



## **Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des chances**

### **Procès-verbal de la réunion du 5 mars 2013**

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 22 (N°7) et 29 janvier 2013 (N°8)
2. Présentation de la stratégie nationale contre le sans-abrisme
3. 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)
  - Rapporteur : Monsieur André Bauler
  - Discussion en vue de l'élaboration d'une prise de position

\*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Eugène Berger, M. Jean Colombera, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Georges Engel, Mme Josée Lorsché, M. Claude Meisch, M. Paul-Henri Meyers, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Tessy Scholtes, M. Roland Schreiner

Mme Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration

M. Pierre Jaeger, Mme Isabelle Klein, Mme Dominique Faber, du Ministère de la Famille et de l'Intégration

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Jean-Paul Schaaf, Président de la Commission

\*

#### **1. Approbation de projets de procès-verbal**

Les projets de procès-verbal sont approuvés sans observation.

## **2. Présentation de la stratégie nationale contre le sans-abrisme**

Lors de l'interpellation sur le sans-abrisme à l'ordre du jour de la Chambre des Députés en date du 27 juin 2012<sup>1</sup>, Madame la Ministre avait annoncé une stratégie nationale contre le sans-abrisme. Celle-ci a été adoptée par le Gouvernement en Conseil le 18 janvier 2013.

La stratégie a été élaborée dans le cadre d'une plate-forme de collaboration avec le Ministère du Logement, le Ministère de la Santé, le SYVICOL (Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises), la Ville de Luxembourg, la Ville d'Esch-sur-Alzette, le CEPS-Instead (Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques / International Networks for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development) et les organisations non gouvernementales (ONG) oeuvrant dans ce domaine.

Elle vise les personnes sans abri qui passent les nuits dans les foyers d'urgence ; au Luxembourg, les deux seuls foyers offrant un accueil de nuit d'urgence sont le Foyer Ulysse à Luxembourg-Ville et le foyer Abri-Sud à Esch-sur-Alzette [accessoirement le Foyer Nuetseil du Tox-In après minuit, si des lits sont libres].

Sont aussi visées les personnes souffrant de l'exclusion liée au logement, c'est-à-dire des personnes qui, faute de moyens financiers, habitent dans des immeubles précaires et inaptes à servir de logement, ou qui vivent sur un camping. Font partie de ces gens les personnes qui sortent d'institutions (hôpital, psychiatrie, prison). Le Ministère coopère avec les offices sociaux pour redonner une adresse à ces personnes et leur permettre ainsi notamment d'obtenir le RMG et d'être affiliées à la sécurité sociale.

Les jeunes âgés de 18 à 24 ans sont particulièrement concernés par le sans-abrisme. Le risque de pauvreté au Luxembourg se situe à 17,1% et s'explique en partie par le fait que le RMG (revenu minimum garanti) n'est pas versé avant l'âge de 25 ans. En outre, on observe que de plus en plus de jeunes quittent leur domicile (foyer familial, institution) pour différentes raisons et se retrouvent souvent dans la rue.

Dans les centres d'urgence et les centres d'accueil, 24% des personnes accueillies sont âgées entre 18 et 24 ans ; en 2012, ce taux s'est élevé à 30% pour les centres d'urgence. Une quinzaine de jeunes a par ailleurs régulièrement recours à l'action hiver (Wanteractioun), cette action représentant en quelque sorte le dernier refuge et étant ouverte à tous. Le risque de ne plus pouvoir sortir du sans-abrisme est particulièrement élevé pour les personnes âgées de plus de 45 ans.

Une autre catégorie de personnes concernées sont les familles monoparentales. Le problème majeur réside souvent dans le fait que ces personnes ont un travail à temps partiel, de surplus à faible rémunération.

La stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement contient 4 objectifs se subdivisant en 14 actions (cf. annexe).

**Objectif I : Fournir des logements stables, privatifs et adaptés aux personnes qui vivent dans la rue, dans des structures d'accueil d'urgence, dans des logements précaires et inadéquats, qui sortent d'institutions et à des familles en grande précarité**

***Action 1 : Mise en place de logements privatifs, stables et adaptés aux besoins de personnes qui sont sans-abri de longue durée***

---

<sup>1</sup> Interpellation de M. Fernand Kartheiser déposée en date du 9 mars 2012 au sujet : « National Strategie géint d'Obdachlosegkeet »

Deux projets, dont l'un se situera à Belval, sont prévus. Le projet à Belval, dont la capacité va jusqu'à soixante personnes, est destiné aux personnes sans-abri de longue durée en application du principe du « housing first » pour permettre à ces personnes de stabiliser leur situation et, dès que leurs moyens seront suffisants, de retrouver un logement normal ou social.

A une question afférente, Madame la Ministre répond que, pour le premier projet prévu, destiné à héberger une soixantaine de personnes, Belval a été choisi en raison du fait que l'Etat, plus précisément le Fonds Belval, est propriétaire du terrain et en raison du nouveau site en développement disposant de nombreuses infrastructures (notamment présence de transports publics).

L'autre projet, d'une capacité de quarante personnes, vise les familles en grande précarité et a pour but, entre autres, d'éviter un placement des enfants faute de logement adéquat.

*Action 2 : Soutien et accompagnement de projets-pilotes novateurs en matière de logements stables pour personnes en situation de grande précarité*

Caritas Accueil et Solidarité est en train de préparer la mise en place d'une structure d'accueil d'urgence « dans laquelle la consommation d'alcool est autorisée et organisée » (« wet shelter »).

#### Objectif II : Réagir de manière rapide et adéquate aux situations d'urgence

*Action 1 : Mise en place de lits d'accueil d'urgence décentralisés pour personnes légalement sur le territoire*

Les structures existantes se situant à Luxembourg-Ville et à Esch-sur-Alzette, d'autres lits sont prévus dans l'objectif de décentraliser l'accueil et de décharger ces deux villes.

*Action 2 : Aide aux enfants et aux jeunes en détresse et en situation de sans-abrisme*

Le Pacte pour la Jeunesse 2012-2014 prévoit plusieurs actions pour prévenir le sans-abrisme des jeunes. Néanmoins, un accueil d'urgence reste nécessaire et Madame la Ministre témoigne d'une bonne collaboration avec la Ville de Luxembourg, la police et le parquet dans le cadre de l'ouverture de la première structure de ce genre, à savoir le « Péitrusshaus ».

En pratique, l'accueil d'urgence peut s'avérer plus difficile pour les personnes concernées qui possèdent un animal domestique.

*Action 3 : Projets pilote dans les communes pour jeunes en situation de sans-abrisme*

Les communes de Hesperange et de Pétange ont déjà mis en place des projets de logements accompagnés pour jeunes adultes en situation de précarité.

#### Objectif III : Prévenir le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement

*Action 1 : Augmenter l'offre de logements sociaux et favoriser la mixité sociale par la mise en place de quotas de logements sociaux dans les communes*

Se pose ici la question de l'introduction de quotas de logements sociaux dans les communes.

*Action 2 : Inciter les communes à mettre en œuvre la taxe annuelle spécifique telle qu'arrêtée à l'article 16, a) de la loi du 22 octobre 2008 (Pacte Logement)*

Jusqu'à présent, une commune a introduit cette taxe, d'autres s'apprêtent à le faire.

*Action 3 : Inciter les communes à mettre en œuvre une disposition de la loi du 21 septembre 2006 concernant le bail à usage d'habitation – Action 5 : Coopérer avec les communes et les offices sociaux afin de fournir des logements abordables aux personnes en situation de détresse*

La commune de Diekirch est la première à avoir commencé à louer des logements pour les relouer à des personnes qui en ont besoin, à l'instar de l'Agence Immobilière Sociale (AIS), un service de l'établissement d'utilité publique Fondation pour l'Accès au Logement et qui fonctionne essentiellement sur le territoire de la Ville de Luxembourg. Il convient de réfléchir à étendre ce service, à le régionaliser, le volet social restant auprès des offices sociaux nouvellement organisés depuis la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale. Une collaboration est en cours avec l'office social de Redange.

*Action 4 : Introduction d'une subvention de loyer (S.L.)*

Cette aide est destinée à éviter que des personnes qui ont subi un coup dur se retrouvent sans logement. Le montant budgétaire correspondant s'élève à 14,5 millions d'euros.

*Action 6 : Modifier la loi sur le RMG dans le sens d'une redéfinition de la part destinée au logement*

Actuellement, le montant du RMG est le même pour tous, alors que tous les bénéficiaires n'obtiennent pas la bonification pour charge de loyer. Il est dès lors proposé de diviser le RMG en trois composantes, dont l'une serait réservée aux frais de logement. Selon le document ministériel annexé, « cette façon de faire permettrait de moduler la « part loyer » en fonction du loyer réel et, le cas échéant, de chercher des modalités alternatives de paiement du loyer afin d'éviter que les loyers ne soient pas payés et d'empêcher ainsi les situations de déguerpissement ».

*Action 7 : Comprendre le phénomène du sans-abrisme au Luxembourg*

*Action 8 : Analyser les phénomènes du mal-logement et de l'exclusion liée au logement*

Objectif IV : Consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance

La situation du sans-abrisme se ressemble à travers l'Union européenne. Madame la Ministre termine en soulignant que la méthode du « housing first », l'aide en matière de logement à elle seule, ne saurait suffire ; il importe d'apporter également le soutien nécessaire au niveau de la santé, de la recherche d'un emploi ou dans le domaine social.

A une demande afférente, une représentante du Ministère répond que 80 personnes sans abri sont domiciliées auprès du Ministère. Ces personnes vivent effectivement dans la rue. Le nombre de lits sur le territoire de la Ville de Luxembourg s'élève à 150, ces lits étant chaque nuit occupés. S'y ajoutent les personnes exposées au risque de pauvreté, vivant dans des logements précaires, ce chiffre étant estimé à 15 000. Le Ministère ne dispose pas de chiffres relatifs aux personnes concernées par la fermeture des chambres à café, ordonnée par les communes. A la date du 15 octobre 2012, le Ministère avait adressé une demande à toutes les institutions accueillant des adultes. Ces chiffres se présentent comme suit : 220 lits dans le domaine de la psychiatrie, sans indication exacte quant aux personnes occupant ces lits, puisque le remboursement des frais se fait par la « Gesondheetskeess »

(Caisse nationale de santé, CNS) ; 1 300 lits pour les autres services (Aidsberodung, accueil de toxicomanes, maisons pour femmes, structures pour familles, etc.). Les chiffres seront prochainement relevés à nouveau et comparés à ceux d'octobre 2012.

Une série de questions se pose pour les membres de la Commission :

- 1) Est-il envisageable de domicilier les personnes sans abri à l'adresse d'une structure d'accueil pour les faire bénéficier du RMG et leur permettre ainsi d'obtenir un logement ?
- 2) Pour quelle raison le seuil de 25 ans pour le versement du RMG n'est-il pas abaissé ?
- 3) Qu'est-ce qui est prévu comme accompagnement des personnes qui sortent d'une institution psychiatrique ?

En ce qui concerne la domiciliation, un député rend attentif au projet de loi 6330 relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques, où un certain nombre de problèmes se posent. Ainsi, une inscription à l'adresse d'un camping n'étant plus possible, les personnes concernées n'auront pas droit aux prestations sociales. Un autre problème est celui des logements dans des zones non destinées à l'habitation (cf. hébergement dans des locaux inadéquats dans des zones industrielles). Un troisième problème résulte de l'inscription de personnes qui ne résident pas effectivement à l'adresse indiquée ; ainsi, il arrive qu'un nombre élevé de personnes ait comme adresse un même logement destiné à l'habitation de trois personnes seulement. Il importe que tous les ministres concernés se concertent pour faire une politique cohérente.

Ad 1) : Madame la Ministre renvoie à ses explications ci-dessus relatives à la coopération du Ministère avec les offices sociaux.

Ad 2) : Se pose alors la question de savoir si le rabaissement du seuil d'âge n'incite pas certaines personnes à vouloir bénéficier dès le début du système du RMG au lieu de prendre soi-même en main sa vie. Tel ne peut être le but du RMG. Il existe nombre de mesures destinées à soutenir les jeunes pour mener une vie autonome, tel le service volontaire d'orientation.

Ad 3) : La création de structures spécifiques s'impose pour les personnes sorties de la psychiatrie, de telles structures ayant déjà été créées ou étant en train de l'être, en n'oubliant pas les problèmes pratiques qui peuvent se poser (recherche d'un endroit approprié, accord de la commune concernée, etc.).

Un député insiste sur la mise à disposition aux communes des moyens adéquats pour remplir les missions supplémentaires.

La loi précitée du 22 octobre 2008 sur le Pacte Logement a introduit un paragraphe 5 à l'article 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, selon lequel : « (5) Pour chaque plan d'aménagement particulier dont la superficie du terrain à bâtir brut est supérieure ou égale à un hectare, il sera réservé une partie de 10% de la surface du terrain à bâtir net ou 10% des logements y construits à la réalisation de logements à coût modéré, destinés à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction ou d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dont les conditions et les prix de vente, respectivement de location sont arrêtés dans la convention prévue à l'article 36 de la présente loi. ». Or, une sanction en cas de non-respect de cette obligation fait défaut. Il convient de parer à cette lacune.

Quant aux chambres à café, l'orateur déclare que les communes hésitent à ordonner leur fermeture en raison des difficultés que peut poser le relogement des personnes concernées.

La loi n'étant pas claire, l'obligation de reloger devrait incomber au propriétaire qui a logé des personnes de manière inadéquate.

Madame la Ministre revient sur la régionalisation souhaitable des structures d'accueil d'urgence et salue chaque initiative d'autres communes. Elle insiste dans ce contexte sur la prévention, tel le logement subventionné. Il existe aussi toujours une demande considérable concernant d'autres structures, comme le montre notamment le problème de relogement des habitants des chambres à café. L'oratrice souligne encore une fois le rôle des offices sociaux.

Une députée réfléchit si le chiffre des logements sociaux qui manquent ne devrait pas être réparti entre les communes, afin d'inciter celles-ci à construire de tels logements.

Madame la Ministre déclare que toutes les communes sont sollicitées ; or, le problème de trouver les terrains nécessaires ne se résout pas facilement.

Un autre membre de la Commission avançant l'idée d'obliger les communes à constituer une réserve en logements pour les situations d'urgence, Madame la Ministre rappelle la pénurie existante de lits.

### **3. Rapport d'activité de la Médiateure**

#### **- Avant-propos de la Médiateure**

Monsieur le Président résume les réflexions et revendications formulées dans l'avant-propos.

En ce qui concerne le changement de dénomination, la Commission se rallie à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle qui, dans sa réunion du 20 février 2013, a retenu ce qui suit : « Etant donné que la réponse à cette question est tributaire des discussions politiques sur la nouvelle orientation des missions de la Médiateure à mener au sein des fractions politiques respectives, la commission décide à ce stade de ne pas se prononcer. ».

Quant à une extension des compétences du médiateur à tout organisme chargé de la gestion d'un service public indépendamment de son statut juridique, la Commission partage l'approche de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle qui considère une telle extension comme envisageable, mais la subordonne à une définition claire et précise de la notion de service public et par là du champ d'action du médiateur.

Tout comme la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en matière de droit d'auto-saisine, la présente Commission renvoie à l'article 4, alinéa 2 de la loi du 28 juillet 2011 relative aux droits des personnes handicapées, libellé comme suit : « Il [Le médiateur] peut se saisir d'office d'une affaire, à condition que la personne concernée ou, le cas échéant, ses représentants légaux ou l'association reconnue d'utilité publique prenant soin de la personne concernée aient été avertis et ne se soient pas opposés à son intervention. ».

Pour ce qui est de la mission de protection des droits des personnes handicapées, la Médiateure considère qu'« il est difficile d'imaginer un élargissement « sectoriel » des compétences du médiateur au delà du secteur public ou du service public. De même, les fonctions du médiateur ne devront pas se spécialiser dans des domaines techniques. [...] Le médiateur est une institution personnalisée qui bénéficie de l'autorité morale de la personne qui en est investie.». La Médiateure indique aussi que la loi du 22 août 2003 instituant un

médiateur ne lui permet pas de « recevoir des plaintes de la part de personnes handicapées à l'encontre d'organismes à statut privé assurant un service public, tels que les cliniques du secteur privé, et de personnes privées telles qu'un employeur, un bailleur ou un prestataire de soins privé ». Elle conclut qu'« il est difficile de confier au médiateur une mission spécifique en matière de protection des droits des handicapés » et se rallie à la proposition du Conseil d'Etat et de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) de confier cette mission au Centre pour l'égalité de traitement (CET) « à condition d'investir ce dernier des pouvoirs et des moyens nécessaires ».

La Commission renvoie à sa réunion du 29 janvier 2013, où elle a conclu à la compétence du médiateur en la matière. En effet, à l'occasion de ses travaux relatifs au projet de loi 6141 devenu la loi précitée du 28 juillet 2011, la Commission a eu en date du 8 février 2011 un échange de vues avec le médiateur précédent, où celui-ci avait souligné qu'« en raison de la compétence qu'a le Médiateur déjà actuellement, il y aurait double emploi en chargeant encore une autre instance de la mission de protection. L'extension au secteur privé constitue cependant une nouveauté. Or, les moyens d'intervention du Médiateur à l'égard de patrons privés sont très limités. Monsieur le Médiateur conclut en soulignant qu'il ne dispose pas lui-même de suffisamment de moyens pour faire systématiquement une auto-saisine pour assurer le volet protection, cette auto-saisine étant quasiment équivalente à un suivi. Le Médiateur pourra accomplir la mission de protection ; le suivi sera assuré par la CCDH à condition d'augmenter les moyens de celle-ci. ». La Commission a par conséquent rappelé dans sa réunion du 29 janvier 2013 que le médiateur traite de toutes les plaintes individuelles, non seulement de celles qui concernent le secteur public. Tout comme la loi du 11 avril 2010 confiant au médiateur la mission de contrôle externe des lieux privatifs de liberté, la loi précitée du 28 juillet 2011 se situe en dehors de la compétence normale du médiateur.

La présente commission se rallie également à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle qui rappelle que la loi précitée du 28 juillet 2011 dispose dans son article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, que : « Le médiateur peut être saisi par toute personne handicapée qui estime que ses droits et libertés garantis en vertu de la Convention ne sont pas respectés. Il peut également être saisi par les représentants légaux de la personne handicapée ou par les associations reconnues d'utilité publique qui œuvrent en matière de protection des personnes handicapées. ». Aussi la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle constate-t-elle une contradiction entre la déclaration de la Médiateure, selon laquelle « les fonctions du médiateur ne devront pas se spécialiser dans des domaines techniques » et sa proposition d'étendre ses compétences « à tout organisme chargé de la gestion d'un service public indépendamment de son statut juridique », alors que le secteur hospitalier constitue un secteur éminemment technique.

Un député souligne que si la Médiateure estime ne pas pouvoir couvrir le volet technique, mais préfère le voir confier au CET, cette question serait examinée dans le cadre de la proposition de loi à élaborer au cas où la CCDH, l'ORK (Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand) et le CET se prononceraient pour leur rattachement à la Chambre des Députés. Les problèmes qui se posent au niveau des ministères sont à résoudre par ceux-ci, donc par la politique, et non pas par ces organes consultatifs. De même, la question du mode de nomination des trois organes précités sera à analyser dans le cadre d'une telle proposition de loi.

En matière d'inclusion expresse des droits de l'Homme dans la compétence générale du médiateur, la présente commission fait siens les propos de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. Celle-ci rappelle « qu'au niveau international, la CCDH constitue la seule institution des droits de l'Homme au Luxembourg ayant été accréditée avec le statut A auprès du Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (CIC/INDH) fonctionnant sous les

auspices du Haut-Commissariat aux Nations Unies des droits de l'homme. Ce processus d'accréditation et de réaccréditation se fait d'après les Principes de Paris. ». Selon ces principes, comme l'expose la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, « il faut qu'une institution nationale investie des compétences de protection et de promotion des droits de l'Homme soit dotée d'un mandat clairement énoncé dans un texte législatif. Ainsi, la loi instituant un Médiateur précitée devrait être modifiée en ce sens. Or, une extension des compétences du médiateur en la matière mènerait à la question d'une extension générale des compétences de protection et de promotion des droits de l'Homme à tous les organismes oeuvrant en matière des droits de l'Homme, laquelle engendrerait, quant à elle, celle d'une meilleure coordination entre tous ces organes. ». Il faut donc conclure que « l'inclusion des droits de l'Homme dans la compétence générale du médiateur est envisageable, mais que les problèmes pouvant alors éventuellement surgir ne sont pas négligeables ».

- Volet du rapport concernant la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Égalité des chances

Le rapport énumère les réclamations à l'encontre de la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF) qui restent nombreuses, mais qui ne constituent pas un problème structurel. La Commission n'a dès lors pas d'observation à faire.

- Recommandation N°35 relative à la discrimination des enfants naturels par rapport aux enfants légitimes de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la Caisse nationale des prestations familiales

La Médiateure est d'avis qu'une modification de la loi précitée du 19 juin 1985 s'impose afin que les enfants légitimes et les enfants visés à l'alinéa 3 de l'article 2 de cette loi soient traités de manière égale.

Madame le Ministre de la Famille a expliqué le problème dans sa réponse et a précisé qu'une modification ponctuelle de la loi précitée ne permet pas de tenir compte de la recommandation.

Un député souligne que la notion d'« enfant naturel » est en train d'être supprimée du Code civil. Elle n'existe déjà plus dans le domaine du mariage et sera également enlevée de celui de la filiation. La base légale de la distinction entre enfant légitime et enfant naturel n'existant plus, le Code de la sécurité sociale (CSS) doit être adapté. En effet, le CSS fait la différenciation entre enfants légitimes, d'une part, et d'autres catégories d'enfants (enfants naturels, enfants adoptés par adoption simple, enfants du conjoint et petits-enfants), d'autre part. Or, le droit aux allocations familiales naît dans la personne de l'enfant.

La Commission est partant d'avis que la différenciation qui subsiste dans le CSS doit être supprimée.

Luxembourg, le 15 avril 2013

La Secrétaire,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Jean-Paul Schaaf

Annexe : Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement  
2013-2020



## **Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020**

Au mois d'octobre 2011, la plate-forme de collaboration, initiée par le Ministère de la Famille et de l'Intégration et composée de représentants du Ministère de la Famille, du Ministère du Logement, du Ministère de la Santé, du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises, de la Ville de Luxembourg et de la Ville d'Esch-Alzette, du CEPS-Instead et des organisations non gouvernementales, a élaboré le document « D'un état des lieux vers une stratégie nationale contre l'exclusion liée au logement et au sans-abrisme ». Ce document définit le sans-abrisme, en dresse un état des lieux au Luxembourg et met en évidence que les prix élevés des logements ainsi que le manque de logements financièrement abordables constituent les problèmes majeurs des personnes exposées au risque de pauvreté. Le document fait le relevé des propositions d'action qui émanent des instances concernées et énonce les principes d'une stratégie nationale contre le sans-abrisme.

La présente stratégie repose sur ce document ; elle met en exergue les éléments qui permettent une mise en œuvre d'actions en faveur des personnes sans-abri à court et moyen terme, sans pour autant en éliminer les éléments de réflexion et d'étude indispensables à la compréhension du phénomène du sans-abrisme au Luxembourg.

S'il est préconisé une approche globale de la personne sans-abri, une approche qui prend en compte ses besoins sociaux, psychologiques et médicaux, il est tout aussi nécessaire de différencier entre les besoins urgents et vitaux des personnes qui se retrouvent à la rue et les besoins de personnes dont une partie de la vie s'est déroulée à la rue ou dans des structures spécialisées.

Les approches proposées varient aussi en fonction de l'urgence. Ainsi, un certain nombre d'actions seront du domaine de l'intervention immédiate, d'autres projets auront trait à la prévention du sans-abrisme.

Toutes ces multiples approches sont cependant liées par le fil rouge du « logement d'abord » ou du « housing first », modèle qui soutient que l'objectif premier à atteindre par une personne qui vient de perdre son logement est de retrouver rapidement un logement stable et durable.

Par ailleurs, la présente stratégie se base aussi sur les constats faits en 2012 lors de la tournée effectuée par Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration et par Monsieur le Ministre du Logement dans les communes ainsi que des éléments des nombreuses consultations qui ont eu lieu au cours de l'année 2012 lors des plateformes de collaboration avec les représentants des Offices Sociaux et des organisations non-gouvernementales.

Enfin, cette stratégie a été annoncée dans le Plan national de Réforme 2020 et lors de l'interpellation sur le sans-abrisme qui a eu lieu à la Chambre des Députés le 27 juin 2012.

La stratégie vise les objectifs prioritaires suivants:

- **Objectif I.** Fournir des logements privés, stables et adaptés aux personnes qui sont des sans-abri de longue durée ou chronifiés, aux personnes vivant dans des logements précaires et inadéquats et aux personnes sortant d'institutions.
- **Objectif II.** Réagir de manière rapide et adéquate aux situations d'urgence.
- **Objectif III.** Prévenir le sans-abrisme.
- **Objectif IV:** Consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance.

La politique pour réduire l'exclusion liée au logement et le sans-abrisme est transversale et nécessite, pour être efficace, un engagement de tous les acteurs concernés :

- au niveau gouvernemental,
- aux niveaux régional et communal,
- au niveau de la société civile.

En vue de garantir la mise en œuvre de la présente stratégie contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, la coordination des politiques de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement est assurée par le Ministère de la Famille et de l'Intégration.

**Objectif I: Fournir des logements stables, privés et adaptés aux personnes qui vivent dans la rue, dans des structures d'accueil d'urgence, dans des logements précaires et inadéquats, qui sortent d'institutions et à des familles en grande précarité**

**Action 1 : Mise en place de logements privés, stables et adaptés aux besoins de personnes qui sont sans-abri de longue durée**

Deux projets, dont l'un se situera à Belval, permettront de fournir des logements privés, stables et encadrés à des personnes seules ou en couple ainsi qu'à des familles et à des familles monoparentales en situation de grande précarité. A défaut de telles structures, ces personnes vivent le plus souvent, soit dans des foyers d'urgence, soit dans des logements précaires et inadéquats et manquent d'accompagnement psycho-social.

A Belval, dans le cadre de la réalisation des projets immobiliers de l'Etat, il est prévu de construire une maison destinée au logement de personnes sans-abri de longue durée qui ont souvent aussi des problèmes de dépendances chroniques. Ces personnes fréquentent les foyers de nuit de façon continue ou ont connu plusieurs périodes de sans-abrisme sur les trois dernières années. Etant donné que les foyers d'hébergement d'urgence sont destinés à accueillir des personnes pour de courts séjours, ces foyers voient une grande partie de leurs capacités bloquées par ces sans-abri de longue durée. Partant, il s'avère indispensable de mettre en place une structure adaptée à cette population. En application du principe du « housing first », principe selon lequel l'accès à un logement privé et, si possible, définitif, permet à une personne de mieux appréhender ses problèmes, il est envisagé de mettre en place une structure spécialisée afin de répondre aux besoins de ces personnes. Cette structure, qui hébergera une soixantaine de personnes, sera idéalement située dans un milieu urbain disposant de commerces, de moyens de transport et d'infrastructures médicales. La gestion sociale de la structure sera confiée à des organismes spécialisés d'aide à la personne

Le deuxième projet vise à mettre en place des logements stables destinés à l'hébergement accompagné de personnes, essentiellement de familles, en situation de précarité. En effet, face à une demande croissante, il existe un réel besoin de structures adaptées au logement de familles et de familles monoparentales. Les familles concernées sont dans une situation de détresse sociale (surendettement, déguerpissement, perte d'emploi, divorce, incompetence des parents) qui entraîne souvent le placement des enfants dans des institutions spécialisées ou dans des familles d'accueil. Loger ces familles dans des structures encadrées et les accompagner de manière individuelle permettrait, entre autres, de réduire le nombre

de ces placements d'enfants. Par ailleurs, il sera insisté sur le lien au travail des personnes hébergées ; il sera fait en sorte que tout adulte s'adonne à une activité rémunérée ou non, le cas échéant dans le cadre d'une structure de travail adaptée. Cette structure d'hébergement sera prévue pour loger une quarantaine de personnes au maximum. La gestion sociale sera confiée à un organisme spécialisé dans les services à la personne, conventionné avec le Ministère de la Famille et de l'Intégration. Le lieu d'implantation de ces logements n'est pas encore déterminé.

Ministère responsable : Ministère de la Famille et de l'Intégration

Partenaires : Ministère du Développement durable et des Infrastructures ; Ministère de l'Égalité des Chances ; Fonds Belval ; commune de Sanem ; organismes actifs dans les services à la personne

Calendrier : Belval 2014/2015 ; 2<sup>ème</sup> projet : 2015/2016

Indicateurs de mise en œuvre : nombre de logements mis à disposition et nombre de personnes accueillies

**Action 2 : Soutien et accompagnement de projets-pilotes novateurs en matière de logements stables pour personnes en situation de grande précarité.**

Les organismes actifs dans les services à la personne ainsi que certains acteurs de la société civile actifs dans le domaine du sans-abrisme et de la pauvreté mettent en oeuvre un processus continu de réflexion quant à la mise en place de nouveaux types d'hébergement d'urgence. Ainsi, Caritas Accueil et Solidarité est-elle en train de préparer la mise en oeuvre d'un « wet shelter », une structure d'accueil d'urgence dans laquelle la consommation d'alcool est autorisée et organisée. Les projets-pilotes qui en découlent souvent sont novateurs et donc essentiels pour permettre au Ministère d'améliorer la prise en charge des personnes en grande précarité. Il est donc important de soutenir et d'accompagner ces projets-pilotes qui émanent du « terrain » et qui permettront au Gouvernement d'affiner sa politique en matière de sans-abrisme.

Ministère responsable : Ministère de la Famille et de l'Intégration

Partenaires : organismes actifs dans le domaine du sans-abrisme ; communes

Calendrier : en continu

Indicateurs de mise en œuvre : nombre et degré novateur des projets-pilote mis en place

## **Objectif II: Réagir de manière rapide et adéquate aux situations d'urgence**

### **Action 1: Mise en place de lits d'accueil d'urgence décentralisés pour personnes légalement sur le territoire**

Il existe actuellement deux foyers de nuit (au total 82 lits) et un foyer de jour (45 places) pour accueillir les personnes sans-abri. Toutes ces structures sont situées à Luxembourg/Ville et à Esch. Dans un souci de décentralisation, il est essentiel de prévoir un certain nombre de lits d'accueil d'urgence dans une ou plusieurs autres communes du pays.

Ministère responsable : Ministère de la Famille et de l'Intégration

Partenaires : communes ; organismes actifs dans le domaine du sans-abrisme

Calendrier : 2015-2020

Indicateurs de mise en oeuvre : nombre de lits mis en place ; nombre de personnes accueillies, nombre de nuitées.

### **Action 2: Aide aux enfants et aux jeunes en détresse et en situation de sans-abrisme**

Dans le cadre du Pacte pour la Jeunesse 2012-2014, cinq actions spécifiques sont prévues pour améliorer l'aide individuelle aux enfants, aux adolescents et aux jeunes adultes (champ d'action n° 3, objectif n°6). Si ces actions sont destinées à prévenir toute situation de sans-abrisme d'un mineur, il est pour autant nécessaire de prévoir des structures permettant un accueil et un accompagnement d'urgence adapté aux besoins des mineurs à la rue. Ainsi, il est prévu de dresser un premier bilan des activités du « Péitrusshaus » après 18 mois de fonctionnement et d'en tirer les conclusions qui s'imposent. En cas de besoin avéré, d'autres structures de ce type seront mises en place.

Ministère responsable: Ministère de la Famille et de l'Intégration

Partenaires : Ville de Luxembourg, Solidarité Jeunes asbl

Calendrier : juillet 2013

Indicateurs de mise en oeuvre : réalisation du bilan oui/non

**Action 3: Projets pilote dans les communes pour jeunes en situation de sans-abrisme**

Les structures de logement spécialisées pour jeunes adultes ont comme population cible les personnes de 18 à 30 ans souhaitant vivre de manière autonome, mais nécessitant un minimum d'encadrement individuel dans leurs activités de la vie quotidienne. L'encadrement spécifique vise la stabilisation des personnes sur le plan psychique, social et relationnel.

Certaines communes, telles Hespérange et Pétange, ont mis en place des projets de logements accompagnés pour jeunes en situation de précarité. D'autres communes pourront suivre ces exemples et mettre en place des projets similaires. Une mise en réseau de ces projets afin de créer des synergies s'imposera.

Ministère responsable : Ministère de la Famille et de l'Intégration

Partenaires : communes ; organismes actifs dans les services aux jeunes

Calendrier : en continu

Indicateurs de mise en œuvre : nombre de projets-pilotes, nombre de logements mis à disposition, taux d'occupation

### **Objectif III: Prévenir le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement**

#### **Action 1: Augmenter l'offre de logements sociaux et favoriser la mixité sociale par la mise en place de quotas de logements sociaux dans les communes**

L'un des principes du Paquet Logement est le suivant : « *Le segment le plus important à promouvoir sera celui de la location avec l'objectif d'éviter des ghettos sociaux* » (présentation du Paquet Logement par Monsieur le Ministre du Logement le 8 avril 2011). Lors de la réunion du 31 octobre 2011 entre Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration et Monsieur le Ministre du Logement, les deux ministres se sont prononcés pour l'élaboration d'un projet de loi ayant pour objet de fixer des quotas de logements sociaux dans les communes, à l'instar de la loi française n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Ministère responsable : Ministère du Logement

Partenaires : Ministère de la Famille et de l'Intégration ; Syvicol ; promoteurs publics ; promoteurs privés

Calendrier : en continu

Indicateurs de mise en œuvre : nombre de logements sociaux

#### **Action 2: Inciter les communes à mettre en œuvre la taxe annuelle spécifique telle qu'arrêtée à l'article 16, a) de la loi du 22 octobre 2008 (Pacte Logement)**

L'introduction d'une « *taxe annuelle spécifique* » sur les « *immeubles bâtis ou les parties d'immeubles bâtis destinés au logement ou à l'hébergement de personnes et qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement* » (art. 16 a) de la loi du 22 octobre 2008) permet de remettre sur le marché locatif des biens laissés vacants et d'apporter une réponse partielle au problème du manque de logements locatifs. Une commune a introduit cette taxe, d'autres communes sont sur le point de le faire.

Ministères responsables : Ministère du Logement ; Ministère de l'Intérieur

Partenaires : communes ; Syvicol

Calendrier : en continu

Indicateurs de mise en œuvre : nombre de communes ayant introduit cette taxe ; nombre de logements remis sur le marché locatif suite à l'introduction de la taxe

**Action 3: Inciter les communes à mettre en œuvre une disposition de la loi du 21 septembre 2006 concernant le bail à usage d'habitation**

D'après l'art. 26. de ladite loi (cf. chapitre VI. – *Des missions incombant aux autorités communales*) les administrations communales ont la mission d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile sur le territoire de la commune.

Ministères responsables : Ministère du Logement ; Ministère de l'Intérieur

Partenaires : communes

Calendrier : en continu

Indicateurs de mise en œuvre : nombre de personnes logées suite à cette mise en œuvre par les communes respectives

**Action 4: Introduction d'une subvention de loyer (S.L.)**

Au Grand-Duché de Luxembourg, le nombre de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté se situe à environ 14.000 unités. Au cours de l'année 2013 entrera en vigueur une nouvelle aide étatique en matière de logement, appelée « Subvention de loyer » dont le but primaire consistera à diminuer le taux d'effort (cf. rapport loyer-revenu disponible) des ménages-locataires, et plus particulièrement des familles monoparentales ainsi que des couples avec un ou plusieurs enfants.

De plus, il s'agira d'éviter le « mal-logement » qui touche des individus qui ne sont pas véritablement en situation d'exclusion liée au logement, mais qui sont fragilisés et donc susceptibles de basculer dans l'exclusion sociale en cas de coup dur. Cette subvention sera versée mensuellement par l'Etat à des ménages-locataires au revenu modeste n'ayant pas pu accéder à un logement locatif social auprès d'un promoteur public.

Ministère responsable : Ministère du Logement

Calendrier : 2013

Indicateurs de mise en œuvre : Diminution du taux d'effort des ménages-locataires du marché locatif privé vivant en dessous du seuil de pauvreté

**Action 5: Coopérer avec les communes et les offices sociaux afin de fournir des logements abordables aux personnes en situation de détresse**

Actuellement l'Agence Immobilière sociale ((AIS) opère de façon centralisée à partir de Luxembourg/Ville. Chaque demandeur d'un logement auprès de l'AIS fait l'objet d'une enquête sociale qui détermine si le demandeur peut bénéficier d'un logement via l'AIS ou non. Mettre en place, dans les régions, un modèle d'agence immobilière

du type de l'AIS signifie que le suivi des demandeurs et des locataires sera effectuée par l'office social de la commune de résidence, alors que la gestion administrative (gestion des baux) sera toujours effectuée par l'AIS. Cette façon de procéder permettra non seulement de décharger l'AIS du suivi social de certains locataires, mais assurera une plus grande proximité entre l'offre de l'AIS, les offices sociaux et les bénéficiaires. A noter qu'un projet-pilote de ce type fonctionnera à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013 dans la commune de Beckerich, en coopération avec l'office social du canton de Rédange. Un autre modèle de coopération entre l'AIS et les communes pourrait consister en un renforcement du personnel de l'AIS par la commune dont les logements sociaux sont gérés administrativement par l'AIS.

Ministères responsables : Ministère de la Famille et de l'Intégration ; Ministère du Logement

Partenaires : Agence Immobilière Sociale ; communes ; offices sociaux

Calendrier : 2013-2016

Indicateurs de mise en œuvre : nombre de communes impliquées, nombre de logements mis à disposition, nombre de personnes logées, durée moyenne de la période de location

**Action 6:      Modifier la loi sur le RMG dans le sens d'une redéfinition de la part destinée au logement**

Le dispositif actuel du RMG est fonction d'un barème qui lui est fonction de la composition du ménage. La bonification pour charge de loyer dépend en principe du montant du loyer à payer, mais dans la pratique il s'agit toujours du montant maximum au vu des loyers élevés. Une division du RMG en trois composantes – l'une reprenant les besoins journaliers, une autre prenant en compte les charges de logement effectives et une troisième réservée à certains besoins spécifiques – réserverait une partie spécifique du RMG aux frais de logement. Cette façon de faire permettrait de moduler la « part loyer » en fonction du loyer réel et, le cas échéant, de chercher de modalités alternatives de paiement du loyer afin d'éviter que les loyers ne soient pas payés et d'empêcher ainsi les situations de déguerpissement.

Ministère responsable : Ministère de la Famille et de l'Intégration

Partenaires : Fonds national de Solidarité ; Service national d'Action sociale ; groupe de travail ad hoc « RMG » mis en place dans le cadre de l'objectif du PNR visant à réduire le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale

Indicateurs de mise en œuvre : modification de la loi relative au Revenu Minimum Garanti

**Action 7: Comprendre le phénomène du sans-abrisme au Luxembourg**

S'il existe des données chiffrées et ventilées en fonction du sexe et de la nationalité sur le nombre de personnes hébergées et sur la durée de leur séjour dans les foyers d'accueil, il existe peu d'informations sur les parcours de vie de ces personnes. Or, pour pouvoir fournir des solutions adéquates, il est essentiel de caractériser la population des sans-abri au Luxembourg et d'analyser leurs trajectoires biographiques. Etant donné que ce sont les structures d'accueil qui sont les mieux placées pour effectuer ce type d'enquête, un questionnaire sera distribué dans ces foyers ; ce questionnaire sera rempli par un professionnel du foyer d'accueil pour chaque personne accueillie et hébergée.

Responsable : Caritas Accueil et Solidarité ; CRP-Santé

Partenaires : structures d'accueil des sans-abris

Calendrier : 2013

Indicateurs de mise en œuvre : résultats et rapport final de l'étude

**Action 8: Analyser les phénomènes du mal-logement et de l'exclusion liée au logement**

S'il est avéré que la plupart des situations de sans-abrisme résultent d'une perte du logement due, soit à des loyers qui dépassent les moyens financiers des locataires, soit à des situations de déguerpissement, aucune étude n'a été menée jusqu'à présent sur les phénomènes du mal-logement et de de l'exclusion liée au logement. Une telle étude, menée dans le cadre de l'Observatoire de l'Habitat, permettra , dans un premier temps, de mettre en place un tableau de bord avec une typologie du mal-logement adaptée à la réalité luxembourgeoise, quantifier le nombre de personnes qui vivent dans des situations de logement précaires et de comprendre quels sont les mécanismes qui font qu'une personne se retrouve à la rue.

Ministère responsable : Ministère du Logement /Observatoire de l'Habitat

Partenaire : Ministère de la Famille et de l'Intégration

Calendrier : 2013

Indicateurs de mise en oeuvre : résultats et rapport final de l'étude

## **Objectif IV: Consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance**

### **Action 1 : Soutien aux organismes**

Le Gouvernement continuera à soutenir les communes et les organisations non-gouvernementales ayant conclu une convention avec l'Etat dans le domaine de l'accès au logement. Tous les acteurs concernés collaboreront à une mise en réseau efficace en vue de créer des synergies et d'optimiser les ressources disponibles.

Ministères responsables : Ministère de la Famille et de l'Intégration ; Ministère de l'Egalité des Chances ; Ministère de la Santé ; Ministère du Logement

Partenaires : Ministère de l'Intérieur, Syvicol ; organisations non-gouvernementales, offices sociaux, communes, instituts de recherche

Calendrier : en continu

Indicateurs de mise en œuvre : nombre de réunions de concertation, synergies créées ; économies d'échelle réalisées