagements pris par le Luxembourg envers les BPI. En effet, d'une part, il convient de s'assurer que les OS disposent des ressources humaines suffisantes pour mener à bien leurs missions, et d'autre part que son personnel soit formé en matière d'accompagnement des BPI, afin de fournir un service adapté et effectif. Au vu de la situation actuelle, la CCDH s'interroge sur la collaboration effective entre l'ONA et les différents OS et la transmission d'informations. Afin de permettre un traitement digne des BPI, soucieux des vulnérabilités auxquelles certains peuvent être confrontés, il est essentiel d'assurer une transition efficace entre l'ONA et l'OS en accord avec le règlement général sur la protection des données. La CCDH exhorte ces institutions à se coordonner à cet effet et à trouver des solutions, afin de ne pas créer un vide en matière d'accompagnement. Cette coordination est notamment particulièrement importante, lorsque les BPI résident encore dans les structures de l'ONA, mais sont sous la responsabilité sociale de l'OS.

Il est également important de souligner le renforcement d'autres mesures d'inclusions sociales clé. Au-delà des cours de langue et de vivre ensemble, la CCDH soutient également le renforcement d'autres domaines qui constituent des piliers essentiels pour une intégration réussie. L'accès à l'éducation, la formation et l'accès au marché du travail sont des facteurs déterminants pour une réelle autonomisation qui favorise l'accès au logement. La CCDH soutient qu'il est essentiel d'améliorer l'accès à ces domaines, afin de permettre une approche holistique et efficace. Pour ce faire, elle recommande une politique forte d'inclusion sociale favorisant l'autonomisation des BPI, ainsi qu'un renforcement de la coordination entre l'ONA et l'OS, afin d'assurer une continuité de l'accompagnement nécessaire pour garantir l'accès effectif au droit à un logement approprié des BPI. La CCDH soutient également la mise en place de mécanismes d'évaluation et de suivi afin de mesurer concrètement l'efficacité des services offerts et d'identifier les domaines qui nécessitent une amélioration. Une telle approche garantirait que les BPI reçoivent un traitement digne et un soutien adéquat, facilitant leur intégration dans la société luxembourgeoise.

E. Une pratique inquiétante qui nécessite des solutions adéquates

Malgré toutes les difficultés auxquelles doivent faire face les BPI en termes d'accès au logement, l'ONA intensifie depuis quelques années le nombre de procédures judiciaires à l'encontre des BPI se trouvant dans les foyers au-delà du délai défini, afin de pouvoir procéder à leur expulsion du logement. De plus, en cas de fermeture d'un foyer, l'ONA ne relogé pas les BPI ayant dépassé le délai initialement prévu. Cette pratique est d'autant plus inquiétante qu'il existe une incertitude juridique liée à la nature de l'engagement unilatéral et de l'absence de protection dont bénéficient les locataires. À

cela s'ajoute que la fermeture d'une structure d'hébergement ne saurait justifier un refus de reloger les BPI concernés dans une autre structure, si cette dernière n'a pas été décidée par un juge. En tout cas, la CCDH rappelle que toute fermeture d'une structure d'hébergement doit tenir dûment compte des situations spécifiques et des droits humains des personnes concernées.

Au vu de la politique de sortie des foyers de plus en plus stricte et des nombreuses lacunes qui persistent dans l'encadrement de l'accès au logement des BPI, la CCDH invite le gouvernement à trouver dans les meilleurs délais des solutions adéquates et tient à rappeler la responsabilité des OS quant à la mise à disposition d'hébergements d'urgence en cas de besoin. Enfin, la CCDH rappelle le besoin d'une politique globale pour l'accès au logement sur le marché privé ou social, qui renforce une implication effective des communes, notamment par la création de logements abordables suffisants, afin de respecter l'objectif à valeur constitutionnelle inscrit à l'article 40 de la Constitution.