



Institut suisse de droit comparé  
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung  
Istituto svizzero di diritto comparato  
Swiss Institute of Comparative Law

**E-Avis ISDC 2020-04**

# L'AUTONOMISATION DE L'EXERCICE DU DROIT AU LOGEMENT PAR LES PERSONNES AYANT BESOIN D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE

**Nations Unies, Conseil de l'Europe, Union européenne, Allemagne,  
Autriche, Belgique, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, Suède**

**Etat au : 31.08.2020**

**Citation suggérée** : C. Viennet / J. Curran / J. Fournier / R. Polanco Lazo / I. Pretelli / H. Westermark,  
L'Autonomisation de l'exercice du droit au logement par les personnes ayant besoin d'une protection  
internationale, état au 31.08.2020,  
E-Avis ISDC 2020-04, disponible sur [www.isdc.ch](http://www.isdc.ch).

---

*Ce texte peut être téléchargé uniquement à des fins de recherche personnelle. L'Institut suisse de droit comparé n'assume aucune responsabilité découlant d'une autre utilisation du texte, notamment à des fins professionnelles. Toute reproduction à d'autres fins, que ce soit papier ou électronique, requiert le consentement de l'Institut.*

---

**E-Avis ISDC**

*Série de publications électroniques d'avis de droit de l'ISDC / Elektronische Publikationsreihe von Gutachten des SIR / Serie di pubblicazioni elettroniche di pareri dell'Istituto svizzero di diritto comparato / Series of Electronic Publications of Legal Opinions of the SICL*

## TABLE DES MATIERES

<b>I.</b>	<b>CONTEXTE</b> .....	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>QUESTIONS</b> .....	<b>7</b>
<b>III.</b>	<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>9</b>
	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	<b>12</b>
<b>IV.</b>	<b>ANALYSE</b> .....	<b>15</b>
<b>A.</b>	<b>Droit international</b> .....	<b>15</b>
1.	Bénéficiaires du soutien au logement .....	16
2.	Contenu des mesures de soutien au logement .....	20
3.	Subordination du soutien à l'établissement dans une zone géographique donnée .....	27
4.	Lutte contre les discriminations.....	28
<b>B.</b>	<b>Allemagne</b> .....	<b>31</b>
1.	Empfänger der Wohnungsförderung.....	31
2.	Inhalt der Massnahmen der Wohnungsförderung .....	33
3.	Begrenzen der Wohnungsförderung auf einen bestimmten geografischen Bereich .....	41
4.	Bekämpfung von Diskriminierung.....	44
<b>C.</b>	<b>Autriche</b> .....	<b>47</b>
1.	Empfänger der Wohnungsförderung.....	47
2.	Inhalt der Massnahmen der Wohnungsförderung .....	49
3.	Begrenzen der Wohnungsförderung auf einen bestimmten geografischen Bereich .....	54
4.	Bekämpfung von Diskriminierung.....	55
<b>D.</b>	<b>Belgique</b> .....	<b>58</b>
1.	Bénéficiaires du soutien au logement .....	58
2.	Contenu des mesures de soutien au logement .....	59
3.	Subordination du soutien à l'établissement dans une zone géographique donnée .....	66
4.	Lutte contre les discriminations.....	67
<b>E.</b>	<b>Espagne</b> .....	<b>69</b>
1.	Bénéficiaires du soutien au logement .....	69
2.	Contenu des mesures de soutien au logement .....	72
3.	Subordination du soutien à l'établissement dans une zone géographique donnée .....	79
4.	Lutte contre les discriminations.....	80
<b>F.</b>	<b>France</b> .....	<b>82</b>
1.	Bénéficiaires du soutien au logement .....	82
2.	Contenu des mesures de soutien au logement .....	83
3.	Subordination du soutien à l'établissement dans une zone géographique donnée .....	93

4.	Lutte contre les discriminations.....	95
<b>G.</b>	<b>Italie</b> .....	<b>99</b>
1.	Beneficiari dell'aiuto all'alloggio.....	99
2.	Contenuto delle misure di aiuto all'alloggio .....	103
3.	Subordinazione del sostegno all'alloggio allo stabilimento in una precisa zona geografica ..	115
4.	Lotta contro le discriminazioni .....	116
<b>H.</b>	<b>Royaume-Uni (Angleterre)</b> .....	<b>119</b>
1.	Beneficiaries of accommodation support .....	119
2.	Content of accommodation support measures .....	124
3.	Support subject to establishing residence in particular geographic areas .....	133
4.	Fight against discrimination.....	135
<b>I.</b>	<b>Suède</b> .....	<b>138</b>
1.	Beneficiaries of housing support .....	138
2.	Content of housing support measures .....	139
3.	Support subject to establishing residence in particular geographic areas.....	144
4.	Fight against discrimination.....	145
<b>V.</b>	<b>Observations comparatives</b> .....	<b>148</b>
1.	Bénéficiaires du soutien au logement .....	148
2.	Contenu des mesures de soutien au logement .....	149
3.	Subordination du soutien à l'établissement dans une zone géographique donnée .....	153
4.	Lutte contre les discriminations.....	155
<b>VI.</b>	<b>Tableaux comparatifs simplifiés</b> .....	<b>157</b>

## I. CONTEXTE

L'**Office fédéral du logement** a mandaté l'Institut suisse de droit comparé pour l'établissement d'un avis de droit comparé portant sur l'autonomisation de l'exercice du droit au logement par les personnes ayant besoin d'une protection internationale.

Cette problématique s'inscrit dans le contexte suivant :

On observe que, en Europe, les **demandeurs d'asile** font souvent l'objet d'un traitement spécial en termes d'hébergement. Ainsi, ils peuvent être **hébergés** dans des centres d'accueil dédiés, ou bien il est parfois prévu qu'ils bénéficient d'une **aide financière** visant à leur permettre de se loger.

En revanche, **une fois qu'ils sont reconnus par les autorités comme étant bien des réfugiés** ou qu'ils ont bien droit à la **protection subsidiaire**, leur droit au logement n'est plus garanti par des normes spéciales. Selon les ordres juridiques, ils sont alors **traités comme les autres étrangers** résidant légalement dans l'Etat d'accueil, **ou bien comme les ressortissants nationaux** de ce dernier. Ainsi, l'existence même de mesures de soutien, ou leurs formes le cas échéant, peuvent considérablement varier d'un Etat à l'autre.

Or, la reconnaissance du besoin d'une protection internationale induit la durabilité de la résidence sur le territoire de l'Etat d'accueil et, par voie de conséquence, la nécessité d'un accès à un **logement pérenne**. Cela peut être difficile, notamment compte tenu de la **vulnérabilité** de ces personnes.

Quelles sont les mesures éventuellement prises par les autorités nationales pour **protéger le droit au logement** des personnes ayant besoin d'une protection internationale ? Des mesures visant à **l'autonomisation de l'exercice du droit au logement** par les personnes bénéficiant d'une protection internationale sont-elles prises ?

L'analyse de droit comparé menée par l'Institut suisse de droit comparé inclut **les Etats** suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni (Angleterre) et Suède. Un rapport de **droit international** synthétise les principales normes pertinentes applicables en Europe.

Afin de concentrer l'analyse sur l'autonomisation de l'exercice du droit au logement, et parce qu'il est nécessaire de limiter le champ de l'étude - pour sa faisabilité et à des fins comparatives - , **sont notamment exclues du présent avis de droit** les questions relatives à la rétention, aux régimes applicables en cas de demande de réexamen d'une demande d'asile, de procédure prioritaire ou accélérée, aux traitements des mineurs non accompagnés, et des personnes soumises à une procédure dite Dublin, à la situation des personnes avant le dépôt de leur demande de protection internationale, aux régimes applicables en cas de réinstallation ou de relocalisation, à la protection temporaire, aux hypothèses de non-respect d'un délai, de fraude ou de commission d'une infraction.

Cette étude se focalise sur la situation type et sans particularité d'une personne ayant besoin d'une protection internationale (hormis l'analyse effectuée des réponses à certains besoins spéciaux). La limitation à ce cas d'école doit permettre de faire apparaître les normes générales pertinentes pour l'exercice du droit au logement et la structure de son autonomisation, le cas échéant.

En outre, la présente étude se limite à une analyse du droit. La pratique est parfois signalée. Cependant, il ne s'agit que de ponctuels éléments d'information, destinés à rendre compte de la situation.

Sont **inclus dans le champ de cet avis de droit les demandeurs d'asile et les bénéficiaires d'une protection internationale** (réfugiés et bénéficiaires d'une protection subsidiaire).<sup>1</sup>

La **terminologie** relative à ces catégories de personnes peut être définie comme suit :

**Réfugié :**

La Convention relative au statut des réfugiés<sup>2</sup> et son Protocole<sup>3</sup> (ci-après : Convention de Genève) prévoient qu'une personne est qualifiée de réfugié lorsqu'elle :

- craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ;
- se trouve hors du pays dont elle a la nationalité ou, en cas d'apatridie, hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle ;
- et ne peut pas ou, du fait de cette crainte, ne veut pas se réclamer de la protection de ce pays.<sup>4</sup>

La Convention relative au statut des réfugiés et son Protocole sont des traités internationaux, comptant respectivement 146 et 147 Etats parties<sup>5</sup>.

En Europe, l'Union européenne les ayant précisés et complétés, la définition du réfugié qu'ils posent a été reprise telle quelle<sup>6</sup>, et complétée par la définition d'autres catégories de personnes ayant besoin d'une protection. Dans le cadre délimité pour la présente étude, sont concernés les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

**Bénéficiaire de la protection subsidiaire :**

La Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte) (ci-après : Directive qualification) dispose que peut bénéficier de la protection subsidiaire :

« tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence

---

<sup>1</sup> Voir au besoin le glossaire (document interne de travail) fourni en annexe.

<sup>2</sup> Convention relative au statut des réfugiés, Genève le 28.07.1951, entrée en vigueur le 22.04.1954.

<sup>3</sup> Protocole relatif au statut des réfugiés, New York le 31.01.1967, entré en vigueur le 04.10.1967.

<sup>4</sup> Lecture combinée des articles 1<sup>er</sup> *in limine* de la Convention relative au statut des réfugiés et 1<sup>er</sup> de son Protocole. Il existe des clauses de cessation et d'exclusion de la protection garantie par la Convention de Genève, par exemple si les circonstances justifiant la qualité de réfugié ont cessé, si la personne concernée est volontairement retournée s'établir dans le pays où elle craignait des persécutions (clauses de cessation), ou encore s'il y a des raisons sérieuses de penser que cette personne a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité (clauses d'exclusion) ; voir l'article 1<sup>er</sup> C et F de la Convention relative au statut des réfugiés.

<sup>5</sup> Nations unies, Collection des Traités, Chapitre V Réfugiés et apatrides, 2. Convention relative au statut des réfugiés, et 5. Protocole relatif au statut des réfugiés, respectivement disponibles sous : [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang= fr](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang= fr) et [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-5&chapter=5&clang= fr](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-5&chapter=5&clang= fr) (14.08.2020).

<sup>6</sup> Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, article 2 (d).

habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15 [c'est-à-dire la peine de mort ou l'exécution, la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants, des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international], l'article 17, paragraphes 1 et 2 [relatifs aux motifs d'exclusion (crime contre la paix, crime de guerre, crime contre l'humanité, crime grave de droit commun, agissements contraires aux buts et principes des Nations unies, menace pour la société ou la sécurité de l'Etat membre dans lequel la personne se trouve)], n'étant pas applicable à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays »<sup>7</sup>.

Le droit européen prévoit que, avant d'obtenir le statut de réfugié ou celui de bénéficiaire de la protection subsidiaire, une personne appartient à la catégorie des demandeurs d'asile.

#### **Demandeur d'asile / Demandeur de protection internationale :**

La Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) (ci-après : Directive accueil) définit le demandeur d'asile, ou demandeur de protection internationale, comme étant :

« tout ressortissant de pays tiers ou tout apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement »<sup>8</sup>.

Ladite demande de protection internationale étant :

« la demande de protection présentée à un Etat membre par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire, le demandeur ne sollicitant pas explicitement un autre type de protection hors du champ d'application de la présente directive et pouvant faire l'objet d'une demande séparée »<sup>9</sup>.

#### **Personnes ayant besoin d'une protection internationale :**

Dans le cadre délimité pour la présente étude, les personnes ayant besoin d'une protection internationale sont les demandeurs d'asile, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

#### **Personnes bénéficiant d'une protection internationale :**

En droit européen, et pour la présente étude, les personnes bénéficiant d'une protection internationale sont celles dont la qualité de réfugié a été reconnue par les autorités nationales ou bénéficiant de la protection subsidiaire.

---

<sup>7</sup> Directive qualification, article 2 (f). La Directive qualification prévoit des clauses d'exclusion et de cessation de la protection internationale, en ses articles 11, 12, 14, 16, 17 et 19.

<sup>8</sup> Directive accueil, article 2 (b).

<sup>9</sup> Directive qualification, article 2 (h) ; la Directive accueil renvoie à cette disposition en son article 2 (a).

## II. QUESTIONS

### Droit international

Présentation du droit au logement dans le droit international des droits de l'homme et des réfugiés, y inclus dans le droit de l'Union européenne :

- en général (y inclus une analyse du droit de l'Union européenne en matière de concurrence et d'aides d'Etat au logement) ;
- spécialement pour les demandeurs d'asile, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

### Droits nationaux

#### 1. Bénéficiaires du soutien au logement

##### 1.1. Mesures spéciales en faveur de certaines catégories de personnes

En dehors de politiques globales du logement, existe-il des mesures spéciales visant à favoriser l'accès au logement de certaines catégories de personnes ? Dans l'affirmative, quels sont les principaux critères définissant ces catégories de personnes ?

##### 1.2. Eligibilité des personnes ayant besoin d'une protection internationale et mesures leur étant dédiées

Les personnes ayant besoin d'une protection internationale peuvent-elles entrer dans les catégories présentées dans le 1.1. ? Ou bien bénéficient-elles de mesures de soutien qui leur sont spécialement destinées ? (Distinguer la situation des demandeurs d'asile, celle des réfugiés statutaires, et celle des bénéficiaires de la protection subsidiaire, au besoin.)

#### 2. Contenu des mesures de soutien au logement

##### 2.1. Pour les demandeurs d'asile

Quelles formes de soutien au logement le droit national prévoit-il pour les demandeurs d'asile, le cas échéant ?

##### 2.2. Lors de la sortie du système réservé aux demandeurs d'asile due à la reconnaissance du besoin d'une protection internationale

*Questions préliminaires* : Une fois le besoin d'une protection internationale reconnu par les autorités nationales, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire se voient-ils privés du soutien au logement auquel ils avaient droit en tant que demandeurs d'asile ? A quel moment ?

Comment la sortie du système de soutien au logement réservé aux demandeurs d'asile se passe-t-elle (dans quelles conditions) pour les personnes dont le besoin d'une protection internationale a été reconnu ? Un accompagnement pour leur relogement est-il proposé lors de cette sortie et, le cas échéant, en quoi consiste-il ?

### **2.3. Pour les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire**

D'autres formes de soutien pour l'accès au logement sont-elles fournies aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire ? Ou bien doivent-ils trouver un logement sur le marché privé, par leurs propres moyens ?

Si des mesures de soutien pour l'accès au logement bénéficient aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire, en quoi consistent-elles ? En particulier : ont-ils droit à des prestations sociales spéciales ? Ou bien ont-ils accès aux mêmes prestations/logements sociaux que les ressortissants nationaux ou d'autres catégories d'étrangers résidant sur le territoire national ? Peuvent-ils demander un soutien financier pour le versement des garanties de loyers ? Existe-il des formes de contrats et des normes dans le droit du bail qui soient plus protectrices à leur égard (dans les secteurs privé et public) ? L'accès à ces différentes mesures est-il ouvert aussi longtemps que dure la protection internationale ?

### **2.4. Réponses aux besoins spéciaux de personnes ayant besoin d'une protection internationale**

Les éventuels besoins spéciaux des personnes ayant besoin d'une protection internationale sont-ils pris en compte pour définir l'aide à l'accès à un logement de manière adaptée à ces besoins ? Dans l'affirmative, comment ? En particulier, quelles sont les réponses apportées aux besoins spéciaux des personnes handicapées, des personnes âgées et des familles avec enfants mineurs ?

## **3. Subordination du soutien à l'établissement dans une zone géographique donnée**

Le soutien pour l'accès au logement est-il subordonné à l'établissement dans des zones géographiques imposées ? Le cas échéant, pour quelle(s) raison(s) ? L'imposition d'une zone géographique donnée prend-elle en compte les besoins de la personne concernée (en termes de possibilités d'accès à un emploi, de proximité des services de santé et des établissements scolaires, ou encore de volonté de s'établir dans des zones rurales ou urbaines, etc.) ?

## **4. Lutte contre les discriminations**

Des normes anti-discrimination garantissent-elles l'égal accès au logement des personnes ayant besoin d'une protection internationale ? Dans l'affirmative, quelles sont ces normes ? Sont-elles de portée générale ou bien visent-elles spécialement les personnes ayant besoin d'une protection internationale ?

Existe-il des mécanismes/procédures permettant de les faire facilement respecter ? Dans l'affirmative, comment fonctionnent ces mécanismes/procédures ?

### III. SYNTHÈSE

Dans l'ensemble des ordres juridiques nationaux sélectionnés, des mesures de soutien pour l'accès au logement sont adoptées, pour aider les personnes dont les ressources sont trop faibles pour un exercice effectif de leur droit au logement par leurs propres moyens. Il s'agit le plus souvent de logements sociaux (location dont le montant du loyer est inférieur au prix du marché) ou de l'octroi d'allocations financières destinées à contribuer au paiement du loyer. Ces Etats se sont effectivement engagés, par la signature de traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, à adopter de telles politiques en matière de logement.

Le droit au logement est un droit fondamental, garanti à toute personne et, par conséquent, aux personnes ayant besoin d'une protection internationale également. Le contenu du droit au logement, en revanche, peut varier en fonction des situations des personnes. Une situation différente peut entraîner un traitement différent, mais toute proportion gardée. En particulier, on observe, dans le droit international des droits de l'homme, une tendance à l'interdiction de la discrimination à l'égard de personnes dont la migration a un caractère forcé. Dans le droit des réfugiés, la Convention relative au statut des réfugiés pose la condition de la résidence régulière sur le territoire, pour bénéficier d'un traitement en matière de droit au logement au moins équivalent à celui des étrangers en général, et pour bénéficier de la même assistance publique que les nationaux. Le Régime d'asile européen commun<sup>10</sup>, pour sa part, distingue entre la situation de la personne dont le besoin d'une protection internationale n'a pas encore été reconnu par les autorités, de la situation de la personne à laquelle ce besoin a été reconnu. Il fait appliquer à ces derniers le régime de protection de droit commun de chaque Etat membre et leur ouvre la protection réservée aux nationaux en ce qui concerne le droit à des prestations sociales (le traitement peut être réduit aux prestations essentielles pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire) ; mais, en ce qui concerne le droit au logement, le niveau de protection est celui réservé par le droit national aux ressortissants de pays tiers. A l'égard des demandeurs d'asile, le droit européen prévoit des mesures spécifiques, distinctes du droit commun. A la croisée de ces normes des droits de l'homme et du droit des réfugiés, on observe dans la quasi-totalité des ordres juridiques nationaux sélectionnés que les personnes dont le besoin d'une protection internationale a été reconnu peuvent bénéficier des mesures de soutien de droit commun, comme les nationaux. Partout, en droit ou en pratique, les demandeurs d'asile n'y ont pas accès. Le droit au logement de ces derniers fait l'objet de mesures spécifiques.

Ainsi, il est prévu dans la majorité des Etats que les demandeurs d'asile sont hébergés dans des centres dédiés à leur accueil. Certains rapports nationaux observent qu'ils sont parfois logés dans des appartements de type classique, notamment pour favoriser leur intégration, l'acceptation par la population locale, voire diminuer les coûts. La Directive accueil prévoit que les Etats membres peuvent, de manière alternative à l'hébergement, verser une allocation destinée à couvrir les frais de logement. Seuls deux Etats prévoient cette option. En dépit de ces mesures, peu de rapports nationaux constatent que les demandeurs d'asile sont tous effectivement hébergés. Pourtant, le droit international des droits de l'homme impose, au minimum, en toutes circonstances et pour toutes personnes, le droit à un abri répondant à certaines exigences, notamment en termes de santé.

Dans l'ensemble des ordres juridiques sélectionnés, l'accès aux mesures de soutien dédiées aux demandeurs d'asile est soumis à la condition qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour pourvoir eux-mêmes à leurs besoins en matière de logement ; ou bien il est imposé à ceux qui disposent de ressources de verser une participation financière aux frais d'hébergement.

---

<sup>10</sup> Parmi les Etats sélectionnés, seul le Royaume-Uni n'est pas engagé par les Directives accueil et qualification du Régime d'asile européen commun.

Dans l'ensemble des ordres juridiques sélectionnés, les éventuels besoins spéciaux des personnes ayant besoin d'une protection internationale doivent être pris en compte pour définir l'aide à l'accès à un logement de manière adaptée. En application du droit européen et en Angleterre, les personnes handicapées, âgées ou bien les parents isolés d'un enfant mineur sont considérés comme des personnes vulnérables. Chacun des ordres juridiques nationaux encadre différemment la réponse à apporter aux diverses vulnérabilités, que ce soit avant ou après la reconnaissance du besoin de protection internationale. Certains rapports observent des lacunes dans la pratique.

Par ailleurs, les personnes ayant besoin d'une protection internationale sont généralement reconnues, en droit international, comme constituant en tant que telle une catégorie de personnes vulnérables. Leur parcours migratoire et les expériences traumatiques potentiellement vécues en amont participent de cette vulnérabilité. En conséquence, il est considéré qu'ils sont défavorisés dans l'exercice de leurs droits fondamentaux, et en particulier qu'ils ne peuvent seuls exercer effectivement leur droit au logement. Pour répondre à leurs besoins spéciaux dus à leur condition de personnes ayant besoin d'une protection internationale, on observe dans certains ordres juridiques des mesures spéciales, dédiées ou réservées aux bénéficiaires d'une protection internationale. Il s'agit par exemple de systèmes d'intermédiation locative (prise à bail d'un logement par un tiers social (le locataire), qu'il propose à un ménage en difficulté (le sous-locataire)) ; de systèmes d'appariement (mise en relation de propriétaires et de personnes à la recherche d'un logement) ; d'un prêt sans intérêt pour le dépôt de garantie, le paiement du loyer ou des frais de déménagement, ou encore pour l'aménagement ; d'un accompagnement spécifique pour l'accès au logement; de différents types spéciaux d'hébergements ou de logements visant à offrir des solutions aux bénéficiaires d'une protection internationale présentant des difficultés spécifiques pour l'accès au logement. Cependant, ces mesures spéciales dédiées aux bénéficiaires d'une protection internationale sont rares.

Concernant la zone géographique dans laquelle les personnes ayant besoin d'une protection internationale peuvent s'établir sans perdre le bénéfice des mesures de soutien pour l'accès au logement, il convient de distinguer entre la situation des personnes dont le besoin de protection internationale a été reconnu, de la situation des personnes dont la demande d'asile est en attente d'examen. Les demandeurs d'asile se voient généralement imposer une zone géographique pour pouvoir bénéficier de telles mesures de soutien. Toutefois, il est prévu dans la majorité des droits nationaux que la situation de la personne concernée est prise en compte lors de la définition de cette zone. Il s'agira, selon les Etats, de prêter garde aux besoins spéciaux de la personne concernée, à ses relations familiales, voire à la compatibilité culturelle de l'environnement, à la capacité des services de santé et éducatifs, et à l'absence de tension locale ou de risque d'augmentation d'une telle tension le cas échéant. Les personnes bénéficiant d'une protection internationale sont le plus souvent libres de s'établir où elles le souhaitent, sans se voir exclues du bénéfice de mesures de soutien pour l'accès au logement. On relève en revanche des mesures d'incitation à la mobilité géographique, vers des zones cherchant à bénéficier de la présence ou du travail des bénéficiaires d'une protection internationale, ou qui sont moins tendues du point de vue du marché du logement.

Pour le passage du système spécial réservé aux demandeurs d'asile au système de droit commun, le droit international des réfugiés ne prévoit pas de mesure visant à accompagner, ou favoriser la transition. En particulier, la Directive accueil ne garantit un hébergement ou des allocations que jusqu'à la décision reconnaissant le besoin d'une protection internationale. En dépit de cette lacune, tous les Etats sélectionnés prévoient des mesures d'accompagnement pour le relogement à la sortie du système de soutien au logement réservé aux demandeurs d'asile. On observe cependant que toutes les personnes concernées n'y ont pas accès, en particulier celles qui n'étaient déjà pas hébergées par les autorités pendant l'examen de leur demande d'asile. En effet, les dispositifs en place ne permettent que très rarement de garantir que toute personne à qui l'on vient de reconnaître le besoin d'une protection internationale ne se retrouvera pas temporairement sans abri. Les mesures de transition existantes peuvent par exemple consistées, selon les Etats, en une prolongation de l'hébergement

lorsque la personne en bénéficiait pendant l'examen de sa demande d'asile, en un accompagnement social afin de l'aider dans sa recherche d'un logement ou pour l'ouverture des droits sociaux, en son transfert vers un autre lieu d'hébergement transitoire, ou en une proposition de solution de logement.

Une fois entrés dans le système de droit commun, les bénéficiaires d'une protection internationale qui ne parviennent pas à accéder à un logement à cause de discriminations à leur encontre peuvent agir en justice, ou encore se tourner vers des organes spéciaux tels que des médiateurs. En effet, le droit international, ainsi que l'ensemble des ordres juridiques nationaux sélectionnés interdisent la discrimination dans l'accès au logement. On relève néanmoins que des exceptions sont éventuellement possibles dans deux pays, pour les bailleurs non professionnels. Pour faciliter les actions en justice visant à faire respecter le principe de non-discrimination, certains ordres juridiques allègent le système de la preuve (renversement du fardeau de la preuve et test de situation, par exemple). A noter qu'il s'agit de principes et mécanismes de droit commun. Aucune mesure spécifique en la matière n'a été observée pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale. A leur égard, on relève plutôt des mesures visant à prévenir les discriminations.

## ZUSAMMENFASSUNG

*Traduction en allemand de la synthèse ci-dessus.*

In allen hier untersuchten Rechtsordnungen stehen Massnahmen zur Verfügung, die solche Personen beim Zugang zu Wohnraum unterstützen sollen, deren Mittel zu gering sind, um ihr Recht auf Wohnraum selbst effektiv ausüben zu können. Meist handelt es sich dabei um das Mieten von Sozialwohnungen (Mietverträge, bei denen die zu zahlende Miete unter der ortsüblichen Miete liegt) oder um das Gewähren finanzieller Zuschüsse zu den Mietkosten. Diese Staaten haben sich durch das Unterzeichnen internationaler Menschenrechtsverträge in der Tat dazu verpflichtet, im Bereich des Wohnungswesens eine entsprechende Politik zu verfolgen.

Das Recht auf Wohnung ist ein Grundrecht, welches jedem zusteht und folglich auch Personen, die internationalen Schutz bedürfen. Der Inhalt des Rechts auf Wohnung kann hingegen variieren abhängig von der Situation der Person. Eine unterschiedliche Situation kann eine unterschiedliche Behandlung beim Recht auf Wohnraum mit sich bringen, sofern die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt. Insbesondere im internationalen Recht der Menschenrechte lässt sich eine Tendenz zum Diskriminierungsverbot gegenüber solchen Personen erkennen, die gezwungenermassen migrieren. Im Asylrecht legt das Übereinkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen den gewöhnlichen Aufenthalt im Staatsgebiet als Voraussetzung fest, um im Hinblick auf das Recht auf Wohnung mindestens ebenso behandelt zu werden wie andere Ausländer und im Bereich der Sozialhilfe ebenso wie Bürger des jeweiligen Staates. Das Allgemeine Europäische Asylsystem<sup>11</sup> unterscheidet seinerseits zwischen der Situation einer Person, deren Bedarf an internationalem Schutz noch nicht von den Behörden entschieden wurde, und der Situation einer Person, deren Bedarf an einem solchen Schutz bereits anerkannt wurde. Das Allgemeine Europäische Asylsystem lässt auf letztere das Schutzregime des allgemeinen Rechts eines jeden Mitgliedstaates anwenden und öffnet ihnen den Zugang zum Schutz durch Recht auf Sozialleistungen, welcher ansonsten Staatsbürgern vorbehalten ist (für Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wird, kann sich der Anspruch auf die nötigsten Leistungen beschränken); im Hinblick auf das Recht auf Wohnung entspricht das Schutzniveau allerdings demjenigen, welches das jeweilige nationale Recht Staatsbürgern von Drittstaaten gewährt. Für Asylbewerber sieht das Europarecht besondere Massnahmen vor, welche sich vom allgemeinen Recht unterscheiden. An dieser Schnittstelle zwischen menschenrechtlichen und asylrechtlichen Vorschriften lässt sich beobachten, dass in fast allen der hier untersuchten Rechtsordnungen lediglich solche Personen die Unterstützungsmassnahmen des allgemeinen Rechts ebenso nutzen können wie Staatsbürger, deren Bedarf an internationalem Schutz bereits festgestellt worden ist. Asylbewerbern steht dies nirgends offen, weder rechtlich noch in der Praxis. Das Recht auf Wohnung bemisst sich für sie nach besonderen Vorschriften.

Daher sehen die meisten Staaten vor, dass Asylbewerber in speziellen Unterkünften für sie untergebracht werden. Aus einigen Länderberichten geht hervor, dass Asylbewerber teilweise in klassischen Wohnungen untergebracht werden, insbesondere, um ihre Integration und die Akzeptanz von Seiten der anderen Bewohner im Ort zu fördern und um Kosten zu senken. Gemäss der Aufnahme richtlinie können die Mitgliedstaaten als Alternative zur Unterbringung eine Zuwendung ausbezahlen, welche die Mietkosten deckt. Lediglich zwei Staaten haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Trotz dieser Massnahmen stellen nur wenige Länderberichte fest, dass alle Asylbewerber untergebracht werden. Dies, obwohl das internationale Recht der Menschenrechte auferlegt, allen Personen und unter allen Umständen mindestens ein Recht auf eine Unterkunft zu gewähren, welche einige Grundvoraussetzungen insbesondere gesundheitlicher Art erfüllt.

---

<sup>11</sup> Von den hier untersuchten Staaten ist lediglich das Vereinigte Königreich nicht von den Aufnahme- und Qualifikationsrichtlinien des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems gebunden.

In allen hier untersuchten Rechtsordnungen unterliegt der Zugang zu Hilfsmassnahmen für Asylbewerber der Voraussetzung, keine ausreichenden eigenen Mittel zu haben, um sich selbst eine Unterkunft zu finanzieren; oder es wird ihnen auferlegt, sich an den Unterbringungskosten finanziell zu beteiligen.

In allen hier untersuchten Rechtsordnungen müssen eventuelle besondere Bedürfnisse von Personen, die internationalen Schutz benötigen, berücksichtigt werden, um die Hilfsmassnahmen für den Zugang zu Wohnraum angemessen zu wählen. In Anwendung des Europarechts sowie in England werden Personen mit einer Behinderung, ältere Personen sowie Eltern, die von einem ihrer minderjährigen Kinder getrennt wurden, als besonders schutzbedürftig eingestuft. Jede Rechtsordnung sieht unterschiedliche Regelungen vor, wie diese besonderen Bedürfnisse, sei es vor oder nach Anerkennung internationalen Schutzes, berücksichtigt werden. In einigen Länderberichten werden Lücken in der Praxis deutlich.

Darüber hinaus sind Personen, die internationalen Schutz bedürfen, im internationalen Recht allgemein als Kategorie besonders schutzbedürftiger Personen anerkannt. Ihr Migrationshintergrund sowie ihre potenziell traumatischen Erfahrungen begründen zum Teil dieses Schutzbedürfnis. Daher wird angenommen, dass sie in der Ausübung ihrer Grundrechte benachteiligt sind und insbesondere, dass sie selbst nicht effektiv ihr Recht auf Wohnung ausüben können. Um ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit auf Grund ihres Bedarfs an internationalem Schutz gerecht zu werden, sehen einige Rechtsordnungen besondere Massnahmen vor, welche Personen, die internationalen Schutz erhalten, gewidmet oder vorbehalten sind. Dabei handelt es sich beispielsweise um die Vermittlung von Wohnraum (Anmieten einer Wohnung, die dann einer Familie in Schwierigkeiten zur Untermiete angeboten wird); um das Zusammenführen von Parteien (Kontakt herstellen zwischen Eigentümern und Personen, die eine Wohnung suchen); um zinslose Kredite für Kautions-, Miet-, Umzugs- oder auch Einrichtungskosten; um besondere Beratung für den Zugang zu Wohnraum; um unterschiedliche Arten besonderer Unterkünfte oder Wohnungen, die Personen gewidmet sind, die internationalen Schutz erhalten und die besondere Schwierigkeiten beim Zugang zu Wohnraum haben. Allerdings sind solche besonderen Massnahmen für Personen, die internationalen Schutz erhalten, selten.

Im Hinblick auf den örtlichen Bereich, in welchem Personen, die internationalen Schutz benötigen, sich niederlassen können ohne den Vorteil der Unterstützungsmassnahmen für den Zugang zu Wohnraum zu verlieren, muss zwischen Personen unterschieden werden, denen der internationale Schutz bereits gewährt wird, einerseits und Asylbewerbern andererseits. Asylbewerbern wird in der Regel ein bestimmter örtlicher Bereich zugewiesen, um Hilfsmassnahmen in Anspruch nehmen zu können. Allerdings sehen die meisten Rechtsordnungen vor, dass bei der Auswahl dieses Ortes die persönliche Situation des jeweiligen Asylbewerbers berücksichtigt wird. Dabei werden, abhängig vom jeweiligen Staat, die besonderen Bedürfnisse der Person, ihre familiären Beziehungen, die kulturelle Kompatibilität mit der Umgebung, die Kapazitäten der Gesundheits- und Ausbildungsangebote sowie allenfalls eine angespannte Lage vor Ort oder die Gefahr des Entstehens einer solchen Lage berücksichtigt. Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird, sind meist frei in der Wahl des Ortes, an welchem sie sich niederlassen möchten, ohne dabei auf die Hilfsmassnahmen beim Zugang zu Wohnraum verzichten zu müssen. Gleichzeitig finden sich jedoch auch Anreize, sich an einem bestimmten Ort niederzulassen, um Regionen zu fördern, für die die Anwesenheit oder die Arbeit von Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird, vorteilhaft wäre, oder in denen der Wohnungsmarkt weniger angespannt ist.

Für den Übergang vom besonderen Regime für Asylbewerber zum Regime des allgemeinen Rechts sieht das internationale Flüchtlingsrecht keine speziellen Massnahmen vor, um den Übergang zu begleiten oder zu erleichtern. Insbesondere garantiert die Aufnahmerichtlinie eine Unterkunft oder Zuwendungen lediglich bis zum Entscheid über den Bedarf an internationalem Schutz. Trotz dieser Lücke sehen alle hier untersuchten Rechtsordnungen eine begleitende Beratung vor für den Umzug

bei Verlassen des Systems der Unterstützung für Wohnraum für Asylbewerber. Anzumerken ist jedoch, dass nicht alle betroffenen Personen Zugang zu dieser Beratung haben, insbesondere nicht diejenigen, die zuvor in privaten Unterkünften untergebracht waren. Nur in sehr wenigen Fällen garantieren die Vorschriften, dass keine Person, der internationaler Schutz zuerkannt wurde, vorübergehend obdachlos wird. Je nach Staat können die Massnahmen für den Übergang beispielsweise daraus bestehen, die Unterbringung an dem Ort zu verlängern, an welchem die Person während des Asylverfahrens untergebracht war, die Person bei der Suche nach einer Wohnung oder bei der effektiven Umsetzung ihrer sozialen Rechte sozial zu begleiten, sie bei ihrem Umzug in eine provisorische Unterkunft zu unterstützen oder ihre eine permanente Wohnung anzubieten.

Ab dem Zeitpunkt, ab welchem sie im Regime des allgemeinen Rechts sind, können Personen, die internationalen Schutz genießen und die wegen Diskriminierung keinen Zugang zu Wohnraum finden, gerichtlich oder bei besonderen Organen wie Mediatoren gegen die Diskriminierung vorgehen. Sowohl das internationale Recht als auch die verschiedenen hier untersuchten Rechtsordnungen verbieten die Diskriminierung beim Zugang zu Wohnraum. Dennoch ist anzumerken, dass in zwei Staaten für private Vermieter Ausnahmen hierzu bestehen. Um Klagen vor Gericht gegen Diskriminierung zu vereinfachen, erleichtern einige Rechtsordnungen die Vorgaben zum Beweisrecht (beispielsweise durch Beweislastumkehr und Situationstests). Dabei handelt es sich um Prinzipien und Mechanismen des allgemeinen Rechts. Es scheint keine speziellen Massnahmen für Personen zu geben, die internationalen Schutz benötigen. Für sie finden sich stattdessen eher Massnahmen, um Diskriminierung vorzubeugen.

## IV. ANALYSE

### A. DROIT INTERNATIONAL

Le présent rapport se focalise sur **les principales normes du droit international applicables en Europe** et pertinentes en matière de droit au logement des personnes ayant besoin d'une protection internationale. Il s'agit d'une présentation synthétique et générale du droit international pertinent<sup>12</sup>, visant à permettre une lecture contextualisée des rapports nationaux compris dans la présente étude de droit comparé.

Il s'agit tout d'abord des principaux traités garantissant les **droits de l'homme**. Sont choisis des textes d'application mondiale, continentale et sous-continentale, à savoir respectivement :

- les Pactes onusiens relatifs aux droits civils et politiques<sup>13</sup> et aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>14</sup> (ci-après : PIDCP et PIDESC) ;
- la Convention européenne des droits de l'homme<sup>15</sup> (ci-après : Convention EDH) et la Charte sociale européenne<sup>16</sup> (ci-après : Charte sociale) ;
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>17</sup> (ci-après : Charte de l'UE).

Il s'agit ensuite des principales normes du **droit des réfugiés**, que sont :

- la Convention relative au statut des réfugiés et son Protocole (ci-après : Convention de Genève) ;
- les normes composant le Régime d'asile européen commun<sup>18</sup> (ci-après : RAEC), en particulier la Directive établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (ci-après : Directive accueil) et de la Directive concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (ci-après : Directive qualification).

---

<sup>12</sup> La source principale de ce rapport de droit international est un ouvrage de la même auteure : C. Viennet, Des droits sociaux pour l'intégration des réfugiés en Europe. Les droits à la santé, au logement, à l'éducation et au travail des personnes ayant besoin d'une protection internationale, dans les droits de l'homme et le droit des réfugiés, 2018, disponible sous : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02277200> (31.08.2020).

<sup>13</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York le 16.12.1966, entré en vigueur le 23.03.1976.

<sup>14</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, New York le 16.12.1966, entré en vigueur le 03.01.1976.

<sup>15</sup> Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, Rome le 04.11.1950, entrée en vigueur le 03.09.1953.

<sup>16</sup> Charte sociale européenne, Turin le 18.10.1961, entrée en vigueur le 26.02.1965 et sa version révisée, Strasbourg le 03.05.1996, entrée en vigueur le 01.07.1999. Lorsqu'il est question dans le présent rapport de la « Charte sociale », il est fait référence à la Charte sociale révisée. Cette dernière est destinée à se substituer progressivement à la Charte sociale européenne de 1961 encore en vigueur aujourd'hui.

<sup>17</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Nice le 07.12.2000, entrée en vigueur le 01.12.2009.

<sup>18</sup> Une réforme du RAEC est à l'examen depuis 2016.

## 1. Bénéficiaires du soutien au logement

### 1.1. Mesures spéciales en faveur de certaines catégories de personnes

Le **droit au logement** est garanti par plusieurs traités des droits de l'homme.

Le **PIDESC** dispose que :

« Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un **logement suffisants**, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. »<sup>19</sup>

La **Charte sociale** prévoit que :

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :

1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant;
2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive;
3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »

La **Charte de l'UE** comprend une disposition relative à la sécurité sociale et à l'aide sociale dont le troisième paragraphe est rédigé comme suit :

« Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales. »<sup>20</sup>

Les Etats parties ont l'**obligation d'agir pour assurer l'exercice du droit au logement, en particulier par l'adoption de mesures législatives**. Il en ressort des traités destinés à garantir les droits fondamentaux sociaux que sont le PIDESC et la Charte sociale<sup>21</sup>. De plus, comme on l'observera plus en avant<sup>22</sup>, l'interdépendance et l'indivisibilité des droits de l'homme conduisent à la garantie de certains composants du droit au logement par les instruments dont l'objet énoncé est la garantie des droits civils et politiques, tels que la Convention EDH et le PIDCP. La Charte de l'UE, pour sa part, n'a vocation à s'appliquer que dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union (par exemple, du RAEC) et dans les limites des compétences de l'Union<sup>23</sup> ; elle n'impose ainsi pas en elle-même aux Etats membres l'adoption de normes.

Les Etats parties ont également l'**obligation de prendre des mesures spéciales pour permettre l'exercice effectif du droit au logement par les personnes** qui ne peuvent y parvenir seules, parce qu'elles sont **défavorisées**<sup>24</sup>. Il est généralement fait référence à la **vulnérabilité** de ces catégories de personnes. Vulnérabilité qui se caractérise par des besoins spéciaux pour l'exercice effectif des droits

<sup>19</sup> PIDESC, article 11 paragraphe 1 (mise en évidence ajoutée).

<sup>20</sup> Charte de l'UE, article 34 paragraphe 3.

<sup>21</sup> Voir en particulier : PIDESC, article 2 paragraphe 1 ; Charte sociale, article I paragraphe 1 (a).

<sup>22</sup> Cf. *infra* 2.1. et 2.4. notamment.

<sup>23</sup> Charte de l'UE, article 51 paragraphe 1.

<sup>24</sup> Voir en particulier : Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte), 1991, N 11 et N 13 ; Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, 2018, pp. 225 – 230.

fondamentaux, tels que le droit au logement. Il en ressort, à la charge des autorités nationales, l'obligation d'adopter des mesures de soutien, visant à répondre à ces besoins spéciaux<sup>25</sup>.

Le **logement social** est souvent une réponse fournie par les Etats<sup>26</sup>. Pour leur gestion, les autorités nationales peuvent avoir recours aux services d'entreprises, moyennant des compensations financières. Les dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives à la concurrence ne s'y opposent pas.

**L'article 106 paragraphe 2** de ce traité prévoit que :

« Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union. »

**Le logement social à destination des personnes défavorisées peut être un service d'intérêt économique général pour lequel les entreprises chargées de sa gestion reçoivent une aide d'Etat sous forme de compensations de service public.** Des conditions doivent toutefois être respectées pour que cela soit compatible avec le marché intérieur et s'inscrive dans le cadre de l'article 106 paragraphe 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Par exemple, la gestion du service d'intérêt économique général doit être confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou de plusieurs actes définissant clairement les obligations de service public confiées à l'entreprise, ou encore, le montant de la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable<sup>27</sup>.

## 1.2. Eligibilité des personnes ayant besoin d'une protection internationale et mesures leur étant dédiées

**Les droits de l'homme sont universels<sup>28</sup>.** Par conséquent, leur champ d'application personnel comprend les personnes ayant besoin d'une protection internationale, qu'ils soient demandeurs d'asile ou qu'ils bénéficient d'une protection internationale<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Cf. *infra* 2.4..

<sup>26</sup> Cf. *infra* les rapports nationaux.

<sup>27</sup> Décision de la Commission du 20.12.2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, 2012/21/UE. Voir également l'arrêt Altmark : Cour de justice de l'Union européenne, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark, 24.07.2003, affaire C-208/00. Pour un exemple, voir : Tribunal de l'Union européenne, arrêt Stichting Woonlinie et autres c. Commission européenne, 15.11.2018, affaires jointes T-202/10 RENV II et T-203/10 RENV II. A noter que pour les autres aides d'Etats d'autres règles doivent être observées. Voir en particuliers les articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>28</sup> Préambules des PIDESC, PIDCP, Convention EDH et, dans une certaine mesure, de la Charte de l'UE. Cf. en outre : Convention de Vienne sur le droit des traités, Vienne le 23.05.1969, entrée en vigueur le 27.01.1980, préambule ; Charte des Nations unies, San Francisco le 26.06.1945, entrée en vigueur le 24.10.1945, article 55 ; Déclaration universelle des droits de l'homme, Paris le 10.12.1948, 1<sup>er</sup> et dernier paragraphe du préambule, article 1<sup>er</sup> *in limine*, article 2.

<sup>29</sup> Comme l'a explicitement confirmé l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution intitulée Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (texte non contraignant juridiquement) ; Assemblée générale des Nations unies, Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, 19.09.2016, résolution 71/1, N 5 et N 6.

Par ailleurs, le droit des droits de l'homme **rejette le principe de réciprocité internationale** et crée des obligations objectives<sup>30</sup>. En d'autres termes, se trouver sous la juridiction d'un Etat partie est le seul critère décisif pour déterminer si un individu bénéficie des droits fondamentaux garantis.

Il en va ainsi pour les Pactes onusiens et la Convention EDH, lesquels prévoient qu'ils garantissent les droits de toute personne se trouvant sous la juridiction des Etats parties. La **portée *ratione loci*** de ses traités confirment l'ouverture totale du champ d'application *ratione personae* et consacre le principe d'universalité. Ainsi, les personnes ayant besoin d'une protection internationale bénéficient de leur protection dès qu'ils sont sous la juridiction d'un Etat partie.<sup>31</sup>

En revanche, la **Charte sociale** n'est pas d'application universelle. Elle ne protège en principe que les droits des ressortissants des Etats parties à la Charte sociale. Il est vrai que le Comité européen des droits sociaux interprète la Charte sociale de manière à en déduire une protection universelle de la dignité humaine (cf. *infra* 2.1.). Mais cette **protection est minimale**. Elle ne remet ainsi pas en cause le champ d'application *ratione personae* restreint de la Charte sociale dans son entièreté. Cela étant, les dispositions de l'annexe de la Charte qui définissent son champ d'application personnel prévoit que la Charte est encore applicable à des **catégories de personnes autres que les ressortissants des Etats membres, au nombre desquelles figurent les réfugiés**<sup>32</sup>. Cela étant, la mesure dans laquelle les droits garantis par la Charte s'appliquent aux réfugiés n'est pas encore totalement explicitée par le Comité européen des droits sociaux<sup>33</sup>.

En ce qui concerne la **Charte de l'UE**, elle ne contient pas de disposition transversale explicitant son champ d'application *ratione personae*. Son application est limitée au cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union et s'effectue dans les limites des compétences de l'Union<sup>34</sup>. Ainsi, les personnes ayant besoin d'une protection internationale bénéficient de sa protection lorsque leur sont appliquées les normes du RAEC, en particulier.

En résumé, les traités des droits de l'homme sélectionnés imposent que les Etats parties incluent les personnes ayant besoin d'une protection internationale dans leur protection du droit au logement.

<sup>30</sup> F. Sudre, Droit européen et international des droits de l'homme, 2016, 13<sup>ème</sup> éd., Puf, N 34 et s. et N 66.

<sup>31</sup> PIDCP, article 2 paragraphe 1<sup>er</sup>; Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 15 : Situation des étrangers au regard du Pacte, 1986, N 1 et N 4 ; Observation générale n° 31 : La nature de l'obligation juridique générale imposée aux Etats parties au Pacte, 2004, N 10. Convention EDH, article 1<sup>er</sup>; Protocole additionnel, article 5 ; Protocole n° 4, article 6 ; Protocole n° 6, article 6 ; Protocole n° 7, article 7 ; Protocole n° 12, article 3 ; Protocole n° 13, article 5. Le PIDESC ne contient pas une telle disposition limitant son application ; mais le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pallie l'absence d'encadrement explicite du champ d'application du Pacte en déclarant généralement que le pacte s'applique à toute personne sous la juridiction d'un Etat partie (voir L. Slingenbergh, *The reception of asylum seekers under international law. Between sovereignty and equality*, 2014, 1<sup>ère</sup> éd., Hart Publishing, p. 180 et p. 180 n. 19) et en particulier « les demandeurs d'asile, et les réfugiés, ainsi que [...] les autres migrants, même s'ils se trouvent en situation irrégulière dans le pays considéré » (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Devoirs des Etats envers les réfugiés et les migrants au titre du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels. Déclaration, 13.03.2017, N 3).

<sup>32</sup> Annexe à la Charte sociale européenne (révisée), Portée de la Charte sociale européenne (révisée) en ce qui concerne les personnes protégées, paragraphe 2.

<sup>33</sup> On peut se reporter à : Comité européen des droits sociaux, Observation interprétative sur les droits des réfugiés au regard de la Charte sociale européenne, Rapport d'activité 2015, annexe 12, pp. 135 – 139, disponible sur : <https://rm.coe.int/16805ab9c8> (05.09.2017). Pour une analyse approfondie de l'étendue de la protection potentiellement offerte aux personnes ayant besoin d'une protection internationale par la Charte sociale, voir : Viennet, *Des droits sociaux pour l'intégration des réfugiés en Europe*, *op. cit.*, notamment pp. 270 – 281.

<sup>34</sup> Charte de l'UE, article 51 paragraphe 1.

Ceci implique notamment que **l'obligation pour les autorités nationales de prendre des mesures spéciales pour répondre aux besoins des catégories vulnérables de la population** (par exemple : les personnes handicapées ou encore âgées) **vaut également à l'égard de personnes ayant besoin d'une protection internationale qui éprouveraient ces mêmes besoins.**

Par ailleurs, le droit international des droits de l'homme, en particulier la jurisprudence des organes chargés de veiller au respect des traités, considèrent globalement que **les personnes ayant besoin d'une protection internationale forment en elles-mêmes une catégorie de personnes vulnérables**, en raison de leur parcours migratoire, d'expériences traumatisantes vécues en amont, et de leur besoin d'une protection spéciale<sup>35</sup>. Par conséquent, les Etats ont l'obligation de prendre des mesures spéciales pour rendre possible l'exercice des droits fondamentaux de cette catégorie vulnérable que forment les personnes ayant besoin d'une protection internationale. D'ailleurs, on peut considérer que la création du droit des réfugiés est une première réponse aux besoins spéciaux de cette catégorie de non ressortissants présents sur le territoire d'un Etat.

Le droit au logement fait ainsi l'objet de **dispositions spécifiques pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale**, dans la Convention de Genève et dans le RAEC.

Le **droit au logement** est garanti aux réfugiés par la **Convention de Genève** en son article 21 :

« En ce qui concerne le logement, les Etats Contractants accorderont, dans la mesure où cette question tombe sous le coup des lois et règlements ou est soumise au contrôle des autorités publiques, aux **réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire** un traitement aussi favorable que possible ; ce traitement ne saurait être, en tout cas, moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général. »<sup>36</sup>

La Convention de Genève comprend encore une disposition relative à l'**assistance publique**. Celle-ci prévoit que :

« Les Etats Contractants accorderont aux **réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire** le même traitement en matière d'assistance et de secours publics qu'à leurs nationaux. »<sup>37</sup>

La **condition de la « résidence régulière »**, posée dans ces deux dispositions, n'est pas définie par la Convention de Genève. Selon les courants doctrinaux, il est considéré que cette condition est remplie lorsqu'un réfugié vit de manière prolongée sur le territoire de son Etat d'accueil, qu'il n'y est pas de simple passage. La présence sur le territoire est officialisée et continue<sup>38</sup>. Ou bien, un réfugié résiderait régulièrement dans son Etat d'accueil lorsque ce dernier adopte la décision finale de lui octroyer la permission de rester sur le territoire<sup>39</sup>. Cette condition de résidence régulière est soumise à la décision souveraine des Etats d'accorder ou non un titre de séjour, notamment au titre de l'asile. Ainsi, la question de savoir si la Convention de Genève garantit le droit au logement des demandeurs d'asile pendant l'examen de leur demande, lorsque l'Etat leur accord un titre de séjour temporaire en attendant l'issue de la procédure, n'est pas tranchée. Pour le moins, la Convention de Genève garantit le droit au logement des réfugiés reconnus par les autorités nationales et autorisés à résider sur le territoire national.

<sup>35</sup> Voir par exemple : Cour EDH, M.S.S. c. Belgique et Grèce, 21.01.2011, req. n°30696/09. Viennet, Des droits sociaux pour l'intégration des réfugiés en Europe, *op. cit.*, pp. 437 – 468.

<sup>36</sup> Mise en évidence ajoutée.

<sup>37</sup> Convention relative au statut des réfugiés, article 23 (mise en évidence ajoutée).

<sup>38</sup> J. C. Hathaway, *The rights of refugees under international law*, 2005, Cambridge University Press, p. 189.

<sup>39</sup> A. Grahl-Madsen, *The status of refugees in international law*, vol. II: Asylum, entry and sojourn, 1972, Sijthoff, pp. 363 – 364.

Dans le contexte de l'**Union européenne**, la souveraineté étatique est limitée et le droit au logement ouvert avec plus d'automatisme. Des dispositions prévoient un droit au logement pour les demandeurs d'asile, et d'autres pour les personnes dont le besoin d'une protection internationale a été reconnu.

Pour les **demandeurs d'asile**, la Directive accueil prévoit que le logement est fourni **dès la présentation de la demande de protection internationale**. Son article 17 paragraphe 1 dispose en effet que :

« Les États membres font en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil [y inclus le logement<sup>40</sup>] lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale. »

La Directive accueil cesse d'être applicable à partir du moment où il a été statué définitivement sur la demande de protection internationale<sup>41</sup>.

Pour les **bénéficiaires d'une protection internationale**, la Directive qualification garantit l'accès à la protection sociale<sup>42</sup> et au logement<sup>43</sup>. Cette directive oblige les Etats membres à octroyer le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire aux ressortissants de pays tiers et apatrides qui, respectivement, remplissent les conditions pour être considérés comme réfugiés ou peuvent bénéficier de la protection subsidiaire que la directive définit. Par conséquent, **une fois le statut de réfugié ou le statut de bénéficiaire de protection subsidiaire octroyé à une personne**, cette dernière bénéficie des droits que la directive prévoit. Ainsi, l'accès à la protection sociale et au logement n'est pas subordonné par la Directive qualification à une autre condition que celle de bénéficier d'une protection internationale.

## 2. Contenu des mesures de soutien au logement

### 2.1. Pour les demandeurs d'asile

Les traités des **droits de l'homme** n'offrent pas une description du contenu des mesures de soutien au logement que les Etats ont l'obligation d'adopter à l'égard des demandeurs d'asile. On observe bien des constatations du Comité des droits de l'homme et des décisions de la Cour EDH concernant spécifiquement des demandeurs d'asile respectivement très vulnérables ou dépendants de l'Etat pour leur subsistance parce qu'ils n'ont pas le droit de travailler. On y lit que **les Etats violent leurs obligations si des demandeurs d'asile se trouvent dans des conditions de vie si difficiles ou mauvaises qu'elles les obligeraient à retourner dans leur pays d'origine** (refoulement *de facto* ou « implicite »<sup>44</sup>), **ou qu'elles violeraient l'interdiction des traitements dégradants**.<sup>45</sup> Mais il s'agit d'une description incomplète du contenu du droit au logement dont bénéficient les demandeurs d'asile en vertu du droit international.

Les traités des **droits de l'homme** et la jurisprudence des organes internationaux chargés de leur interprétation dessinent un contenu composite des droits sociaux fondamentaux en général, et du

<sup>40</sup> Les conditions matérielles d'accueil sont définies à l'article 2 (g) de la Directive accueil : elles comprennent « le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière ».

<sup>41</sup> Directive accueil, articles 3 paragraphe 1, 2 (b) et 17 paragraphe 1.

<sup>42</sup> Directive qualification, article 29.

<sup>43</sup> Directive qualification, article 32.

<sup>44</sup> Viennet, Des droits sociaux pour l'intégration des réfugiés en Europe, *op. cit.*, pp. 154 à 160.

<sup>45</sup> PIDCP, article 7 ; voir : Comité des droits de l'homme, Warda Osman Jasin c. Danemark, 22.07.2015, communication n° 2360/2014 ; et l'opinion individuelle concordante des membres du Comité des droits de l'homme Yuval Shany et Konstantine Vardzelashvili. Convention EDH, article 3 ; voir : Cour EDH, M.S.S. c. Belgique et Grèce, *op. cit.*.

droit au logement en particulier. Le droit au logement comprend, tout d'abord, un **contenu minimum**. Celui-ci doit être garanti à toute personne, quelles que soient sa nationalité ou sa situation au regard du droit des étrangers, sans autre condition que celle de se trouver sous la juridiction d'un Etat partie. Ensuite, des composants additionnels à ce minimum viennent enrichir le droit au logement. Il s'agit d'un **contenu conditionnel**, subordonné dans certains cas au caractère régulier du séjour, ou à une durée minimum de la résidence d'une personne sur le territoire de l'Etat concerné.

Les organes des traités ont tendance à interpréter les traités comme ne permettant pas aux Etats parties de traiter les personnes ayant besoin d'une protection internationale comme les étrangers en situation irrégulière en mesure de retourner dans leur pays d'origine sans y être persécutés. En raison du **caractère forcé de la migration** des premiers (dû aux craintes de persécutions dans l'Etat d'origine), les traiter de manière différente des ressortissants de leur Etat d'accueil n'est pas toujours justifiable sur le seul motif de leur statut migratoire (cf. *infra* 4.), et ils bénéficieront par conséquent d'un droit au logement plus étendu que le contenu minimum du droit au logement. Ainsi, le contenu minimum se trouve en deçà de ce à quoi les demandeurs d'asile ont droit en matière de logement.

**A titre informatif, le contenu minimum du droit au logement** a pu être diversement décrit par les organes des traités comme étant : un hébergement<sup>46</sup> d'urgence<sup>47</sup>, le droit à un abri<sup>48</sup> et de ne pas en être privé<sup>49</sup>, plus qu'un abri rudimentaire<sup>50</sup>, ou encore comme comprenant des dispositifs pour aider les sans-abris à surmonter leurs difficultés et ne pas y retomber<sup>51</sup>. Il a pu être précisé, concernant les conditions de vie dans un abri, qu'elles impliquent des exigences de sûreté, de santé et d'hygiène, ainsi que des éléments de confort essentiel tels que l'accès à l'eau et au chauffage et un éclairage suffisant<sup>52</sup>. Le droit au logement doit être assuré à tous, sans distinction fondée sur les ressources économiques<sup>53</sup>. On relève d'autres mesures supposant l'abstention des gouvernements et leur engagement à faciliter l'auto-assistance parmi les groupes touchés<sup>54</sup>. Les Etats ont des obligations négatives en matière d'expulsions, des obligations en termes de garanties procédurales, voire une obligation de relogement<sup>55</sup>. Enfin, les Etats sont tenus à la surveillance régulière par les autorités de la situation du

<sup>46</sup> Charte sociale, article 13 ; voir : Comité européen des droits sociaux, Observation interprétative relative à l'article 13 paragraphe 1 et paragraphe 4, XX-2 ; Comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu de vie c. France, 24.01.2018, réclamation n° 114/2015.

<sup>47</sup> Charte sociale, article 13 ; voir : Comité européen des droits sociaux, FEANTSA c. Pays-Bas, 02.07.2014, réclamation n° 86/2012, N 185.

<sup>48</sup> Charte sociale, article 31 paragraphe 2 ; voir : Comité européen des droits sociaux, DEI c. Pays-Bas, 20.10.2009, réclamation n° 47/2008, N 46 ; Médecins du monde international c. France, 11.09.2012, réclamation n° 67/2011 ; FEANTSA c. Pays-Bas, *op. cit.*, N 61 et N 115. PIDCP, article 6 (droit à la vie) ; voir : Comité des droits de l'homme, Observations finales : Canada, 1999, N 12.

<sup>49</sup> Charte sociale, article 16 ; voir : Comité européen des droits sociaux, DEI c. Belgique, 23.10.2012, réclamation n° 69/2011.

<sup>50</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4 : Droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte), 1991, N 7.

<sup>51</sup> Charte sociale, article 31 paragraphe 2 ; voir : Comité européen des droits sociaux, DEI c. Pays-Bas, *op. cit.*, N 46.

<sup>52</sup> Charte sociale, article 31 paragraphe 2 ; voir : Comité européen des droits sociaux, Forum européen des Roms et Gens du voyage c. France, 24.01.2012, réclamation n° 64/2011, N 127 ; DEI c. Pays-Bas, *op. cit.*, N 62.

<sup>53</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4 : Droit à un logement suffisant, *op. cit.*, N 7.

<sup>54</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4 : Droit à un logement suffisant, *op. cit.*, N 10.

<sup>55</sup> Charte sociale, article 31 ; voir : Comité européen des droits sociaux, CEC c. Pays-Bas, 01.07.2014, réclamation n° 90/2013. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n

logement dans le pays<sup>56</sup>. En matière de prestations sociales, un niveau essentiel de prestations doit permettre de bénéficier au moins d'un hébergement et d'un logement de base, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement<sup>57</sup>.

Du côté du **droit des réfugiés**, la **Convention de Genève** – dans l'hypothèse où on considère qu'elle protège les demandeurs d'asile<sup>58</sup> – ne prévoit **rien en substance**. En vertu de sa disposition relative au droit au logement, les Etats parties **ayant choisi d'encadrer le logement** de manière générale s'engagent à accorder aux réfugiés « **un traitement aussi favorable que possible** » ; et « ce traitement **ne saurait être, en tout cas, moins favorable que celui qui est accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général** »<sup>59</sup>. Pour ce qui est de **l'assistance publique**, le contenu du droit garanti aux réfugiés est indexé sur le **traitement auquel ont droit les nationaux**. Il est en effet prévu que les « Etats Contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours publics qu'à leurs nationaux »<sup>60</sup>.

Dans le cadre du **droit européen des réfugiés**, le droit au logement fait pour sûr l'objet de garanties à l'égard des demandeurs d'asile. La Directive accueil envisage **divers types d'hébergement**, tels que des centres d'hébergement, appartements et hôtels privés<sup>61</sup>. Il est prévu que, lorsque le logement n'est pas fourni en nature, les demandeurs de protection internationale reçoivent des **allocations** financières ou des **bons** leur permettant d'avoir accès au logement<sup>62</sup>. La Directive accueil précise que les Etats membres assurent aux demandeurs d'asile un **niveau de vie adéquat**<sup>63</sup>. Les Etats membres peuvent subordonner l'octroi des mesures de soutien relatives à l'hébergement **à la condition que les demandeurs d'asile « ne disposent pas de moyens suffisants** pour avoir un niveau de vie adapté à leur santé et pour pouvoir assurer leur subsistance »<sup>64</sup>. De plus, il peut être exigé des demandeurs

---

<sup>°</sup> 7 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte) : expulsions forcées, 1997, N 9, N 12 et N 15. Convention EDH, article 8 ; voir : Cour EDH, Chapman c. Royaume-Uni, 18.01.2001, req. n° 27238/95, N. 92, N 102 à N 104 ; Buckley c. Royaume-Uni, 25.09.1996, req. n° 20348/92, N. 74 à N. 84 ; Connors c. Royaume-Uni, 27.05.2004, req. n° 66746/01, N 85 et N 86 ; Tuleshov et autres c. Russie, 24.05.2007, req. n° 32718/02, N 52 à N 55.

<sup>56</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte), *op. cit.*, N 13.

<sup>57</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 19 : Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte), 2008, N 59. Voir également : PIDCP, article 24 (protection des enfants) ; voir : Comité des droits de l'homme, Observations finales : Georgie, 1997, N 22 ; Observations finales : Canada, 1999, N 18 et N 20 ; Convention EDH, article 8 (exceptionnel : lorsque le refus d'octroyer une prestation sociale a pour effet de rendre impossible le développement normal de la vie familiale et privée) ; voir : Cour EDH, Domenech Pardo c. Espagne, 03.05.2001, req. n° 55996/00 ; combiné avec l'article 14 de la Convention EDH interdisant la discrimination, l'article 8 permet de condamner l'attribution de prestations sociales de manière discriminatoire ; voir : Cour EDH, Petrovic c. Autriche, 27.03.1998, req. n° 20458/92, N 26 et N 29.

<sup>58</sup> Cf. *supra* 1.2..

<sup>59</sup> Convention relative au statut des réfugiés, article 21 (mise en évidence ajoutée).

<sup>60</sup> Convention relative au statut des réfugiés, article 23.

<sup>61</sup> Directive accueil, article 18. La Directive accueil prévoit par ailleurs les circonstances dans lesquelles les demandeurs de protection internationale peuvent être placés en rétention ; il ne s'agit pas d'un type d'hébergement s'inscrivant dans le droit fondamental au logement ou dans le parcours d'autonomisation de l'exercice du droit au logement ; les dispositions y relatives sont par conséquent exclues du rapport.

<sup>62</sup> Directive accueil, article 2 (g) ; voir également l'article 17 paragraphe 5.

<sup>63</sup> Directive accueil, article 17 paragraphes 2 et 5, et article 18 paragraphe 1 (b).

<sup>64</sup> Directive accueil, article 17 paragraphe 3 (mise en évidence ajoutée).

d'asile qu'ils **participent aux frais** d'hébergement s'ils ont des ressources suffisantes<sup>65</sup>. On peut encore préciser que le droit européen demande aux Etats membres de **limiter les transferts** d'un logement à l'autre à ce qui est nécessaire<sup>66</sup>.

## 2.2. Lors de la sortie du système réservé aux demandeurs d'asile due à la reconnaissance du besoin d'une protection internationale

**Ni les textes sélectionnés garantissant les droits de l'homme, ni ceux relatifs au droit des réfugiés ne prévoient de garantie spéciale** pour les personnes dont le besoin d'une protection internationale vient d'être reconnu, à la sortie du système de soutien pour les demandeurs d'asile<sup>67</sup> et pour le passage au système de protection du droit au logement qui leur est désormais applicable.

Cela étant, en vertu de la garantie du droit à des prestations sociales, les bénéficiaires d'une protection internationale ont droit à la même assistance que les nationaux de leur Etat d'accueil. Cette assistance peut viser à soutenir l'accès au logement et aux composant du droit au logement auxquels ils ont désormais droit MLmk098+ (cf. *infra* 2.3.).

## 2.3. Pour les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire

**Le droit international des réfugiés précise peu le contenu des droits au logement et à des prestations sociales** qu'il garantit aux personnes ayant besoin d'une protection internationale. Il renvoie généralement sur ce point aux systèmes généraux de protection mis en place par les Etats sur leur territoire. Or, ceux-ci peuvent varier d'un Etat à l'autre, sans que cela soit d'ailleurs empêché par les traités des droits de l'homme. Ces derniers ne décrivent en effet pas un contenu du droit au logement uniforme, les Etats parties disposant d'une certaine marge d'appréciation quant aux mesures précises à adopter<sup>68</sup>.

Ainsi, la Convention de Genève, en ce qui concerne le **droit au logement**, invite à un « traitement aussi favorable que possible », et elle indexe le standard minimum sur le traitement « accordé, dans les mêmes circonstances, aux étrangers en général »<sup>69</sup>. De la même manière, la Directive qualification renvoie à la garantie nationale du droit au logement. Cette directive prévoit que les bénéficiaires d'une protection internationale, qu'il s'agisse des personnes ayant le statut de réfugié ou des bénéficiaires de la protection subsidiaire, ont « accès à un logement dans des **conditions équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissants d'autres pays tiers** résidant légalement sur le territoire »<sup>70</sup>.

Pour les **prestations sociales**, l'article 23 de la Convention de Genève relatif à l'assistance et au secours publics pose le principe selon lequel les réfugiés résidant régulièrement sur le territoire bénéficiant du **même traitement que les nationaux** du pays d'accueil. La mise sur un pied d'égalité avec les nationaux augure un niveau de protection maximisé pour les réfugiés ; mais cela varie en fonction des conditions et de l'importance des prestations sociales mises en place au niveau national. Dans le droit de l'UE

<sup>65</sup> Directive accueil, article 17 paragraphe 4.

<sup>66</sup> Directive accueil, article 18 paragraphe 6.

<sup>67</sup> Les garanties posées par la Directive accueil cessent, lorsqu'il est statué définitivement sur une demande d'asile (article 3 paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 2 (b)).

<sup>68</sup> Voir par exemple : Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 3 : La nature des obligations des Etats parties (art. 2, par. 1, du Pacte), 1990, N 4 ; Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, *op. cit.*, Article I – Mise en œuvre des engagements souscrits, p. 236.

<sup>69</sup> Convention relative au statut des réfugiés, article 21 ; cf. *supra* 2.1..

<sup>70</sup> Directive qualification, article 32 paragraphe 1 (mise en évidence ajoutée).

également, la Directive qualification contient une disposition relative à la protection sociale posant le principe selon lequel « les bénéficiaires d'une protection internationale reçoivent, dans l'Etat membre ayant octroyé ladite protection, la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants de cet Etat membre »<sup>71</sup>. A noter que la Directive qualification permet aux Etats de déroger à cette règle pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire. A leur égard, l'assistance sociale peut être limitée aux prestations essentielles, mais toujours au même niveau et dans les mêmes conditions d'accès que ceux applicables aux ressortissants de l'Etat membre concerné<sup>72</sup>.

Ainsi, le droit international des réfugiés indexe le contenu des droits sociaux garantis sur les **systèmes de protection mis en place au niveau national**. Or, les systèmes généraux nationaux de protection du droit au logement et régissant les prestations sociales peuvent considérablement varier d'un Etat à l'autre, même s'ils respectent par ailleurs leurs obligations internationales.

En effet, les engagements internationaux des Etats ne leur imposent pas le même niveau de protection et donc un contenu uniforme du droit au logement. Au regard du PIDESC, en particulier, **les ressources d'un Etat sont prises en compte** pour déterminer s'il prend toutes les mesures possibles en vue de garantir la pleine réalisation du droit à un logement suffisant aux termes de l'article 11 paragraphe 1 du PIDESC<sup>73</sup>. En matière de relogement suite à une expulsion également, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels indique qu'un Etat doit y pourvoir « au maximum de ses ressources disponibles »<sup>74</sup>. La Charte sociale observe ce même principe. On relève néanmoins une interprétation relativement précise que le Comité européen des droits sociaux fait du droit au logement garanti par la Charte sociale : ce droit impose aux autorités d'« offrir, dans un délai raisonnable, un hébergement de longue durée adapté à [la] situation ou un logement d'un niveau suffisant tel que prévu par l'article 31§1 »<sup>75</sup>.

#### 2.4. Réponses aux besoins spéciaux de personnes ayant besoin d'une protection internationale

Certaines catégories de personnes ne peuvent exercer effectivement leur droit au logement par leurs propres moyens. Les Etats parties aux traités internationaux des droits de l'homme se sont engagés à adopter des **mesures visant à surmonter les désavantages et à favoriser l'accès au logement de ces personnes qualifiées de vulnérables**. Les organes liés aux traités des droits de l'homme sélectionnés ont eu l'occasion d'identifier des catégories de personnes défavorisées dans l'exercice du droit au logement. Parmi elles figurent **notamment les personnes âgées<sup>76</sup>, les personnes handicapées<sup>77</sup> et,**

---

<sup>71</sup> Directive qualification, article 29 paragraphe 1.

<sup>72</sup> Directive qualification, article 29 paragraphe 2.

<sup>73</sup> Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte), *op. cit.*, N 8, N 12 et N 14 ; voir également Observation générale n°3 : La nature des obligations des Etats parties (art. 2, par. 1, du Pacte), *op. cit.*, N 9.

<sup>74</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 7 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte) : expulsions forcées, *op. cit.*, N 16.

<sup>75</sup> Comité européen des droits sociaux, FEANTSA c. Pays-Bas, *op. cit.*, N 109.

<sup>76</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 6 : Droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées, 1995, N 32 et N 33 ; Observation générale n° 7 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte) : expulsions forcées, *op. cit.*, N 10.

<sup>77</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°5 : Personnes souffrant d'un handicap, 1994, N 33.

**dans certaines circonstances, les familles avec enfant mineur**<sup>78.79</sup> Etant donné que les personnes ayant besoin d'une protection internationale peuvent également être affectées par ces facteurs de vulnérabilité (handicap, âge, etc.), toute mesure indiquée par ces organes comme nécessaire pour pallier les vulnérabilités diverses peut hypothétiquement être invoquée en leur faveur.

**Par exemple**, la Cour EDH, s'appuyant sur l'article 8 de la Convention EDH, a estimé, dans une affaire concernant une personne dont la vulnérabilité reposait sur d'autres raisons que sa qualité de réfugié, que les autorités de protection sociale, dont le rôle est « d'aider les personnes en difficulté, de les guider dans leurs démarches et de les conseiller, entre autres, quant aux différents types d'allocations sociales disponibles, aux possibilités d'obtenir un logement social ou aux autres moyens de surmonter leurs difficultés [...] ] doivent faire preuve d'une attention particulière et doivent [...] assurer une protection accrue »<sup>80</sup> aux personnes vulnérables. Dans le même sens, le Comité européen des droits sociaux explique que l'« offre de services sociaux doit viser toute personne en situation de dépendance, en particulier les groupes vulnérables et les individus confrontés à un problème social. Des services sociaux doivent, par conséquent, exister pour toutes les catégories de la population qui pourraient en avoir besoin. Il a identifié les groupes suivants : enfants, personnes âgées, personnes handicapées »<sup>81</sup> notamment. Concernant le droit à un logement d'un niveau suffisant, le Comité européen des droits sociaux précise que les Etats parties doivent le garantir à tous mais en particulier, « ils doivent promouvoir l'accès au logement en particulier aux différentes catégories de personnes vulnérables, à savoir les personnes aux revenus modestes, les chômeurs, les familles monoparentales, les jeunes et les personnes handicapées (notamment les malades mentaux) »<sup>82</sup> ; il en va de même pour l'accès aux logements sociaux<sup>83</sup>. Autre exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels

---

<sup>78</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°4 : Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte), *op. cit.*, N 13. Voir par exemple, concernant des demandeurs d'asile : Cour EDH, Tarkhel c. Suisse, 04.11.2014, req. n° 29217/12, et en particulier N 118 à N 120, où la Cour EDH indique que les familles de demandeurs d'asile doivent être accueillies dans des structures et dans des conditions adaptées à l'âge des enfants, et que l'unité de la cellule familiale doit être préservée ; Popov c. France, 19.01.2012, req. n° 39472/07 et 39474/07 ; V.M. et autres c. Belgique, 07.07.2015, req. n° 60125/11. Plus généralement, la jurisprudence de la Cour EDH tend à offrir une protection renforcée aux individus dont le jeune âge, la maladie, la vieillesse, le handicap ou encore l'état de pauvreté les rendent vulnérables (P. Ducoulombier, Les conflits de droits fondamentaux devant la Cour européenne des droits de l'homme, 2011, Bruylant, pp. 624 – 633). Le Comité des droits de l'homme constate également la grande vulnérabilité de familles avec enfants ayant besoin d'une protection internationale ; cependant les constatations du Comité des droits de l'homme dans les affaires concernées relevaient de l'examen du respect du principe de non refoulement et des conditions d'existence extrêmes pouvant *de facto* contraindre les auteurs à retourner dans leur pays d'origine. Il est difficile de transposer cette jurisprudence au contexte de l'intégration et de déduire avec certitude de ces affaires des facteurs de vulnérabilité que le Comité des droits de l'homme considérerait comme imposant aux Etats de prendre des mesures spéciales pour permettre l'exercice effectif du droit au logement (cf. *supra* 2.1.).

<sup>79</sup> Ce sont les jurisprudences du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et du Comité européen des droits sociaux qui sont les plus fournies en matière de prise en compte des vulnérabilités pour imposer aux Etats des mesures spéciales visant à l'accès effectif aux droits sociaux des personnes affectées. Le Comité des droits de l'homme a comparativement faiblement recours au concept de vulnérabilité pour indiquer aux Etats qu'ils doivent la pallier en répondant aux besoins spéciaux des personnes concernées. Mais on observe malgré tout, par exemple, que le Comité des droits de l'homme mentionne l'âge et le handicap comme facteurs de vulnérabilité ; voir par exemple : Comité des droits de l'homme, Observations finales : Autriche, 2015, N 24.

<sup>80</sup> Cour EDH, Akinnibosun c. Italie, 16.07.2015, req. n° 9056/14, N 82.

<sup>81</sup> Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, *op. cit.*, p. 154.

<sup>82</sup> Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, *op. cit.*, p. 226.

<sup>83</sup> Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, *op. cit.*, p. 228.

interprète le droit à un logement suffisant comme supposant le droit des personnes souffrant d'un handicap à un logement accessible<sup>84</sup>.

Dans le droit des réfugiés, **la Convention de Genève ne contient pas de disposition concernant la vulnérabilité** particulière de certaines catégories de réfugiés. Les droits sociaux qu'elle leur garantit ne tendent pas à répondre à des besoins spécifiques des réfugiés, mais à leur ouvrir la protection que les Etats octroient à leurs ressortissants ou aux étrangers sur leur territoire. Certes, l'adoption d'un traité en faveur des réfugiés peut être perçu comme étant une réponse à la vulnérabilité de cette catégorie de non ressortissants, en leur ouvrant le système de protection mis en place dans un Etat d'accueil. Toutefois, l'octroi d'une protection internationale par le droit des réfugiés n'est pas une réponse suffisante à la vulnérabilité des réfugiés pour remplir les obligations posées par les traités des droits de l'homme. L'obligation de prendre des mesures spéciales pour compenser la vulnérabilité n'est pas exécutée par le simple fait d'ouvrir l'accès à des droits (même sur un pied d'égalité avec les nationaux ou les autres étrangers résidant sur le territoire de l'Etat d'accueil). Il faut également fournir un soutien pour permettre aux personnes désavantagées de jouir effectivement de ces droits. En dépit de cette lacune dans le texte de la Convention de Genève, **le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés prend toutefois en considération les besoins spécifiques de certains groupes** de personnes ayant besoin d'une protection internationale, qui se distinguent par exemple par leur âge, leur sexe ou leurs handicaps, et il plaide en ce sens auprès des autres acteurs<sup>85</sup>.

**Le droit européen des réfugiés identifie pour sa part les catégories de personnes** ayant besoin d'une protection internationale qui sont plus enclines à avoir des besoins particuliers. Les personnes âgées, les personnes handicapées et les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs en font expressément partie<sup>86</sup>. La liste fournie n'est toutefois pas exhaustive. Les familles en générale (hors celles composées d'un parent isolé accompagné d'enfants mineurs donc) ne sont pas mentionnées dans cette liste en tant que catégorie vulnérable. On relève en revanche, dans les Directives accueil et qualification, que les Etats ont l'obligation de veiller à ce que l'unité familiale puisse être maintenue<sup>87</sup>.

La **Directive accueil** impose aux Etats membres qu'ils procèdent à une évaluation de la vulnérabilité et qu'ils pourvoient aux besoins des personnes concernées pendant toute la période de la procédure d'asile<sup>88</sup>. **Les mesures à adopter sont rarement précisées** par la directive. Par exemple, à l'égard des mineurs, la directive exige des Etats membres qu'ils fassent en sorte qu'ils « aient accès à des activités de loisirs, y compris des jeux et des activités récréatives adaptés à leur âge, à l'intérieur des locaux et des centres d'hébergement [...] et à des activités en plein air »<sup>89</sup> ; ou encore qu'ils « soient logés avec

<sup>84</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°5 : Personnes souffrant d'un handicap, *op. cit.*, N 33.

<sup>85</sup> Voir par exemple : UNHCR, Les droits de l'homme et la protection des réfugiés, Module d'autoformation 5, volume 2, 2006, partie A, disponible sous : <http://www.refworld.org/docid/470b72462.html> (31.08.2020) ; UNHCR & International Detention Coalition, Vulnerability screening tool. Identifying and addressing vulnerability : a tool for asylum and migration systems, 2016, disponible sous : <https://www.refworld.org/docid/57f21f6b4.html> (31.08.2020) ; MOUZOURAKIS M. et al, The concept of vulnerability in European asylum procedures, 2017, p. 10, disponible sous : [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida\\_vulnerability\\_in\\_asylum\\_procedures.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_vulnerability_in_asylum_procedures.pdf) (31.08.2020).

<sup>86</sup> Directive accueil, article 21 ; Directive qualification, article 20 paragraphe 3.

<sup>87</sup> Directive accueil, article 12 ; Directive qualification, article 23. Une disposition similaire n'est pas présente dans la Convention relative au statut des réfugiés ; néanmoins, le principe de l'unité de la famille est considéré comme un droit essentiel du réfugié et il est recommandé aux Gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour assurer le maintien de l'unité de famille dans l'Acte final de la Conférence de plénipotentiaires des Nations unies sur le statut des réfugiés et des apatrides, IV, B.

<sup>88</sup> Directive accueil, article 22 paragraphe 1.

<sup>89</sup> Directive accueil, article 23 paragraphe 3.

leurs parents, avec leurs frères et sœurs mineurs non mariés ou avec la personne majeure qui en est responsable de par le droit ou la pratique de l'Etat membre concerné, pour autant que cela soit dans l'intérêt supérieur du mineur concerné »<sup>90</sup>. On observe que cette nécessité de répondre aux besoins des demandeurs d'asile vulnérables fait l'objet d'une attention particulière, en ce que les Etats membres sont tenus de produire des rapports relatifs à leur gestion de cette problématique<sup>91</sup>.

La **Directive qualification** prévoit également que les Etats membres doivent répondre aux besoins spéciaux des bénéficiaires d'une protection internationale vulnérables. Elle reprend la même liste non exhaustive de catégories de personnes vulnérables. Toutefois, cette directive ne comporte **pas de disposition explicitant le contenu des réponses à apporter**. Elle indique seulement que « [l]orsqu'ils appliquent [le chapitre de la Directive qualification comprenant notamment les dispositions relatives à la protection sociale et à l'accès au logement], les Etats membres tiennent compte de la situation spécifique des personnes vulnérables »<sup>92</sup>.

### 3. Subordination du soutien à l'établissement dans une zone géographique donnée

**Les traités garantissant des droits fondamentaux** ne subordonnent pas leur garantie à l'établissement dans une zone géographique imposée, si ce n'est qu'il est nécessaire de se trouver sous la juridiction d'un Etat partie<sup>93</sup>.

**La Convention de Genève** prévoit que :

« Tout Etat Contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances. »<sup>94</sup>

En droit européen des réfugiés, **la Directive qualification** précise qu'elle autorise la pratique nationale consistant à disperser les bénéficiaires d'une protection internationale. Cependant, la directive encadre cette option, en la mettant en balance avec l'obligation des Etats membres de s'efforcer « de mettre en œuvre des politiques destinées à prévenir toute discrimination à l'égard des bénéficiaires d'une protection internationale et à garantir l'égalité des chances en matière d'accès au logement »<sup>95</sup>. La directive prévoit en outre que les Etats membres doivent permettre « aux bénéficiaires d'une protection internationale de circuler librement à l'intérieur de leur territoire, dans les mêmes conditions et avec les mêmes restrictions que celles qui sont prévues pour les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur leur territoire »<sup>96</sup>.

**La Directive accueil** dispose que :

« Les États membres peuvent prévoir que, pour bénéficier des conditions matérielles d'accueil, les demandeurs doivent effectivement résider dans un lieu déterminé fixé par les États membres. Ces

---

<sup>90</sup> Directive accueil, article 23 paragraphe 5.

<sup>91</sup> Directive accueil, article 28 paragraphe 2 et annexe I paragraphe 1. Voir également le 14<sup>ème</sup> considérant de la Directive accueil, qui dispose que l'«accueil des personnes ayant des besoins particuliers en matière d'accueil devrait être une préoccupation primordiale pour les autorités nationales afin que cet accueil soit spécifiquement conçu pour répondre à leurs besoins particuliers en matière d'accueil ».

<sup>92</sup> Directive qualification, article 20 paragraphe 3.

<sup>93</sup> Cf. *supra* 1.2..

<sup>94</sup> Convention relative au statut des réfugiés, article 26.

<sup>95</sup> Directive qualification, article 32 paragraphe 2.

<sup>96</sup> Directive qualification, article 33.

décisions, qui peuvent être à caractère général, sont prises au cas par cas et fondées sur le droit national. »<sup>97</sup>

Dans son 27<sup>ème</sup> considérant, la Directive accueil précise qu'il « convient d'encourager une politique de coordination appropriée entre les autorités compétentes en ce qui concerne l'accueil des demandeurs et donc de favoriser des relations harmonieuses entre les communautés locales et les centres d'hébergements ».

#### 4. Lutte contre les discriminations

En vertu du PIDCP, du PIDESC, de la Convention EDH et de la Charte sociale, la discrimination est interdite. Les pactes onusiens, la Convention EDH et la Charte sociale contiennent chacun une disposition prévoyant l'égalité dans la protection des droits qu'ils garantissent<sup>98</sup>. Il n'est pas nécessaire qu'un droit matériel ait été violé. Il suffit que l'accès à ce droit ne soit pas garanti à tous sur un pied d'égalité<sup>99</sup>. Le Protocole 12 à la Convention EDH et l'article 26 du PIDCP interdisent, en outre, qu'il soit discriminé de manière générale, c'est-à-dire même dans l'accès à des droits qu'ils ne garantissent pas.

Toutefois, la discrimination étant le traitement différent de personnes se trouvant dans la même situation, **la différenciation de traitements peut aussi être non-discriminatoire** lorsqu'elle s'applique à des personnes se trouvant dans des situations différentes. En particulier, il peut être légal de différencier le traitement de personnes résidant de manière régulière dans un pays et depuis une période de temps importante, d'une part, de celui de migrants en situation irrégulière et venant d'arriver, d'autre part. Cependant, lorsqu'il s'agit de personnes ayant besoin d'une protection internationale, la Cour EDH, le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels écartent le critère de la résidence et demandent plus d'égalité.

En vertu de la Convention EDH, **le statut migratoire**, même s'il n'est pas une caractéristique personnelle immuable, est un aspect de la situation personnelle qui, lorsqu'il est le fondement d'un traitement différencié, permet à la Cour EDH d'en examiner le caractère discriminatoire<sup>100</sup>. La Cour EDH opère alors une distinction, en particulier, entre les personnes étant arrivées dans un pays de

<sup>97</sup> Directive accueil, article 7 paragraphe 3. Concernant la limitation ou le retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil, voir Directive accueil, article 20, paragraphe 1 alinéa 1 (a) et alinéa 2.

<sup>98</sup> PIDCP, article 2 paragraphe 1 ; PIDESC, article 2 paragraphe 2 ; Convention EDH, article 14 ; Charte sociale, article E.

<sup>99</sup> M. Craven, *The International Covenant on economic, social and cultural rights. A perspective on its development*, 1995, Clarendon Press, p. 180. Voir aussi B. Saul et al., *The International Covenant on economic, social and cultural rights. Commentary, cases and materials*, 2014, Oxford University Press, pp. 185 – 187; L. Slingenberg, *The reception of asylum seekers under international law. Between sovereignty and equality*, *op. cit.*, p. 178. Cour EDH, Rasmussen c. Danemark, 28.11.1984, req. n° 8777/79, N 29 ; Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni, 28.05.1985, req. n° 9214/80, 9473/81 et 9474/81, N 71 ; Affaire "relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique" c. Belgique, 27.07.1968, req. n° 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 et 2126/64, § En droit, I, B, N 9 ; Marckx c. Belgique, 13.06.1979, req. n° 6833/74, N 32 ; Inze c. Autriche, 28.10.1987, req. n° 8695/79, N 36. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, *op. cit.*, N 267. Comité européen des droits sociaux, Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur c. France, 15.06.2005, récl. n° 26/2004, N 34. Aucune référence relative au PIDCP n'a été trouvée confirmant ce point. La question est systématiquement éludée à cause de l'existence dans le PIDCP de l'article 26 qui rend la réponse inutile.

<sup>100</sup> Cour EDH, Bah c. Royaume-Uni, 27.09.2011, req. n° 56328/07, N 44 à N 46 ; Ponomaryovi c. Bulgarie, 21.06.2011, req. n° 5335/05, N 54.

manière irrégulière ou pour bénéficier de ses services publics<sup>101</sup>, d'une part, et, d'autre part, celles qui n'ont pas librement choisi de quitter leur pays pour venir dans l'Etat concerné, qui y ont résidé pour une longue période et qui n'ont pas d'alternative réaliste pour l'exercice, dans un autre Etat, du droit fondamental en question, qui ne font pas l'objet d'une décision de renvoi de la part des autorités nationales en dépit de l'irrégularité temporaire de leur statut migratoire et qui ont entrepris des démarches pour régulariser leur situation au regard du droit des migrations<sup>102</sup>. La Cour EDH est plus encline à protéger le second groupe contre un traitement différencié, en y voyant une discrimination. La régularité de la présence de la personne concernée n'est pas l'élément déterminant si le traitement différencié est possible ou interdit au regard du principe de non-discrimination. La Cour EDH fonde sa décision, avant tout, sur **le caractère voulu ou non de la présence sur le territoire de l'étranger concerné** (et dans une moindre mesure, sur la durée du séjour)<sup>103</sup>. Pour ceux qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine, tels que les personnes ayant besoin d'une protection internationale, la justification par des motifs objectifs et raisonnables doit probablement être aussi solide que dans le cadre d'une distinction fondée, par exemple, sur la nationalité<sup>104</sup>. La sévérité de l'examen de la Cour EDH dépend également du droit dont il est question. En général, la nature socio-économique d'un droit étend relativement la marge d'appréciation accordée au Gouvernement pour différencier l'accès à des droits fondamentaux<sup>105</sup>.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'homme suivent la même voie, néanmoins avec une jurisprudence moins riche. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dit clairement que les droits visés par le PIDESC s'appliquent à chacun indépendamment de son statut juridique et de ses titres d'identité<sup>106</sup>, et il appelle, comme le Comité des droits de l'homme, à **la régularisation des statuts migratoires afin de réaliser en pratique l'accès aux droits et de combattre les discriminations**<sup>107</sup>. Même si des différences de traitement entre des migrants résidant légalement sur le territoire et des migrants y séjournant sans permis peuvent être justifiées, il n'y a pas d'exemple dans la jurisprudence du Comité des droits économiques, sociaux et culturels d'acceptation d'une telle justification<sup>108</sup>. Ce lien de causalité entre absence de régularisation, et restriction de l'exercice des droits sociaux – en d'autres termes le traitement différencié de leur protection sur le motif du statut migratoire – a également été dénoncé par le Comité des droits de l'homme<sup>109</sup>.

Il est, par conséquent, **difficile d'affirmer que la possession d'un titre de séjour fournirait généralement un motif valide pour traiter différemment des personnes ayant besoin d'une protection internationale.**

<sup>101</sup> Cour EDH, Bah c. Royaume-Uni, *op. cit.*, N 38 et N 51.

<sup>102</sup> Cour EDH, Ponomaryovi c. Bulgarie, *op. cit.*, N 60 et N 61.

<sup>103</sup> Voir : Cour EDH, Ponomaryovi c. Bulgarie, *op. cit.*, N 54 ; voir également: Slingenbergh, The reception of asylum seekers under International law. Between sovereignty and equality, *op. cit.*, pp. 331 – 335.

<sup>104</sup> Cour EDH, Bah c. Royaume-Uni, *op. cit.*, N 47, interprété *a contrario*.

<sup>105</sup> Voir par exemple Cour EDH, Bah c. Royaume-Uni, *op. cit.*, N 47 (attribution d'un logement) ; où la Cour EDH cite son arrêt Stec et autres c. Royaume-Uni, 12.04.2006, req. n° 65731/01, N 52.

<sup>106</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 20 : La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, par. 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), 2009, N 30.

<sup>107</sup> Comité des droits de l'homme, Observations finales. Maroc, 01.12.2016.

<sup>108</sup> Au contraire, voir : Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales. République tchèque, 2014, N 15 ; Norvège, 2013, N 21 ; Japon, 2013, N 21 ; Pays-Bas, 2010, N 20 ; Allemagne, 2001, N 16 et N 34 ; Sénégal, 2001, N 33 et N 54 ; XXVème session extraordinaire, Compte rendu analytique de la 32ème séance, 2001, N 33 ; voir : Saul et al., The International Covenant on economic, social and cultural rights. Commentary, cases, and materials, *op. cit.*, p. 198 et p. 674.

<sup>109</sup> Voir par exemple : Comité des droits de l'homme, Observations finales. Maroc, *op. cit.*.

Le Comité européen des droits sociaux pourrait également arriver à cette conclusion<sup>110</sup>. Cependant, dans le cadre de la **Charte sociale**, le principe de non-discrimination est peut-être seulement applicable aux réfugiés résidant régulièrement sur le territoire de l'Etat partie concerné<sup>111</sup>.

La **Charte de l'UE** interdit également la discrimination<sup>112</sup>, mais dans un champ matériel différent, c'est-à-dire ni dans la jouissance des autres droits qu'elle garantit, ni de manière générale : elle interdit la discrimination dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union. En effet, la Charte de l'UE s'applique seulement dans le cadre de l'application du droit de l'UE par les Etats et les institutions et organes de l'Union<sup>113</sup>. La garantie du principe de non-discrimination offert par la Charte de l'UE pourrait seulement être invoquée contre les différences de traitement intervenant dans les matières où le RAEC prévoit que les droits des réfugiés sont garantis comme aux nationaux ou aux ressortissants d'Etats tiers et que ces dispositions ne sont pas respectées.

La logique est, dans une certaine mesure, inversée au regard de la Charte de l'UE et de la Charte sociale en raison de leur champ d'application à l'origine construit dans l'objectif de faire bénéficier d'un traitement égal les ressortissants des Etats respectivement membres de l'UE et parties à la Charte sociale ; c'est la légalité du séjour qui corrige l'exclusion des ressortissants de pays tiers de leurs systèmes, et ouvre leurs protections contre la discrimination aux personnes ayant besoin d'une protection internationale. On peut y voir les mêmes nécessité et fondement que dans les pactes onusiens et la Convention EDH : **le caractère forcé de la migration amoindrit la marge d'appréciation pour une différenciation du traitement et fait entrer la personne ayant besoin d'une protection internationale dans le système de protection général des Etats.**

---

<sup>110</sup> Aucune décision n'a pour l'instant été prise par le Comité européen des droits sociaux sur cette question.

<sup>111</sup> Annexe à la Charte sociale européenne (révisée), Portée de la Charte sociale européenne (révisée) en ce qui concerne les personnes protégées, paragraphe 2.

<sup>112</sup> Charte de l'UE, article 21.

<sup>113</sup> Charte de l'UE, article 51.

## B. ALLEMAGNE

### 1. Empfänger der Wohnungsförderung

#### 1.1. Spezifische Massnahmen für bestimmte Personengruppen

Die soziale Wohnraumförderung in Deutschland beinhaltet sowohl **Objektförderung**, beispielsweise durch Bausparförderung oder Eigenheimrente, als auch die **Subjektförderung**. Letztere orientiert sich an der betroffenen Person und ihrem Förderungsbedarf. Hier sind insbesondere das sogenannte **Wohngeld** (Punkt 1.1.1.) sowie der **Wohnungsberechtigungsschein** (Punkt 1.1.2.) relevant. Während das Wohngeld bundesweit einheitlich im Wohngeldgesetz geregelt ist und auch einheitlich berechnet wird, gibt das Wohnraumförderungsgesetz für den Wohnungsberechtigungsschein auf Bundesebene lediglich einen Rahmen vor, von welchem die 16 deutschen Bundesländer abweichen können. Beide Fördermassnahmen haben gemein, dass sie sich in erster Linie am **Einkommen** der antragstellenden Person orientieren.

##### 1.1.1. Wohngeld

Das Wohngeld ist bundesweit einheitlich im **Wohngeldgesetz**<sup>114</sup> sowie in der **Wohngeldverordnung**<sup>115</sup> geregelt. Es handelt sich dabei um einen **staatlichen Beitrag zur Miete** beziehungsweise bei Eigentümern, die den Wohnraum selbst nutzen, zur finanziellen Belastung dadurch.<sup>116</sup> Das Wohngeld berechnet sich nach der Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder, nach der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung sowie nach dem Gesamteinkommen.<sup>117</sup>

**Wohngeld wird allerdings nicht gewährt, wenn die antragstellende Person bereits eine andere Transferleistung erhält**, wie insbesondere Arbeitslosengeld II und Sozialgeld sowie Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung<sup>118</sup> oder wenn allen Haushaltsmitgliedern dem Grunde nach sogenanntes BAföG<sup>119</sup> zusteht.<sup>120</sup> Grund hierfür ist, dass die Transferleistungen bereits Unterkunftskosten mitberücksichtigen.

##### 1.1.2. Wohnungsberechtigungsschein

Um in Deutschland eine **Sozialwohnung**, das heisst eine mit öffentlichen Mitteln geförderte Wohnung mieten zu können, muss man einen entsprechenden **Wohnungsberechtigungsschein** vorlegen.<sup>121</sup> Antragsberechtigt ist, wer sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhält und in der Lage ist, einen festen Wohnsitz als Lebensmittelpunkt zu begründen und einen selbständigen Haushalt zu führen.<sup>122</sup> Wohnungsberechtigungsscheine sind in der Regel ein Jahr gültig und werden meist vom örtlich zuständigen Wohnungsamt ausgestellt.

<sup>114</sup> Verfügbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/wogg/> (24.01.2020).

<sup>115</sup> Verfügbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/wogv/> (24.01.2020).

<sup>116</sup> Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Wohngeld, verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/wohngeld/wohngeld-node.html> (24.01.2020).

<sup>117</sup> § 4 Wohngeldgesetz (WoGG).

<sup>118</sup> § 7 Wohngeldgesetz (WoGG).

<sup>119</sup> Leistungen zur Förderung der Ausbildung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, verfügbar unter [http://www.gesetze-im-internet.de/baf\\_g/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/baf_g/index.html) (24.01.2020).

<sup>120</sup> § 20 Abs. 2 Wohngeldgesetz (WoGG).

<sup>121</sup> § 5 Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG), verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/wobindg/index.html>, in Verbindung mit § 27 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG), verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/wofg/index.html> (beide 24.01.2020).

<sup>122</sup> § 27 Abs. 2 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG).

Die zuständige Behörde erteilt im Rahmen einer gebundenen Entscheidung und damit ohne Ermessensspielraum den Wohnungsberechtigungsschein, wenn die antragsberechtigte Person und ihre Haushaltsangehörigen eine bestimmte **Einkommensgrenze** nicht überschreiten. Zwar gibt das bundesweit geltende Wohnraumförderungsgesetz solche Einkommensgrenzen vor, jedoch können die einzelnen Bundesländer durch Rechtsverordnung hiervon abweichende Grenzen vorsehen. Die im genannten Gesetz vorgesehene jährliche Einkommensgrenze liegt für einen Einpersonenhaushalt bei 12'000 EUR und für einen Zweipersonenhaushalt bei 18'000 EUR, für jede weitere zum Haushalt zählende Person werden 4'100 EUR addiert. Handelt es sich bei den zum Haushalt zählenden Personen um Kinder<sup>123</sup>, so erhöht sich die Einkommensgrenze um weitere 500 EUR pro Kind.<sup>124</sup>

Zudem hat die Behörde Ermessen, ob sie auch bei Nichteinhalten der Einkommensgrenze dennoch einen Wohnungsberechtigungsschein erteilt. Dies ist in besonderen **Härtefällen** möglich oder wenn die antragstellende Person durch das Einziehen in die neue Wohnung eine andere Sozialwohnung freimacht, deren Miete pro Quadratmeter niedriger ist oder die für die Anzahl der Haushaltsmitglieder zu gross ist.<sup>125</sup>

### 1.1.3. Grundsicherung für Arbeitsuchende

Arbeitsuchende Personen haben Anspruch auf **Grundsicherung für Arbeitsuchende** nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (Sozialgesetzbuch II).<sup>126</sup> Diese Grundsicherung sieht auch Leistungen für **Unterkunft und Heizung** vor. Ausgenommen von diesem Anspruch auf Erstattung dieser Kosten sind Personen unter 25 Jahren, sofern kein besonderer Grund vorliegt, weshalb die Person nicht bei ihren Eltern wohnen kann.<sup>127</sup> Gemäss § 22 Sozialgesetzbuch II werden die tatsächlich anfallenden Kosten für Unterkunft und Heizung vom Staat übernommen, sofern sie **angemessen** sind.<sup>128</sup> Welche Kosten angemessen sind, ist regional unterschiedlich und kann von den Kommunen in einer Satzung festgelegt werden.<sup>129</sup> Auch **Wohnungsbeschaffungs- und Umzugskosten** sowie Aufwendungen für die **Mietkaution** können ebenfalls erstattet werden, sofern **vor Vertragsschluss** die Zusicherung der Behörde für die Wohnung eingeholt wurde.<sup>130</sup>

Dabei ist allerdings zu beachten, dass **Wohngeld vorrangig** beantragt werden muss. Kann die betroffene Person durch Erhalt von Wohngeld ihre Hilfebedürftigkeit im Hinblick auf Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch II vermeiden, so ist sie verpflichtet, Wohngeld zu beantragen.<sup>131</sup>

<sup>123</sup> Im ersten Grad mit der antragsberechtigten Person verwandte Kinder oder Pflegekinder, § 32 Abs. 1 Nr. 1, 2 Einkommensteuergesetz (EStG), verfügbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/estg/index.html> (24.01.2020), in Verbindung mit § 9 Abs. 2 S. 2 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG).

<sup>124</sup> § 9 Abs. 2 S. 1, 2 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG).

<sup>125</sup> § 27 Abs. 3 S. 4 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG).

<sup>126</sup> Vgl. § 7 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II), verfügbar unter [http://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_2/](http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/) (09.06.2020).

<sup>127</sup> Das Gesetz in § 22 Abs. 5 S. 2 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) nennt als solche Gründe, dass:  
„1. die oder der Betroffene aus schwerwiegenden sozialen Gründen nicht auf die Wohnung der Eltern oder eines Elternteils verwiesen werden kann,  
2. der Bezug der Unterkunft zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlich ist oder  
3. ein sonstiger, ähnlich schwerwiegender Grund vorliegt.“

<sup>128</sup> § 22 Abs. 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II).

<sup>129</sup> § 22a Abs. 1 S. 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II).

<sup>130</sup> § 22 Abs. 6 S. 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II).

<sup>131</sup> Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosengeld II / Sozialgeld, 2020, verfügbar unter [https://www.arbeitsagentur.de/datei/merkblatt-algii\\_ba015397.pdf](https://www.arbeitsagentur.de/datei/merkblatt-algii_ba015397.pdf) (09.06.2020), S. 39.

## 1.2. Anwendbarkeit auf Personen, die internationalen Schutz bedürfen, und besondere Massnahmen für diese

### 1.2.1. Wohngeld

Zwar erstreckt sich die Möglichkeit, Wohngeld zu erhalten, grundsätzlich auch auf Ausländer, die sich tatsächlich in Deutschland aufhalten und die eine Aufenthaltsgestattung unter anderem nach dem Asylgesetz oder dem Aufenthaltsgesetz haben oder die Recht auf Aufenthalt nach einem völkerrechtlichen Abkommen haben.<sup>132</sup> Allerdings **schliesst das Wohngeldgesetz ausdrücklich solche Personen und Haushaltsmitglieder** von der Möglichkeit **aus**, Wohngeld zu erhalten, die Leistungen in besonderen Fällen oder **Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten**.<sup>133</sup> Dies ist konsequent, da es sich bei Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz um Transferleistungen handelt und auch die anderen existierenden Transferleistungen dem Erhalt von Wohngeld entgegenstehen<sup>134</sup>.

### 1.2.2. Wohnungsberechtigungsschein

Das Gesetz nennt nicht ausdrücklich, welche Ausländer einen Wohnungsberechtigungsschein beantragen können. Es besagt jedoch, dass antragsberechtigt ist, wer sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhält und in der Lage ist, einen festen Wohnsitz als Lebensmittelpunkt zu begründen und einen selbständigen Haushalt zu führen.<sup>135</sup> Dies **schliesst** nach unserer Auffassung **Asylbewerber aus**, da diese noch keine dauerhafte Aufenthaltsberechtigung haben.

Nach unserer Recherche **steht** einem Antrag auf Erteilen eines **Wohnungsberechtigungsscheins durch Flüchtlinge** mit subsidiärem Schutz, Asylberechtigung oder Flüchtlingseigenschaft **nichts entgegen**. Dies stellt auch beispielsweise die Berliner Senatsverwaltung auf ihrer Website klar.<sup>136</sup> Eine stichprobenhafte Prüfung auf den entsprechenden Websites mehrerer Bundesländer hat keine weiteren Informationen dazu hervorgebracht.

### 1.2.3. Grundsicherung für Arbeitsuchende

**Arbeitslose Ausländer**, denen der **Flüchtlingsstatus** zuerkannt wurde oder die subsidiären Schutz genießen, haben **Anspruch auf dieselbe Grundsicherung für Arbeitsuchende** nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (Sozialgesetzbuch II) **wie auch deutsche Arbeitsuchende**. Sie können daher die tatsächlich anfallenden Kosten für Unterkunft und Heizung erstattet bekommen, sofern die Kosten angemessen sind und die Behörde der Wohnung vor Vertragsschluss zugestimmt hat.<sup>137</sup>

## 2. Inhalt der Massnahmen der Wohnungsförderung

Zum besseren Verständnis der einzelnen Phasen und Unterkünfte wird zunächst der Ablauf in groben Zügen skizziert:

<sup>132</sup> § 3 Abs 5 S. 1 Nr. 4, 2, 3 Wohngeldgesetz (WoGG).

<sup>133</sup> § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 8, Abs. 2 S. 1 Nr. 4 Wohngeldgesetz (WoGG).

<sup>134</sup> Siehe hierzu unter Punkt 1.1.1. in diesem Gutachten zum deutschen Recht.

<sup>135</sup> § 27 Abs. 2 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG).

<sup>136</sup> Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Berliner Mietfibel: Wohnungsberechtigungsschein (WBS), verfügbar unter [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/mieterfibel/de/mf\\_wbs.shtml](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/mieterfibel/de/mf_wbs.shtml) (24.01.2020).

<sup>137</sup> Vgl. zu den Voraussetzungen unter Punkt 1.1.3. in diesem Gutachten zum deutschen Recht.

Bei seiner **Ankunft** in Deutschland wird ein Geflüchteter zunächst zur **nächstgelegenen Aussenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge** weitergeleitet.<sup>138</sup> Dort meldet sich der Geflüchtete und die Aussenstelle nimmt ihn an, sofern sie noch Kapazitäten hat, anderenfalls leitet sie ihn an eine andere Aussenstelle weiter.<sup>139</sup> Nach der **Meldung** an der für ihn zuständigen Aussenstelle stellt der Geflüchtete dort auch seinen **Antrag auf Gewährung von Asyl**.<sup>140</sup> Zwar erhält der Geflüchtete für die **Dauer seines Asylverfahrens eine Aufenthaltsgestattung**,<sup>141</sup> allerdings ist diese Gestattung **räumlich beschränkt** auf den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde beschränkt.<sup>142</sup> Ab seiner Ankunft bei einer Aussenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge wird der Geflüchtete in einer sogenannten **Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht**. Dort bleibt er entweder bis zum Entscheid über seinen Asylantrag oder aber **maximal 18 Monate**.<sup>143</sup> Nach Ablauf dieser Zeit wird der Geflüchtete gemäss eines **Verteilungsschlüssels innerhalb des Bundeslandes**, in welchem sich der Geflüchtete bereits befindet, einem Ort zugewiesen,<sup>144</sup> wobei in Ausnahmefällen auf Antrag des Geflüchteten auch eine Zuweisung in ein anderes Bundesland möglich ist.<sup>145</sup> Dort wird der Geflüchtete in einer sogenannten **Gemeinschaftsunterkunft untergebracht**,<sup>146</sup> alternativ kann der Geflüchtete auch **anderweitig untergebracht** werden.<sup>147</sup> Dies wird auch **vorläufige Unterbringung** genannt. Der Geflüchtete wohnt in der Gemeinschaftsunterkunft oder in der anderweitigen Unterbringung bis zum **Entscheid über seinen Asylantrag**.<sup>148</sup> Ab Anerkennung als Flüchtling oder als Person mit subsidiärem Schutz besteht **keine Pflicht mehr, in einer Gemeinschaftsunterkunft unterzukommen**. Der Flüchtling kann sich eine **eigene Wohnung** suchen. Dabei unterliegt er einer **Wohnsitzauflage**, wonach er **drei Jahre lang in dem Bundesland wohnen** muss, in welchem das Asylverfahren stattfand.<sup>149</sup> Findet er keine geeignete Wohnung, so kann er weiterhin in der Gemeinschaftsunterkunft oder der anderweitigen Unterkunft wohnen.<sup>150</sup> Dies wird auch als **Anschlussunterbringung** bezeichnet.

## 2.1. Für Asylbewerbende

### 2.1.1. Erstaufnahmeeinrichtung

In Deutschland sind **Asylbewerber** verpflichtet, zunächst in einer sogenannten **Erstaufnahmeunterkunft** zu wohnen. Dies erfüllt gleichzeitig ihr Recht auf Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Unterkunft.<sup>151</sup> Dafür müssen sie allerdings, **sofern möglich, mit eigenen Mitteln aufkommen**.<sup>152</sup> Grundsätzlich gilt die Pflicht, in der Erstaufnahmeunterkunft zu wohnen, **bis zur Entscheidung über den Asylantrag** und bei einer negativen Entscheidung bis zur Ausreise oder zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung. Gleichzeitig ist die Pflicht, in einer Erstaufnahmeunterkunft

<sup>138</sup> §§ 18-19 Asylgesetz (AsylG), verfügbar unter [https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg\\_1992/index.html](https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/index.html) (25.06.2020)

<sup>139</sup> § 22 Abs. 1 S. 1, 2 Asylgesetz (AsylG).

<sup>140</sup> § 23 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG)

<sup>141</sup> § 55 Abs. 1 S. 1 Asylgesetz (AsylG).

<sup>142</sup> § 56 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG).

<sup>143</sup> § 47 Abs. 1 S. 1 Asylgesetz (AsylG).

<sup>144</sup> § 50 Abs. 1 S. 1, 2 Asylgesetz (AsylG).

<sup>145</sup> § 51 Abs. 1 S. 1, 2 Asylgesetz (AsylG).

<sup>146</sup> § 53 Abs. 1 S. 1 Asylgesetz (AsylG).

<sup>147</sup> Vgl. § 53 Abs. 1 S. 2 Asylgesetz (AsylG).

<sup>148</sup> § 53 Abs. 2 S. 1, 2 Asylgesetz (AsylG).

<sup>149</sup> § 12a Abs. 1 S. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG), verfügbar unter [https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg\\_2004/index.html](https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/index.html) (25.06.2020=

<sup>150</sup> § 53 Abs. 2 S. 1 Asylgesetz (AsylG).

<sup>151</sup> § 3 Abs. 1 S. 1 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/asylblg/index.html> (05.06.2020).

<sup>152</sup> § 7 Abs. 1 S. 1 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

zu wohnen, jedoch auch zeitlich begrenzt: Sie besteht **höchstens 18 Monate** lang, bei **Minderjährigen** und ihren Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern **höchstens sechs Monate** lang.<sup>153</sup> Diese zeitliche Höchstgrenze besteht allerdings bei Ausländern aus einem sicheren Herkunftsstaat nur dann, wenn es sich um minderjährige Kinder und ihre Sorgeberechtigten sowie ihre volljährigen, ledigen Geschwister handelt.<sup>154</sup> Das Gesetz definiert nicht, ab wann diese Frist gilt. Aus der Kommentarliteratur ergibt sich, dass die Pflicht wohl ab dem Zeitpunkt besteht, zu welchem sich der Asylbewerber ordnungsgemäss in der für ihn zuständigen Aufnahmeeinrichtung gemeldet hat.<sup>155</sup> In den folgenden drei Fällen entfällt die Pflicht, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, bereits vor Ablauf der genannten Fristen:

- der Ausländer ist verpflichtet, an einem anderen Ort oder in einer anderen Unterkunft zu wohnen,
- der Ausländer wurde als Asylberechtigter anerkannt oder ihm wurde internationaler Schutz<sup>156</sup> zuerkannt, oder
- der Ausländer kann durch Eheschliessung oder durch Begründung einer Lebenspartnerschaft in Deutschland einen Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz beantragen.<sup>157</sup>

### 2.1.2. Vorläufige Unterbringung

**Besteht die genannte Pflicht nicht oder nicht mehr**, so soll er **sodann** grundsätzlich in einer **Gemeinschaftsunterkunft**, der sogenannten **vorläufigen Unterbringung**, untergebracht werden. Hierfür werden die Ausländer innerhalb des jeweiligen Bundeslandes verteilt.<sup>158</sup> Vor Ort sind sodann die Stadt- und Landkreise für die Unterbringung zuständig.<sup>159</sup> Auch für diese Leistungen müssen Asylbewerber, **sofern möglich, mit eigenen Mitteln aufkommen**.<sup>160</sup>

Es gibt allerdings keine bundesweite Regelung, wie die Erstaufnahmeeinrichtungen oder die Gemeinschaftsunterkünfte ausgestaltet sein müssten. Die **Rechtsprechung** hat lediglich ausgeführt, ein **nicht gesundheitsschädlicher und menschenwürdiger Mindeststandard** müsse eingehalten werden.<sup>161</sup>

<sup>153</sup> § 47 Abs. 1 S. 1 Asylgesetz (AsylG).

<sup>154</sup> § 47 Abs. 1a S. 1 Asylgesetz (AsylG).

<sup>155</sup> A. Heusch, in A. Heusch & W. Kluth, BeckOK Ausländerrecht, 24. Edition, München 2019, § 47, Rn. 8.

<sup>156</sup> Im Sinne der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32011L0095> (04.02.2020).

<sup>157</sup> § 48 Asylgesetz (AsylG).

<sup>158</sup> § 50 Asylgesetz (AsylG). Dies gilt allerdings nur für die 13 sogenannten Flächenländern, nicht jedoch für Berlin, Bremen und Hamburg.

<sup>159</sup> Mediendienst Integration, Unterbringung und Versorgung, verfügbar unter <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/migrationflucht-asylversorgung.html> (05.06.2020).

<sup>160</sup> § 7 Abs. 1 S. 1 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG); siehe auch C. Cantzler, Asylbewerberleistungsgesetz, § 7, Rn. 46.

<sup>161</sup> Landessozialgericht (LSG) Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 14.02.2011 – L20 AY 46/08, verfügbar unter [http://www.justiz.nrw.de/nrwe/sgs/lsg\\_nrw/j2011/L\\_20\\_AY\\_46\\_08urteil20110214.html](http://www.justiz.nrw.de/nrwe/sgs/lsg_nrw/j2011/L_20_AY_46_08urteil20110214.html); LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 12.05.2010 – L 15 AY 2/10 BER, verfügbar unter [http://www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de/jportal/portal/t/279b/bs/10/page/sammlung.psm1?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=JURE100062583&doc.part=L&doc.price=0.0#focuspoint](http://www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de/jportal/portal/t/279b/bs/10/page/sammlung.psm1?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=JURE100062583&doc.part=L&doc.price=0.0#focuspoint) (beide 05.06.2020); K. Korff, in Ch. Rolfs *et al.* (Hrsg.), BeckOK Sozialrecht, 56. Ed., München 2020, § 3 AsylbLG, Rn. 6.

### 2.1.3. Leverkusener Modell

Parallel hierzu wird in einigen Gemeinden und Städten auch das sogenannte **L Leverkusener Modell** umgesetzt. Die Stadt Leverkusen begann Anfang der 2000er Jahre damit, Flüchtlinge sofern möglich nicht in Grossunterkünften unterzubringen, sondern **Privatwohnungen für sie anzumieten**. Dieses Konzept hat sich dort seitdem bewährt und wurde von anderen Gemeinden übernommen. Als Vorteile werden insbesondere angeführt, die Unterbringung in Privatwohnungen sei menschenwürdiger, fördere eine schnellere Integration der Ausländer, stosse auf weniger Widerstand in der Bevölkerung als Grossunterkünfte und sei zudem kostengünstiger.<sup>162</sup>

## 2.2. Bei Entlassen aus dem System für Asylbewerbende wegen Anerkennung als Person, die internationalen Schutz bedarf

Möchte ein Ausländer, der **als Flüchtling anerkannt** wurde oder als Person, die subsidiären Schutz genießt, aus der Gemeinschaftsunterkunft **in eine eigene Wohnung ausziehen**, so muss er bereits eine **konkrete Unterkunft in Aussicht** haben.<sup>163</sup> Der Ausländer darf zwar nicht in die Obdachlosigkeit entlassen werden, gleichzeitig darf ihm allerdings auch nicht das Risiko aufgebürdet werden, an einen Mietvertrag gebunden zu sein, welchen die Behörde dann eventuell ablehnt.<sup>164</sup> Die Wohnung muss eine gewisse **Mindestgrösse** aufweisen und darf dem Staat **keine Mehrkosten** verursachen im Vergleich zur Gemeinschaftsunterkunft.<sup>165</sup>

Der Ausländer muss ab Anerkennung seines Status als Flüchtling oder als Person, die subsidiären Schutz genießt, für **drei Jahre seinen Wohnsitz in dem Bundesland haben**, in welches er zur Durchführung des Asylverfahrens zugewiesen wurde.<sup>166</sup> Dadurch soll eine bessere Integration der betroffenen Personen gewährleistet werden.<sup>167</sup>

### 2.2.1. Bundesebene

Es scheint **keine Regelung auf Bundesebene** über **Hilfen zum Finden einer Wohnung** vor oder direkt nach der Anerkennung des neuen Status zu geben. Die Migrations- beziehungsweise Sozialberatung findet durch verschiedene **Nichtregierungsorganisationen** statt. Bundesweit bieten insbesondere die folgenden Organisationen kostenlose Migrationsberatung an: Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirchen in Deutschland, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland, Bund der Vertriebenen.<sup>168</sup>

<sup>162</sup> M. Popp & S. Röbel, Wohnung statt Container, in Der Spiegel vom 26.08.2013, verfügbar unter <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-108794774.html>; für weitere Informationen siehe auch Stadt Leverkusen & Flüchtlingsrat Leverkusen, Das Leverkusener Modell: Unterbringung von Flüchtlingen in der Stadt Leverkusen, 2015, verfügbar unter [https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/vam/2015/doku/f-9903-15/das\\_leverkusener\\_modell.pdf](https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/vam/2015/doku/f-9903-15/das_leverkusener_modell.pdf) (beide 05.06.2020).

<sup>163</sup> § 53 Abs. 2 S. 1, 2 Asylgesetz (AsylG).

<sup>164</sup> A. Heusch, in A. Heusch & W. Kluth (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 25. Ed., München 2020, § 53 AsylG, Rn. 31.

<sup>165</sup> A. Heusch, in A. Heusch & W. Kluth (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 25. Ed., München 2020, § 53 AsylG, Rn. 29 ff.

<sup>166</sup> § 12a Abs. 1 S. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

<sup>167</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8615 vom 31.05.2016, verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/086/1808615.pdf> (08.06.2020), S. 42 f.; I. Röcker, in J. Bergmann & K. Dienelt (Hrsg.), Ausländerrecht, 13. Aufl., München 2020, § 12a AufenthG, Rn. 22 f.

<sup>168</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Beratung für Erwachsene, verfügbar unter [https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/BeratungErwachsene/beratung-erwachsene-node.html#a\\_284016\\_1](https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/BeratungErwachsene/beratung-erwachsene-node.html#a_284016_1) (09.06.2020).

### 2.2.2. Landesebene

Auf **Landesebene** können die verschiedenen Bundesländer dies anders regeln.

So besagt beispielsweise das Flüchtlingsaufnahmegesetz des Bundeslandes **Baden-Württemberg**, in der vorläufigen Unterbringung, also der Gemeinschaftsunterkunft, müsse Flüchtlingssozialarbeit geleistet werden. Dies solle wenn möglich durch nichtstaatliche Träger der Flüchtlingssozialarbeit geschehen, ansonsten durch die untere Aufnahmebehörde selbst.<sup>169</sup>

Im Bundesland **Nordrhein-Westfalen** legen die Landesgesetze zwar Bereiche fest, zu denen soziale Beratung von Flüchtlingen angeboten werden soll,<sup>170</sup> das Land oder die Kommune übernehmen diese Beratung jedoch nicht selbst. Stattdessen werden Fördergelder für Verbände und Organisationen zur Verfügung gestellt, welche sodann soziale Beratung für Flüchtlinge anbieten.<sup>171</sup>

<sup>169</sup> § 12 Flüchtlingsaufnahmegesetz Baden-Württemberg (FlüAG BW), verfügbar unter <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=Fl%C3%BCAG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true> (09.06.2020).

<sup>170</sup> Punkt 2.2 der Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur sozialen Beratung von Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen, Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales (123–39.14.02-15-044) vom 01.01.2016, verfügbar unter [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?anw\\_nr=1&bes\\_id=34286&aufgehoben=N](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&bes_id=34286&aufgehoben=N) (15.06.2020):

„[...] Die Beratungen sollen umfassen:

#### 2.2.1 Bei Fragen der Aufnahme

- a) Verfahrensberatung von Flüchtlingen und konkrete Hilfestellung bei asyl- und aufenthaltsrechtlichen Fragen,
- b) fachliche Unterstützung in Behördenangelegenheiten,
- c) allgemeine Orientierungshilfe,
- d) Beratung bei medizinischen Problemen.

#### 2.2.2 Bei Fragen des Aufenthalts

- a) Information und Hilfestellung bei asyl-, aufenthalts- und sozialrechtlichen Fragen,
- b) Beratung von Flüchtlingen beim Auftreten von Problemen im sozialen, psychischen, gesundheitlichen und persönlichen Bereich.

#### 2.2.3 Bei Fragen der Aufenthaltsbeendigung

- a) Rückkehr- und Reintegrationsberatung sowie konkrete Hilfestellungen bei Weiterwanderungs- und Rückkehrabsichten,
- b) Informationsvermittlung zu Programmen der Rückkehr- und Reintegrationsförderung, insbesondere von Bund und Land,
- c) Vermittlung von Kontakten zu sozialen Hilfs- beziehungsweise Menschenrechtsorganisationen in den Herkunftsländern beziehungsweise in den Drittstaaten.

#### 2.2.4 Zu den Beratungen gehören die allgemeinen Maßnahmen

- a) Beratung und Weiterbildung von Multiplikatoren/Öffentlichkeitsarbeit,
- b) Initiierung und Organisation von Projekten und speziellen Angeboten zu flüchtlingsrelevanten Themen oder für einzelne Flüchtlingsgruppen,
- c) Förderung und Sicherstellung eines Erfahrungsaustausches auf örtlicher und regionaler Ebene,
- d) Stärkung der ehrenamtlichen Arbeit,
- e) Wahrnehmen einer Mittlerfunktion zwischen Flüchtlingen und Behörden, am Verfahren beteiligten Stellen, Wohnbevölkerung und/oder anderen Anbietern sozialer Arbeit.

[...]“

<sup>171</sup> Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur sozialen Beratung von Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen, Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales (123–39.14.02-15-044) vom 01.01.2016, verfügbar unter [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?anw\\_nr=1&bes\\_id=34286&aufgehoben=N](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&bes_id=34286&aufgehoben=N); siehe auch Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, Förderung der sozialen Beratung von ausländischen Flüchtlingen, verfügbar unter <https://www.mkffi.nrw/foerderung-der-sozialen-beratung-von-auslaendischen-fluechtlingen> (beide 11.06.2020).

### 2.3. Für Flüchtlinge und Personen, die subsidiären Schutz genießen

Flüchtlinge und Personen, denen subsidiärer Schutz zugesprochen wurde, können genauso wie Deutsche **Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch II** erhalten, wenn sie **arbeitsuchend** sind. Wie bereits unter Punkt 1.1.3. dargestellt, werden ihnen in diesem Rahmen auch **Mietkosten** und **Kaution** vom Staat erstattet, sofern diese nicht unangemessen hoch sind und die oben dargestellten Voraussetzungen erfüllen.

Darüber hinaus scheint es jedenfalls **keine bundesweiten Unterstützungsmassnahmen** zu geben und auch die **Bundesländer** scheinen nur **Rahmenbedingungen** zu regeln, wie beispielsweise das Zurverfügungstellen finanzieller Mittel. Daher bleibt es **jeder Kommune und Stadt selbst überlassen, entsprechende Massnahmen zu ergreifen**. Eine stichprobenartige Recherche hat ergeben, dass es in den meisten Kommunen und Städte für Flüchtlinge und Personen, die subsidiären Schutz genießen, schwierig zu sein scheint, eine Wohnung zur Miete zu finden.<sup>172</sup> Manche Kommunen oder Städte sehen deswegen besondere Hilfen für Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutz vor. Beispielsweise mietet die **Stadt Nürnberg** sofern möglich selbst eine gewisse Anzahl an Wohnungen, um diese dann den genannten Personen unterzuvermieten.<sup>173</sup> Die **Stadt Geseke** bietet interessierten Vermietern an, den Kontakt zu entsprechenden Wohnungsuchenden herzustellen und über angemessene Miethöhen zu informieren.<sup>174</sup>

### 2.4. Einbeziehen besonderer Bedürfnisse von Personen, die internationalen Schutz bedürfen

#### 2.4.1. Umsetzung europarechtlicher Vorgaben auf Bundesebene

Die Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates schreibt den Mitgliedstaaten in ihren Artikeln 21, 22 vor, die spezielle Situation von schutzbedürftigen Asylsuchenden zu berücksichtigen. Als **schutzbedürftige Personen** zählt die Richtlinie die folgenden Gruppen auf: Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen sowie Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie zum Beispiel Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien.<sup>175</sup> Hierfür sollen die Mitgliedstaaten innerhalb einer angemessenen Frist nach Erhalt des Asylantrags beurteilen, ob eine asylsuchende Person besonderen

---

<sup>172</sup> Siehe beispielsweise Unterbringung von Flüchtlingen, in BR vom 05.12.2013, verfügbar unter <https://www.br.de/franken/inhalt/zeitgeschichte/asylrecht-unterbringung-gemeinschaftsunterkunft-100.html>; M. Evers, Schlechte Chancen auch für Flüchtlinge auf Wohnungen, verfügbar unter <https://www.nwzonline.de/politik/hannover-unterkuenfte-in-niedersachsen-schlechte-chancen-auch-fuer-fluechtlinge-auf-wohnungen-a-50,5,3915130242.html>; Sozialamt Nürnberg, Fachstelle für Flüchtlinge, verfügbar unter <https://www.nuernberg.de/internet/sozialamt/asylbewerberfluechtlinge.html> (alle 11.06.2020).

<sup>173</sup> Sozialamt Nürnberg, Fachstelle für Flüchtlinge, verfügbar unter <https://www.nuernberg.de/internet/sozialamt/asylbewerberfluechtlinge.html> (11.06.2020).

<sup>174</sup> Geseke Hellwegstadt, Wissenswertes zum Thema „Flüchtlinge“, verfügbar unter [https://www.geseke.de/03\\_leben\\_wohnen/zuwanderung/sonstiges/fluechtlinge\\_weitere\\_infos.php](https://www.geseke.de/03_leben_wohnen/zuwanderung/sonstiges/fluechtlinge_weitere_infos.php) (11.06.2020).

<sup>175</sup> Art. 21 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&from=DE> (15.06.2020).

Schutzes bedarf und wenn ja, aus welchem Grund. Sie sollen sodann diesen besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen.<sup>176</sup>

Deutschland scheint diese Vorgaben **nicht ausdrücklich in seinen Bundesgesetzen umgesetzt** zu haben,<sup>177</sup> obwohl die Umsetzungsfrist bereits am 20. Juli 2015 abgelaufen ist.<sup>178</sup> Daher ist das **bestehende Recht richtlinienkonform auszulegen**. Zum **Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen in Flüchtlingsunterkünften** hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Zusammenarbeit mit verschiedenen Hilfsorganisationen einen **Wegweiser für Mindeststandards** herausgegeben.<sup>179</sup> So gibt es auch beispielsweise in Köln<sup>180</sup>, München<sup>181</sup> und Berlin<sup>182</sup> **Unterkünfte nur für Frauen und Kinder**.

#### 2.4.2. Regelungen auf Landesebene

Teilweise haben die **Bundesländer Vorgaben hierzu erlassen**, die jedoch unterschiedlich detailliert sind.

So legt beispielsweise das Bundesland **Baden-Württemberg** in seinem Flüchtlingsaufnahmegesetz ausdrücklich fest, dass besonders schutzbedürftige Personen vorrangig berücksichtigt werden bei der Vergabe von Wohnungen statt einer Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft. Ein entsprechender Rechtsanspruch auf eine bestimmte Form der Unterbringung besteht allerdings nicht.<sup>183</sup>

Das Bundesland **Schleswig-Holstein** hat ein Schutzkonzept für die Landesunterkünfte erarbeitet, in welchem es auf die Bedürfnisse der besonders schutzbedürftigen Geflüchteten eingeht.<sup>184</sup> Im Hinblick

<sup>176</sup> Art. 22 Abs. 1 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&from=DE> (15.06.2020).

<sup>177</sup> Vgl. insbesondere das Asylgesetz und das Asylbewerberleistungsgesetz, welche keine entsprechenden Regelungen enthalten. Siehe auch beispielsweise Flüchtlingsrat Baden-Württemberg, Besonders schutzbedürftige Flüchtlinge, verfügbar unter <https://aktiv.fluechtlingsrat-bw.de/besonders-schutzbeduerftige-fluechtlinge.html> (15.06.2020).

<sup>178</sup> Art. 31 Abs. 1 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&from=DE> (15.06.2020).

<sup>179</sup> Verfügbar unter <https://www.bmfsfj.de/blob/107848/5040664f4f627cac1f2be32f5e2ba3ab/schutzkonzept-mindeststandards-unterkuenfte-data.pdf> (15.06.2020).

<sup>180</sup> <https://www.stadt-koeln.de/leben-in-koeln/soziales/koeln-hilft-fluechtlingen/suelz-fluechtlingsunterkunft-nikolausstrasse>

<sup>181</sup> <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/fluechtlingspolitik-erste-unterkunft-nur-fuer-frauen-1.2790451>

<sup>182</sup> Der Paritätische Berlin, Erste Flüchtlingsunterkunft nur für Frauen und Kinder, verfügbar unter <http://www.paritaet-berlin.de/fluechtlinge-aktuelles/detailansicht/article/erste-fluechtlingsunterkunft-nur-fuer-frauen-und-kinder.html> (15.06.2020).

<sup>183</sup> § 8 Abs. 1 S. 2, 3 Flüchtlingsaufnahmegesetz Baden-Württemberg (FlüAG BW), verfügbar unter <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=FI%C3%BCAG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true> (09.06.2020).

<sup>184</sup> Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein, Schutzkonzept für die Landesunterkünfte des Landes Schleswig-Holstein, verfügbar unter <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/InformationenFluechtlinge/Downloads/SchutzkonzeptLandesunterk%C3%BCnfte.pdf;jsessionid=237598CB8F06BCE11B77FC46EFC3D7DD.delivery1-replication?blob=publicationFile&v=1> (15.06.2020), S. 13 ff.

auf die Unterkunft ist zu erwähnen, dass demnach Personen mit Behinderung der Art und Intensität ihrer Behinderung entsprechend untergebracht werden. Für Frauen besteht insbesondere bei Gewalt innerhalb ihrer Partnerschaft die Möglichkeit, in einem Frauenhaus oder einer anderen Schutzwohnung untergebracht zu werden.<sup>185</sup> Zudem stellt es eine umfangreiche Liste mit Kontaktstellen und anderen Informationen für die unterschiedlichen Gruppen besonders schutzbedürftiger Personen online zur Verfügung.<sup>186</sup>

Auch das Bundesland **Berlin** stellt einen sehr ausführlichen Leitfaden für Mitarbeitende der Flüchtlingssozialberatung zur Verfügung, welcher sich besonders schutzbedürftigen Personen widmet.<sup>187</sup> Dieser enthält unter anderem auch mögliche Massnahmen im Bereich der Unterbringung der betroffenen Person. So können beispielsweise Frauen und Kinder entweder einen der speziell für alleinstehende Frauen und Kinder reservierten Plätze in einer Unterbringung erhalten oder in der nur Frauen und Kindern vorbehaltenen Unterkunft untergebracht werden. Zudem ist bei Schwangeren, Wöchnerinnen und stillenden Müttern auf eine möglichst barrierearme Unterkunft zu achten, in welcher Babynahrung zubereitet werden kann und welche, wenn möglich, Zugang zu separaten Sanitäranlagen bietet.<sup>188</sup> Für Kinder soll die Unterkunft kindgerecht und in einer geschützten Umgebung sein, mit ausreichend Spiel- und Erholungsraum sowie mit Anbindung an die nötigen Infrastrukturen wie Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen, medizinische Betreuung und Freizeiteinrichtungen.<sup>189</sup> Auch für LSBTI Personen soll eine spezielle Unterbringung in Betracht gezogen werden.<sup>190</sup> So stellt die Schwulenberatung Berlin Plätze in ihrer Unterkunft zur Verfügung.<sup>191</sup> Handelt es sich um eine alte oder behinderte Person, so muss eine barrierefreie Unterbringung gewährleistet sein. Hierfür werden Pflegeeinrichtungen mit besonderer interkultureller Ausrichtung empfohlen, welche gut an die erforderliche Infrastruktur wie insbesondere medizinische Versorgung und Pflegedienste angebunden sein soll.<sup>192</sup> Bei Personen mit psychischer Erkrankung, seelischer Behinderung, traumatischer Erfahrung oder anderer Folter- oder Gewalterfahrung kann, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, auch nach dem Gesetz über Hilfen und Schutzmassnahmen bei

---

<sup>185</sup> Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein, Schutzkonzept für die Landesunterkünfte des Landes Schleswig-Holstein, verfügbar unter <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/InformationenFluechtlinge/Downloads/SchutzkonzeptLandesunterk%C3%BCnfte.pdf;jsessionid=237598CB8F06BCE11B77FC46EFC3D7DD.delivery1-replication?blob=publicationFile&v=1> (15.06.2020), S. 15 f.

<sup>186</sup> Schleswig-Holstein, Besonderer Schutzbedarf, verfügbar unter [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/InformationenFluechtlinge/Ansprechpartner/A3\\_Besonderer\\_Schutzbedarf.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/InformationenFluechtlinge/Ansprechpartner/A3_Besonderer_Schutzbedarf.html) (15.06.2020).

<sup>187</sup> Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten, Leitfaden zur Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Geflüchteten in Berlin, 2018, verfügbar unter [file:///C:/Users/Johanna/Downloads/leitfaden\\_schutzduerftige\\_gefluechtete%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Johanna/Downloads/leitfaden_schutzduerftige_gefluechtete%20(1).pdf) (15.06.2020).

<sup>188</sup> Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten, Leitfaden zur Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Geflüchteten in Berlin, 2018, verfügbar unter [file:///C:/Users/Johanna/Downloads/leitfaden\\_schutzduerftige\\_gefluechtete%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Johanna/Downloads/leitfaden_schutzduerftige_gefluechtete%20(1).pdf) (15.06.2020), S. 17 f.

<sup>189</sup> Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten, Leitfaden zur Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Geflüchteten in Berlin, 2018, verfügbar unter [file:///C:/Users/Johanna/Downloads/leitfaden\\_schutzduerftige\\_gefluechtete%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Johanna/Downloads/leitfaden_schutzduerftige_gefluechtete%20(1).pdf) (15.06.2020), S. 22.

<sup>190</sup> Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten, Leitfaden zur Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Geflüchteten in Berlin, 2018, verfügbar unter [file:///C:/Users/Johanna/Downloads/leitfaden\\_schutzduerftige\\_gefluechtete%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Johanna/Downloads/leitfaden_schutzduerftige_gefluechtete%20(1).pdf) (15.06.2020), S. 28.

<sup>191</sup> Schwulenberatung Berlin, Schwule, lesbische, bisexuelle, trans\* und inter\* (LSBTI\*) Geflüchtete, verfügbar unter <http://www.schwulenberatungberlin.de/post.php?permalink=refugees-deutsch> (15.06.2020).

<sup>192</sup> Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten, Leitfaden zur Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Geflüchteten in Berlin, 2018, verfügbar unter [file:///C:/Users/Johanna/Downloads/leitfaden\\_schutzduerftige\\_gefluechtete%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Johanna/Downloads/leitfaden_schutzduerftige_gefluechtete%20(1).pdf) (15.06.2020), S. 33.

psychischen Krankheiten eine Klinikeinweisung gegen den Willen der betroffenen Person in Betracht gezogen werden.<sup>193</sup>

### 3. Begrenzen der Wohnungsförderung auf einen bestimmten geografischen Bereich

#### 3.1. Vor Entscheidung über den Asylantrag

##### 3.1.1. Wohnsitzauflage

Asylbewerber sind verpflichtet, **bis zur Entscheidung über ihren Asylantrag oder längstens bis zu 18 Monate** in der für ihre Aufnahme zuständigen **Erstaufnahmeeinrichtung** zu wohnen. Handelt es sich um **minderjährige Kinder** und ihre Sorgeberechtigten sowie um ihre volljährigen, ledigen Geschwister, so beträgt die **Höchstdauer sechs Monate**.<sup>194</sup> Nach diesen 18 beziehungsweise sechs Monaten werden Asylbewerber in der vorläufigen Unterbringung untergebracht. In der Regel handelt es sich dabei um Gemeinschaftsunterkünfte.<sup>195</sup> Bei der Pflicht, in einer Erstaufnahmeeinrichtung und später, sofern in Absprache mit der zuständigen Behörde keine anderweitige Unterbringung zugewiesen wird, in einer Gemeinschaftsunterkunft seinen ständigen Aufenthalt zu haben, handelt es sich um **eine Art Wohnsitzauflage**.<sup>196</sup>

Für diejenigen, die **stattdessen in einer Privatwohnung** wohnen, sieht das Gesetz eine sogenannte **Wohnsitzauflage** vor, **sofern ihr Lebensunterhalt nicht gesichert ist**.<sup>197</sup> Der Lebensunterhalt eines Ausländers gilt als gesichert, wenn dieser ihn inklusive einer angemessenen Krankenversicherung bestreiten kann, ohne öffentliche Mittel in Anspruch zu nehmen. Nicht erfasst vom Begriff der öffentlichen Mittel sind jedoch Kindergeld/-zuschlag, Eltern-/Erziehungsgeld, Leistungen der Ausbildungsförderung, Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz sowie öffentliche Mittel, die auf Beitragsleistungen beruhen oder die gewährt werden, um den Aufenthalt im Bundesgebiet zu ermöglichen.<sup>198</sup> Im Rahmen dieser Wohnsitzauflage müssen Asylbewerber, die in einer Privatwohnung leben anstatt in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht zu sein, ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bezirk derjenigen Kommune haben, die für ihr Asylverfahren zuständig ist.<sup>199</sup> Das Gesetz stellt ausdrücklich klar, dass es sich lediglich um eine Auflage bezüglich des gewöhnlichen Aufenthalts handelt, der Ausländer jedoch in seiner Bewegungsfreiheit nicht eingeschränkt ist, sofern er den Ort nur vorübergehend verlässt.<sup>200</sup>

<sup>193</sup> Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten, Leitfaden zur Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Geflüchteten in Berlin, 2018, verfügbar unter <https://www.berlin.de/lb/intmig/veroeffentlichungen/gefluechtete/> (25.06.2020), S. 39.

<sup>194</sup> § 47 Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit § 56 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG).

<sup>195</sup> § 53 Abs. 1 S. 1 Asylgesetz (AsylG).

<sup>196</sup> K. Neundorf, in A. Heusch & W. Kluth (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 25. Ed., München 2020, § 56 AsylG, Rn. 3.

<sup>197</sup> § 60 Abs. 1 S. 1 Asylgesetz (AsylG).

<sup>198</sup> § 2 Abs. 3 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

<sup>199</sup> K. Neundorf, in A. Heusch & W. Kluth (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 25. Ed., München 2020, § 60 AsylG, Rn. 7.

<sup>200</sup> § 60 Abs. 1 S. 3 Asylgesetz (AsylG).

### 3.1.2. Aufenthaltsbeschränkung

Parallel zu diesen Wohnsitzauflagen bis zum Entscheid über den Asylantrag unterliegen Asylbewerber während des Asylverfahrens grundsätzlich einer **Aufenthaltsbeschränkung**. Ihre **Aufenthalts-gestaltung** zur Durchführung des Asylverfahrens ist kraft Gesetzes **räumlich auf den Bezirk der für sie zuständigen Behörde beschränkt**.<sup>201</sup> Sie benötigen daher eine gesetzliche oder behördliche Erlaubnis, um diesen Ort verlassen zu dürfen.<sup>202</sup> Allerdings erlischt diese räumliche Beschränkung nach **drei Monaten**, es sei denn, die Pflicht, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, besteht noch.<sup>203</sup>

## 3.2. Nach positivem Entscheid über den Asylantrag

Wurde der Asylantrag positiv beschieden, so **endet die Pflicht des Flüchtlings in der Erstaufnahmeeinrichtung** oder, im Rahmen der **vorläufigen Unterbringung**, in der Gemeinschaftsunterkunft **zu wohnen**.<sup>204</sup> Der Flüchtling kann sich sodann eine **eigene Wohnung suchen**. Dabei verpflichtet ihn das Aufenthaltsgesetz allerdings dazu, **drei Jahre** lang ab Anerkennung in **demselben Bundesland** zu wohnen, in welchem er zuvor untergebracht war. Durch die so im Bundesgebiet verteilten Ausländer soll deren Integration erleichtert werden.<sup>205</sup>

### 3.2.1. Ausnahmen

Von dieser Regelung sieht das Gesetz jedoch auch **Ausnahmen** vor. Demnach ist der Flüchtling nicht verpflichtet, drei Jahre in demselben Bundesland zu wohnen, wenn er eine **berufliche Tätigkeit** aufgenommen hat. Gleiches gilt, wenn sein **Ehegatte**, sein **eingetragener Lebenspartner** oder ein **minderjähriges lediges Kind, mit dem er verwandt ist und in familiärer Lebensgemeinschaft lebt**, eine berufliche Tätigkeit aufgenommen hat. Dabei muss es sich um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem Umfang von mindestens 15 Stunden pro Woche handeln, durch welche ein gewisses Mindestmass an Einkommen erzielt wird. Dieses Einkommen muss mindestens über dem Einkommen in Höhe des monatlichen durchschnittlichen Bedarfs nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (Sozialgesetzbuch II)<sup>206</sup> liegen. Ebenso entfällt die Pflicht, in demselben Bundesland zu wohnen, wenn **eine der genannten Personen** eine **Berufsausbildung** aufnimmt oder in einem **Studien- oder Ausbildungs-verhältnis** steht.<sup>207</sup> Dies umfasst auch berufsorientierende oder berufsvorbereitende Massnahmen sowie studienvorbereitende Massnahmen wie Sprachkurse oder den Besuch eines Studienkollegs.<sup>208</sup> Fallen die Beschäftigung oder das Weiter- oder Ausbildungs-verhältnis innerhalb von drei Monaten weg, so besteht die Pflicht in dem Bundesland fort, in welchem der Flüchtling nun wohnt.<sup>209</sup> Die **Pflicht besteht bereits kraft Gesetzes**, sodass kein eigener Verwaltungsakt notwendig ist. Der **Behörde** steht es jedoch frei, die dreijährige Frist durch Verwaltungsakt im Rahmen ihres **Ermessens um die Dauer zu verlängern, die der Flüchtling der Pflicht nicht nachgekommen ist**.<sup>210</sup>

<sup>201</sup> § 56 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG).

<sup>202</sup> K. Neundorf, in A. Heusch & W. Kluth (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 25. Ed., München 2020, § 56 AsylG, Rn. 11.

<sup>203</sup> § 59a Abs. 1 S. 1,2 Asylgesetz (AsylG).

<sup>204</sup> § 48 Nr. 2 Asylgesetz (AsylG).

<sup>205</sup> § 12a Abs. 1 S. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

<sup>206</sup> §§ 20, 22 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II).

<sup>207</sup> § 12a Abs. 1 S. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

<sup>208</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8615 vom 31.05.2016, verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/086/1808615.pdf> (19.06.2020), S. 44.

<sup>209</sup> § 12a Abs. 1 S. 4 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

<sup>210</sup> § 12a Abs. 1 S. 3 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

### 3.2.2. Auflagen

Umgekehrt kann die Behörde die Pflicht, drei Jahre lang ab Anerkennung in demselben Bundesland zu wohnen, in welchem der Ausländer zuvor untergebracht war, mit **weiteren Auflagen** versehen. Zum einen kann die Behörde einen **bestimmten Ort vorgeben**, an welchem der Ausländer wohnen muss. Zum anderen kann sie auch einen **bestimmten Ort ausschliessen**, an welchem er nicht wohnen darf.

Für eine Auflage, an einem bestimmten Ort zu wohnen, ist danach zu **unterscheiden**, ob der Ausländer in einer **Privatwohnung** wohnt oder im Rahmen der Anschlussunterbringung in einer **Gemeinschaftsunterkunft** untergebracht ist. Ist letzteres der Fall, so kann die Behörde im Laufe der ersten sechs Monate,<sup>211</sup> einen bestimmten Ort vorgeben, sofern dies erforderlich ist, um ihn mit einem angemessenen Wohnraum zu versorgen. Dem darf allerdings die **Förderung der nachhaltigen Integration in die deutsche Lebensweise nicht entgegenstehen**.<sup>212</sup> Die nachhaltige Integration umfasst insbesondere die **Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt** sowie die **Möglichkeit, Deutsch zu lernen**.<sup>213</sup> Wohnt der Ausländer in einer **Privatunterkunft**, so muss die in derselben Frist zu erteilende **Anordnung**, an einem bestimmten Ort zu wohnen, **seiner nachhaltigen Integration dienen**. Dabei müssen am neuen Ort alle zuvor genannten Aspekte kumulativ erleichtert werden können: Versorgung mit **angemessenem Wohnraum**, Erwerb mündlicher deutscher **Sprachkenntnisse**<sup>214</sup>, Aufnahme einer **Erwerbstätigkeit** unter Berücksichtigung des **Ausbildungs- und Arbeitsmarktes** vor Ort.<sup>215</sup> Auch weitere Aspekte, welche die Integration fördern würden, können berücksichtigt werden, wie insbesondere **Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder und Jugendliche**.<sup>216</sup>

Umgekehrt kann einem Ausländer auch **untersagt** werden, **an einem bestimmten Ort zu wohnen**. Voraussetzung hierfür ist, dass eine **soziale und gesellschaftliche Ausgrenzung vermieden** werden soll. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn zu erwarten ist, dass der Ausländer an diesem Ort Deutsch nicht als Verkehrssprache nutzen wird.<sup>217</sup> Auch hier muss die Behörde jedoch den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt vor Ort berücksichtigen.<sup>218</sup>

Sowohl die Verpflichtung, an einem bestimmten Ort zu wohnen, als auch das umgekehrte Verbot sind jedoch **aufzuheben**, sofern der Ausländer einen der folgenden Gründe nachweist: ihm oder seinem Ehegatten, eingetragenen Lebenspartner oder einem minderjährigen ledigen Kind, mit dem er verwandt ist und in familiärer Lebensgemeinschaft lebt, steht an diesem Ort ein **Ausbildungs- oder Studienplatz** oder ein den Lebensunterhalt sicherndes **Einkommen** zur Verfügung; eine der genannten **Personen lebt an einem anderen Ort**; nach Meinung des Jugendamtes würden **Leistungen und Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe** nach dem Sozialgesetzbuch Achtes Buch (Sozialgesetzbuch VIII) beeinträchtigt werden; aus anderen **dringenden persönlichen Gründen** wurde bereits die Aufnahme in ein anderes Bundesland zugesagt; oder dem Ausländer würden aus sonstigen Gründen **vergleichbare unzumutbare Einschränkungen** entstehen.<sup>219</sup>

<sup>211</sup> Falls die Behörde im Einzelfall in diesem Zeitraum keinen angemessenen Wohnraum findet, so verlängert sich diese Frist auf ein Jahr, § 12a Abs. 2 S. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

<sup>212</sup> § 12a Abs. 2 S. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

<sup>213</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8615 vom 31.05.2016, verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/086/1808615.pdf> (19.06.2020), S. 44; O. Maor, in A. Heusch & W. Kluth (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 25. Ed., München 2020, § 12a AufenthG, Rn. 20.

<sup>214</sup> Niveau A2, § 12a Abs. 3 S. 1 Nr. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

<sup>215</sup> § 12a Abs. 3 S. 1 Nr. 1-3 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

<sup>216</sup> § 12a Abs. 3 S. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

<sup>217</sup> § 12a Abs. 4 S. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

<sup>218</sup> § 12a Abs. 4 S. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

<sup>219</sup> § 12a Abs. 5 S. 1 Nr. 1 lit. a) – b), Nr. 2 lit. a) – c) Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

## 4. Bekämpfung von Diskriminierung

### 4.1. Verbot, im zivilrechtlichen Bereich zu diskriminieren

Der Gesetzgeber hat das **Verbot, im zivilrechtlichen Bereich zu diskriminieren**, in **§ 19 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz** geregelt. Diese Vorschrift ist jedoch in ihrer Systematik nur schwer verständlich und im Hinblick auf Diskriminierungsverbote und -erleichterungen wegen der Rasse und ethnischen Herkunft einer Person umstritten, da sie europarechtlichen Vorgaben widersprechen könnten.

**Grundsätzlich verbietet Absatz 1 der Norm jegliche Diskriminierung auf Grund von Rasse oder ethnischer Herkunft**, von Geschlecht, Religion, Behinderung, Alter oder sexueller Identität bei Massengeschäften, also bei Geschäften, die typischerweise ohne Ansehen der Person zu vergleichbaren Bedingungen in einer Vielzahl von Fällen zustande kommen.<sup>220</sup> Davon **explizit ausgenommen** ist das **nicht nur vorübergehende Vermieten von Wohnraum, sofern der Vermieter insgesamt nicht mehr als 50 Wohnungen vermietet**.<sup>221</sup> Daraus ergibt sich, dass Vermieter, die weniger als 50 Wohnungen vermieten oder die ihre Wohnungen nur vorübergehend vermieten bei der Auswahl ihres Vertragspartners aufgrund der genannten Merkmale diskriminieren dürfen.

**Absatz 2** der Norm geht für das Merkmal **Rasse und ethnische Herkunft** noch darüber hinaus: Demnach **darf im privatrechtlichen Bereich** wegen dieser Merkmale nicht nur bei Massengeschäften **nicht diskriminiert werden**, sondern auch bei anderen Schuldverhältnissen<sup>222</sup> wie unter anderem dem **Zugang zu und der Versorgung mit Wohnraum**.<sup>223</sup> Ausländer dürfen mithin bei der Wohnungssuche nicht diskriminiert werden.

Dem steht jedoch **Absatz 3** der Norm entgegen. Dieser besagt, bei **Mietverhältnissen** dürfe „die **Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen** sowie **ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse**“ bei der Auswahl der Vertragspartner berücksichtigt werden. Die Literatur scheint in diesem Punkt recht einhellig der Auffassung zu sein, dass dies **europarechtskonform ausgelegt** werden müsse. So sei eine entsprechende Diskriminierung wegen des Geschlechts, der Religion, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität im Rahmen dieser Vorschrift zwar zulässig, im Hinblick auf die Merkmale Rasse und ethnische Herkunft des Vertragspartners verbiete dies hingegen die sogenannte **Antirassismusrichtlinie**<sup>224</sup>. Daher sei dieser Absatz dahingehend europarechtskonform auszulegen, dass eine **Diskriminierung** aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft lediglich **in positiver Form** gestattet sei, nicht jedoch in negativer Form.<sup>225</sup>

<sup>220</sup> § 19 Abs. 1 Nr. 1 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG), verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/agg/index.html> (25.06.2020).

<sup>221</sup> § 19 Abs. 5 S. 3 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

<sup>222</sup> Sozialschutz, einschliesslich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste; soziale Vergünstigungen; Bildung; Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschliesslich von Wohnraum. § 2 Abs. 1 Nr. 5-8 in Verbindung mit Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

<sup>223</sup> § 19 Abs. 2 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Nr. 8 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

<sup>224</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32000L0043> (24.06.2020).

<sup>225</sup> A. Braunroth, in W. Däubler & M. Bertzbach, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 4. Aufl., Baden-Baden 2018, § 19, Rn. 55; O. Mörsdorf, in B. Gsell *et al.*, beck-online.GROSSKOMMENTAR, § 19 AGG, Rn. 70; G. Thüsing & S. Vianden, Rechtsfreie Räume? Die Umsetzung der Antirassismusrichtlinie im Wohnungsbereich, 2019, verfügbar unter [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/Rechtsgutachten\\_Rechtsfreie\\_Raeume\\_Umsetzg\\_EU](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/Rechtsgutachten_Rechtsfreie_Raeume_Umsetzg_EU)

**Umstritten** ist schliesslich auch der **Absatz 5** der Norm. Dieser **erlaubt eine Diskriminierung** bei solchen privatrechtlichen Schuldverhältnissen, bei denen ein **besonderes Nähe- oder Vertrauensverhältnis zwischen den Parteien** oder ihren Angehörigen begründet werde.<sup>226</sup> Bei **Wohnraum** könne dies insbesondere der Fall sein, wenn die Parteien oder ihre Angehörigen Wohnraum **auf demselben Grundstück nutzen**.<sup>227</sup> Die Literatur stellt auch hier in erster Linie die Zulässigkeit dieser Regelung im Hinblick auf eine Diskriminierung wegen der Rasse oder der ethnischen Herkunft in Frage. Der Gesetzgeber verweist in seiner Gesetzesbegründung auf **Erwägungsgrund 4 der Antirassismusrichtlinie**,<sup>228</sup> welcher folgendes besagt:

Es ist wichtig, dass diese Grundrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Vereinigungsfreiheit, geachtet werden. Ferner ist es wichtig, dass im Zusammenhang mit dem Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen der Schutz der Privatsphäre und des Familienlebens sowie der in diesem Kontext getätigten Geschäfte gewahrt bleibt.

Die **Literatur** ist sich allerdings **nicht einig** darüber, inwiefern die genannte Vorschrift tatsächlich **europarechtskonform** ist oder nicht. Einige sind der Ansicht, insbesondere der vom Gesetzgeber zitierte Erwägungsgrund rechtfertige die deutsche Regelung und gestatte Diskriminierungen wegen Rasse oder ethnischer Herkunft bei Schuldverhältnissen, welche ein Nähe- und Vertrauensverhältnis begründen. Andere sind der entgegengesetzten Meinung, die deutsche Regelung sei europarechtswidrig und daher ungültig. Die vermittelnde Auffassung legt die Vorschrift dahingehend europarechtskonform aus, dass eine Diskriminierung nur dann gestattet sein soll, wenn Privatsphäre und Familienleben geschützt würden.<sup>229</sup>

## 4.2. Rechtsschutz

Betroffene Personen können sich gegen Diskriminierung auf dem **Zivilrechtsweg** wehren. Hierbei wird die **Beweislast** insofern **erleichtert**, als dass es ausreichend ist, **Indizien für die Diskriminierung vorzulegen**. Die **andere Partei** trägt sodann die **Beweislast** dafür, dass **kein Verstoss gegen das Allgemeine Gleichstellungsgesetz** vorgelegen hat.<sup>230</sup> Im Rahmen des Diskriminierungsverbots im Zivilrechtsverkehr kann die betroffene Person Ansprüche auf **Beseitigung der Beeinträchtigung** und gegebenenfalls auf **Unterlassung** geltend machen.<sup>231</sup> Zudem ist ihr bei Verletzung des Benachteiligungsverbots der ihr entstandene **Schaden zu ersetzen**, sofern sie die Pflichtverletzung nicht selbst zu vertreten hat.<sup>232</sup> Daneben stehen ihr auch **Ansprüche aus unerlaubter Handlung** zu.<sup>233</sup>

---

[RL im Wohnungsbereich.html;jsessionid=438CD67F5FB1DC7387C607E29BD443A5.1\\_cid369](https://www.bundestag.de/dipbt/dip21/btd/16/017/1601780.pdf) (25.06.2020), S. 28; eine Diskriminierung ablehnend, ohne auf die Möglichkeit einer positiven Diskriminierung einzugehen Ch. Legerlotz, in Th. Heidel *et al.*, BGB, 3. Aufl., Baden-Baden 2016, § 19 AGG, Rn. 27.

<sup>226</sup> § 19 Abs. 5 S. 1 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

<sup>227</sup> § 19 Abs. 5 S. 2 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

<sup>228</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 16/1780 vom 08.06.2006, verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/017/1601780.pdf> (25.06.2020), S. 42 f.

<sup>229</sup> Einen Überblick über die verschiedenen Meinungen findet sich unter anderem in der von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes herausgegebenen Publikation G. Thüsing & S. Vianden, Rechtsfreie Räume? Die Umsetzung der Antirassismusrichtlinie im Wohnungsbereich, 2019, verfügbar unter [https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/Rechtsgutachten\\_Rechtsfreie\\_Raeume\\_Umsetzg\\_EU\\_RL\\_im\\_Wohnungsbereich.html;jsessionid=438CD67F5FB1DC7387C607E29BD443A5.1\\_cid369](https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Rechtsgutachten/Rechtsgutachten_Rechtsfreie_Raeume_Umsetzg_EU_RL_im_Wohnungsbereich.html;jsessionid=438CD67F5FB1DC7387C607E29BD443A5.1_cid369) (25.06.2020), S. 9 ff.

<sup>230</sup> § 22 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

<sup>231</sup> § 21 Abs. 1 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

<sup>232</sup> § 21 Abs. 2 S. 1, 2 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

<sup>233</sup> § 21 Abs. 3 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG)

Bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche kann die betroffene Person **Unterstützung von Antidiskriminierungsverbänden** erhalten. Bei diesen handelt es sich um Personenzusammenschlüsse, die in nicht gewerbsmässiger Weise und nicht nur vorübergehend die besonderen Interessen von benachteiligten Personen und Personengruppen wahrnehmen. Grössere Antidiskriminierungsverbände<sup>234</sup> sind berechtigt, in gerichtlichen Verfahren als Beistände der benachteiligten Personen in der Verhandlung aufzutreten.<sup>235</sup>

Auch eine aussergerichtliche Streitbeilegung ist möglich. Hierbei kann die **Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine gütliche Beilegung anstreben**.<sup>236</sup>

---

<sup>234</sup> Mindestens 75 Mitglieder oder ein Zusammenschluss aus mindestens sieben Verbänden, § 23 Abs. 1 S. 2 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

<sup>235</sup> § 23 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

<sup>236</sup> § 27 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

## C. AUTRICHE

### 1. Empfänger der Wohnungsförderung

#### 1.1. Spezifische Massnahmen für bestimmte Personengruppen

In Österreich spielt die sogenannte **Subjektförderung** für Mieten im sozialen Wohnungsbau mit 16 % der Wohnbauförderungsausgaben eine eher untergeordnete Rolle.<sup>237</sup> Sie existiert in Form der sogenannten **Wohnbeihilfe** und orientiert sich am Einkommen und der Anzahl der im Haushalt lebenden Personen.

Daneben gibt es ausserdem im Rahmen der **Mindestsicherung** eine sogenannte **Wohnkostenpauschale**, welche die Grundsicherung ergänzt. Einige Bundesländer gewähren zudem einen weiteren **Zuschuss** zu den Wohnkosten, da diese in ihrem Land besonders hoch sind.

Inzwischen scheint die Wohnkostenpauschale im Rahmen der Mindestsicherung im Hinblick auf Mietkosten relevanter zu sein als die Gewährung von Wohnbeihilfe.<sup>238</sup>

##### 1.1.1. Wohnbeihilfe

Verglichen mit anderen Staaten spielt die finanzielle Unterstützung von staatlicher Seite zur Deckung von Mietkosten in Österreich nur eine **geringe Rolle**. Im Jahr 2018 nahmen nur 170'000 Haushalte sogenannte **Wohnbeihilfe** in Anspruch, was etwa 4.4 % der Bevölkerung entspricht.<sup>239</sup>

Die Höhe sowie die genauen Voraussetzungen, um Wohnbeihilfe zu erhalten, **unterscheiden sich in den neun österreichischen Bundesländern**. In der Regel wird Wohnbeihilfe **nur Österreichern oder Gleichgestellten** gewährt. Die Wohnbeihilfe knüpft an das Einkommen, an die Wohnung zur Eigennutzung und an die zu zahlende Miete an. Davon abgesehen scheint es keine weiteren erwähnenswerten Voraussetzungen zu geben.<sup>240</sup>

<sup>237</sup> Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, Wohnbauförderung in Österreich 2018, verfügbar unter [http://iibw.at/documents/2019%20IIBW\\_WKO%20Steine%20Wohnbaufoerderung%202018.pdf](http://iibw.at/documents/2019%20IIBW_WKO%20Steine%20Wohnbaufoerderung%202018.pdf) (06.07.2020), S. 23.

<sup>238</sup> Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, Wohnbauförderung in Österreich 2018, S. 8.

<sup>239</sup> Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, Wohnbauförderung in Österreich 2018, S. 22.

<sup>240</sup> Vgl. Burgenland: §§ 4 ff. Richtlinie 2020 zur Gewährung von Wohnbeihilfen, verfügbar unter [https://www.burgenland.at/fileadmin/user\\_upload/Wohnbeihilfe\\_final.pdf](https://www.burgenland.at/fileadmin/user_upload/Wohnbeihilfe_final.pdf); Kärnten: §§ 34 ff. Kärntner Wohnbauförderungsgesetz 2017, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrK&Gesetzesnummer=20000312>; Niederösterreich: § 46 NÖ Wohnungsförderungsrichtlinien 2019, verfügbar unter [http://www.noel.gv.at/noe/Bauen-Neubau/NOe\\_Wohnungsfoerderungsrichtlinien\\_2019.pdf](http://www.noel.gv.at/noe/Bauen-Neubau/NOe_Wohnungsfoerderungsrichtlinien_2019.pdf); Oberösterreich: §§ 23ff. Oö Wohnbauförderungsgesetz 1993, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrOO&Gesetzesnummer=10000366>; Salzburg: §§ 35 ff. Salzburger Wohnbauförderungsgesetz 2015, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=20000941>; Steiermark: §§ 2 ff. Steiermärkisches Wohnunterstützungsgesetz, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20001325>; Tirol: Z 7 Wohnbauförderungsrichtlinie, verfügbar unter [https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/bauen-wohnen/wohnbaufoerderung/downloads\\_2019/wbf-richtlinie\\_01-01-2019.pdf](https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/bauen-wohnen/wohnbaufoerderung/downloads_2019/wbf-richtlinie_01-01-2019.pdf); Vorarlberg: §§ 7 ff. Wohnbeihilferichtlinie 2020, verfügbar unter <https://vorarlberg.at/documents/21336/320992/Wohnbeihilferichtlinie+2020/a3b3638d-3a33-4f81-85e3-c0d4e216d474>; Wien: §§ 20 ff. Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000049>

### 1.1.2. Mindestsicherung

Die **Mindestsicherung** ist Teil des staatlich gewährten sozialen Netzes, wenn jemand für seinen Unterhalt nicht selbst aufkommen kann. Sie besteht grundsätzlich aus der **Grundsicherung plus einer Wohnkostenpauschale plus eventuelle Zuschüsse**, wenn mehrere Personen im Haushalt leben. Bundesländer mit besonders hohen Mietpreisen gewähren teilweise noch einen zusätzlichen Zuschuss zu den Aufwendungen für Miete. Als Richtwert lässt sich sagen, dass die **Wohnkostenpauschale** sich auf **etwa 209.44 EUR** beläuft, wobei der genaue Wert in den einzelnen Bundesländern variieren kann.<sup>241</sup>

Während die **einzelnen Bundesländer die genauen Voraussetzungen festlegen**, bei dessen Vorliegen Mindestsicherung und damit auch die Wohnkostenpauschale gewährt werden, gibt das **Bundesrecht** einen **Rahmen** der zu berücksichtigenden Aspekte vor:

- **Einkommen** geringer als die staatlich bestimmte Mindestsicherung,
- Antragsteller steht dem **Arbeitsmarkt** grundsätzlich zur Verfügung,
- Antragsteller hat seinen **dauerhaften Aufenthalt** in Österreich,
- Finanzieller Bedarf kann nicht anderweitig durch **eigene Mittel** gedeckt werden.<sup>242</sup>

## 1.2. Anwendbarkeit auf Personen, die internationalen Schutz bedürfen, und besondere Massnahmen für diese

### 1.2.1. Wohnbeihilfe

Die Wohnbeihilfe steht lediglich **österreichischen Staatsbürgern sowie diesen gleichgestellten Personen** zur Verfügung, wobei die einzelnen Bundesländer jeweils regeln, wer ausser Bürgern der Europäischen Union (EU) zur **Gruppe der Gleichgestellten** gehört.

**Alle Bundesländer ausser Oberösterreich** erfassen in dieser Gruppe unter anderem **Flüchtlinge**, deren Asylberechtigung festgestellt wurde.<sup>243</sup> Die Hälfte dieser Bundesländer, nämlich **Burgenland, Niederösterreich, Steiermark und Vorarlberg**, schliessen ausdrücklich auch Personen mit ein, denen **subsidiärer Schutz** gewährt wird.<sup>244</sup> Lediglich das Bundesland Oberösterreich stellt nur solche Personen österreichischen Staatsbürgern gleich, die seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen und

---

(alle 09.07.2020).

<sup>241</sup> Finanzinformation, Mindestsicherung 2020 in Österreich – Höhe und Beantragen, verfügbar unter <https://www.finfo.at/steuern/mindestsicherung/> (07.07.2020).

<sup>242</sup> § 3 Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010649> (07.07.2020).

<sup>243</sup> Burgenland: § 13 Abs 2 Z 1 Burgenländisches Wohnbauförderungsgesetz 2018, verfügbar unter [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LgblAuth/LGBLA\\_BU\\_20181127\\_60/LGBLA\\_BU\\_20181127\\_60.html](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/LgblAuth/LGBLA_BU_20181127_60/LGBLA_BU_20181127_60.html); Kärnten: § 5 Z 16 lit. b) Kärntner Wohnbauförderungsgesetz 2017; Niederösterreich: § 4 Abs 7 Z 3 NÖ Wohnungsförderungsrichtlinien 2019; Salzburg: § 11 Abs 1 Z 6 Salzburger Wohnbauförderungsgesetz 2015; Steiermark: § 2 Abs 1 Z 4 Steiermärkisches Wohnunterstützungsgesetz; Tirol: § 17a Abs 1 lit. c) Tiroler Wohnbauförderungsgesetz 1991, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000205>; Vorarlberg („langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsbürger“): § 5 Abs 2 Z 2 Wohnbeihilferichtlinie 2020; Wien: § 9 Abs 3 Z 2 Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz (alle 09.07.2020).

<sup>244</sup> Burgenland: § 13 Abs 2 Z 1 Burgenländisches Wohnbauförderungsgesetz 2018; Niederösterreich: § 4 Abs 7 Z 3 NÖ Wohnungsförderungsrichtlinien 2019; Steiermark: § 2 Abs 1 Z 5 Steiermärkisches Wohnunterstützungsgesetz; Vorarlberg: § 5 Abs 2 Z 2 Wohnbeihilferichtlinie 2020.

legal ihren Hauptwohnsitz in Österreich haben, gesetzlich sozialversicherte Einkünfte beziehen und ein bestimmtes Mass an Deutschkenntnissen haben.<sup>245</sup>

### 1.2.2. Mindestsicherung

Auch die Mindestsicherung steht nur bestimmten Personengruppen zur Verfügung. Wie bei der Wohnbeihilfe sind auch bei der Mindestsicherung die **neun Bundesländer dafür zuständig, die Einzelheiten zu regeln**.

In **allen Bundesländern** haben **Flüchtlinge**, deren Asylberechtigung festgestellt wurde, ein Recht auf Mindestsicherung, sofern sie die Antragsvoraussetzungen erfüllen.<sup>246</sup> Personen, denen **subsidiärer Schutz** gewährt wird, steht dieses Recht in sechs der neun Bundesländern ebenfalls zu,<sup>247</sup> jedoch **nicht in Niederösterreich, Oberösterreich** und wohl auch nicht **Salzburg**.<sup>248, 249</sup>

## 2. Inhalt der Massnahmen der Wohnungsförderung

In Österreich sind die **Zuständigkeiten von Bund und Ländern** für die Unterbringung von Geflüchteten in der **Grundversorgungsvereinbarung**<sup>250</sup> von 2004 geregelt. Demnach ist der **Bund** für die **Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen** zuständig<sup>251</sup> sowie für die **Koordination der weiteren**

<sup>245</sup> § 6 Abs 9 Oö. Wohnbauförderungsgesetz 1993.

<sup>246</sup> Burgenland: § 4 Abs 1 Z 4 Burgenländisches Mindestsicherungsgesetz, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgl&Gesetzesnummer=20000809>;  
Kärnten: § 4 Abs 3 Kärntner Mindestsicherungsgesetz, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrK&Gesetzesnummer=20000204>;  
Niederösterreich: § Abs 2 Z 3 NÖ Mindestsicherungsgesetz, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20001239>;  
Oberösterreich: § 5 Abs 1 Oö. Mindestsicherungsgesetz, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LROO&Gesetzesnummer=20001049>;  
Salzburg: § 4 Abs 2 Z 4 Salzburger Mindestsicherungsgesetz, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=20000685>;  
Steiermark: § 4 Abs 2 Z 3 Steiermärkisches Mindestsicherungsgesetz, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000428>;  
Tirol: § 3 Abs 2 lit. e) Tiroler Mindestsicherungsgesetz, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000455>;  
Vorarlberg: § 3 Abs 1 lit. b) Vorarlberger Mindestsicherungsgesetz, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrVbg&Gesetzesnummer=20000397>;  
Wien: § 5 Abs 2 Z 1 Wiener Mindestsicherungsgesetz, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000246>  
(alle 09.07.2020).

<sup>247</sup> Burgenland: § 4 Abs 1 Z 5 Burgenländisches Mindestsicherungsgesetz; Kärnten: § 4 Abs 3 Kärntner Mindestsicherungsgesetz; Steiermark: § 4 Abs 2 Z 4 Steiermärkisches Mindestsicherungsgesetz; Tirol: § 3 Abs 2 lit. f) Tiroler Mindestsicherungsgesetz; Vorarlberg: § 3 Abs 1 lit. b) Vorarlberger Mindestsicherungsgesetz; Wien: § 5 Abs 2 Z 1 Wiener Mindestsicherungsgesetz.

<sup>248</sup> Subsidiär Schutzberechtigte werden in diesem Zusammenhang im Salzburger Mindestsicherungsgesetz weder ausdrücklich ein- noch ausgeschlossen, ...

<sup>249</sup> Niederösterreich: § Abs 4 Z 4 NÖ Mindestsicherungsgesetz; Oberösterreich: § 5 Abs 5 Z 5 Oö. Mindestsicherungsgesetz; Salzburg, wo subsidiär Schutzberechtigte in diesem Zusammenhang weder ausdrücklich ein- noch ausgeschlossen werden: vgl. § 4 Abs 2, 3 Salzburger Mindestsicherungsgesetz.

<sup>250</sup> Verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003460> (09.07.2020)

<sup>251</sup> Art 3 Abs 1 Satz 3 Grundversorgungsvereinbarung.

**Verteilung** der Geflüchteten auf die einzelnen Bundesländer.<sup>252</sup> Die **Länder versorgen sodann die vom Bund zugewiesenen Geflüchteten.**<sup>253</sup>

## 2.1. Für Asylwerbende

### 2.1.1. Zuständigkeitsbereich des Bundes

Die Grundversorgungsvereinbarung regelt, dass die **Grundversorgung** unter anderem die **Unterbringung in einer geeigneten Unterkunft** beinhaltet, welche die **Menschenwürde achten** und die **Familieneinheit beachten** muss.<sup>254</sup> Der Asylwerber hat allerdings keinen Anspruch auf Unterbringung in einer bestimmten Unterkunft<sup>255</sup> und er muss sich **soweit möglich an den Kosten beteiligen.**<sup>256</sup> Soweit möglich berücksichtigt der Bund bei der Zuteilung die Bedürfnisse besonders schutzwürdiger Personen.<sup>257</sup> Der Bund kann zur Erfüllung seiner Aufgabe auch **auf humanitäre, kirchliche oder private Einrichtungen oder Institutionen der freien Wohlfahrtspflege zurückgreifen.**<sup>258</sup>

Grundsätzlich regeln weder die Grundversorgungsvereinbarung noch das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005, ob es sich bei der Unterbringung um **Gemeinschafts- oder private Unterkünfte** handeln muss beziehungsweise kann. Aus den Vorgaben über die Kostenhöchstsätze geht jedoch hervor, dass sowohl die Unterbringung in einer organisierten Unterkunft denkbar ist als auch eine individuelle Unterbringung als auch eine Sonderunterbringung für pflegebedürftige Personen.<sup>259</sup> Mietverträge für Privatwohnungen werden dabei direkt zwischen dem Vermieter und dem Asylwerber geschlossen,<sup>260</sup> wobei der Staat 110 EUR pro Monat für eine Einzelperson oder 220 EUR für eine Familie ab zwei Personen als **Mietzuschuss** zur Verfügung stellt.<sup>261</sup>

Derzeit werden Asylwerber zunächst in **einer von zwei**<sup>262</sup> **Erstaufnahmestellen des Bundes** untergebracht, bis klar ist, ob Österreich für das Asylverfahren zuständig ist oder ob ein sogenanntes Dublin-Verfahren für ein Asylverfahren in einem anderen Land durchgeführt wird. Steht fest, dass Österreich zuständig ist, so wird der Asylwerber in **einem von acht**<sup>263</sup> **Verteilerquartieren** untergebracht.<sup>264</sup>

<sup>252</sup> Art 3 Abs 2 Z 1 Grundversorgungsvereinbarung.

<sup>253</sup> Art 4 Abs 1 Z 1 Grundversorgungsvereinbarung.

<sup>254</sup> Art 6 Abs 1 Z 1 Grundversorgungsvereinbarung.

<sup>255</sup> § 2 Abs 1a Grundversorgungsgesetz – Bund 2005, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005762> (09.07.2020).

<sup>256</sup> § 2 Abs 1b Grundversorgungsgesetz – Bund 2005.

<sup>257</sup> § 2 Abs 1 Satz 1 Grundversorgungsgesetz – Bund 2005.

<sup>258</sup> Art 3 Abs 5 Grundversorgungsvereinbarung.

<sup>259</sup> Art 9 Z 1, 2, 3, 6 Grundversorgungsvereinbarung.

<sup>260</sup> Vgl. beispielsweise Bundesland Niederösterreich, Private Vermietung, verfügbar unter [http://www.no.e.gv.at/noe/SozialeDienste-Beratung/Fluechtlingshilfe\\_A.pdf](http://www.no.e.gv.at/noe/SozialeDienste-Beratung/Fluechtlingshilfe_A.pdf) (13.07.2020).

<sup>261</sup> Art 9 Z 3 Grundversorgungsvereinbarung.

<sup>262</sup> Traiskirchen (Niederösterreich), Thalham (Oberösterreich); Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, Standorte, verfügbar unter <https://www.bfa.gv.at/bundesamt/standorte/start.aspx> (10.07.2020).

<sup>263</sup> Bad Kreuzen (Oberösterreich), Wien, Nussdorfer Straße (zuständig für Wien und das Burgenland), Traiskirchen (Niederösterreich), Bergheim (Salzburg), Innsbruck (zuständig für Tirol und Vorarlberg), Graz Puntigam (Steiermark) und Ossiach (Kärnten); Bundesministerium Inneres, Grundversorgung, verfügbar unter <https://bmi.gv.at/303/start.aspx> (10.07.2020).

<sup>264</sup> Bundesministerium Inneres, Grundversorgung, verfügbar unter <https://bmi.gv.at/303/start.aspx> (10.07.2020).

### 2.1.2. Zuständigkeitsbereich der Bundesländer

Aus dem Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 liesse sich schliessen, dass der Bund für die gesamte Zeit des Asylverfahrens für die Grundversorgung und damit auch für die Unterbringung zuständig sei.<sup>265</sup> Aus den Informationen, die das Bundesministerium Inneres auf seiner Website zur Verfügung stellt, geht allerdings hervor, dass die **Bundesländer zuständig sind „[a]b dem Zeitpunkt der Zulassung, bzw. Entscheidung, den Asylantrag inhaltlich hinsichtlich des Fluchtvorbringens zu prüfen“**.<sup>266</sup> Dies stützt auch die Grundversorgungsvereinbarung. Zwar regelt die Vereinbarung, dass die Bundesländer nach Verteilung durch den Bund für die Grundversorgung zuständig sind, sie sagt aber nicht ausdrücklich, wann diese Verteilung stattfindet.<sup>267</sup> Allerdings betrifft diese Vereinbarung explizit Asylwerber, also Fremde, die einen Asylantrag gestellt haben, über welchen noch nicht rechtskräftig entschieden wurde.<sup>268</sup> Daraus lässt sich schliessen, dass die Bundesländer auch schon vor Entscheidung über den Asylantrag für die Grundversorgung zuständig sein können beziehungsweise müssen.

Die **Bundesländer** müssen im Rahmen der Grundversorgung **dieselben Standards** einhalten wie auch der Bund. Die Unterbringung für Asylwerber muss also die Menschenwürde achten und die Familieneinheit beachten.<sup>269</sup> Wie auch der Bund dürfen Sie zur Wahrung ihrer Pflicht auch auf humanitäre, kirchliche oder private Einrichtungen sowie auf Institutionen der freien Wohlfahrtspflege zurückgreifen.<sup>270</sup>

Im Hinblick auf den **Ort und die Art der Unterbringung** gelten für den Bund und die Bundesländer einheitliche Vorgaben. Wie bereits unter Punkt 2.1.1. dargestellt, ist sowohl eine Unterbringung in einer organisierten Unterkunft denkbar als auch eine individuelle Unterbringung als auch eine Sonderunterbringung für pflegebedürftige Personen.<sup>271</sup> Das Bundesland **Oberösterreich** führt beispielsweise aus, dass eine Unterbringung in einer **Privatwohnung vor allem dann** in Betracht komme, wenn sich die betroffene Person schon vergleichsweise **lange in Österreich aufhält und eine positive Bescheidung des Asylantrags wahrscheinlich** ist.<sup>272</sup> Wie auch im Rahmen der Grundversorgung durch den Bund<sup>273</sup> stellen die Bundesländer bei Unterbringung in einer Privatwohnung im Rahmen ihrer Grundversorgung einen **Mietzuschuss** zur Verfügung. Dieser beläuft sich auf mindestens den gleichen Betrag wie der vom Bund geleistete Zuschuss, kann jedoch auch darüber liegen. So gewährt das Bundesland **Wien** beispielsweise einen Mietzuschuss in Höhe von 150 EUR für Einzelpersonen und 300 EUR für Familien ab zwei Personen.<sup>274</sup>

Auch im Rahmen des Zuständigkeitsbereichs der **meisten Länder** müssen sich Asylwerber **soweit möglich an den Kosten für die Unterbringung beteiligen**.<sup>275</sup> Lediglich für das Land **Wien** konnten wir

<sup>265</sup> § 6 Grundversorgungsgesetz – Bund 2005, welcher die erstmalige Unterbringung in einer Betreuungsstelle eines Bundeslandes betrifft, ist betitelt mit „Versorgung nach erfolgter Zulassung“.

<sup>266</sup> Bundesministerium Inneres, Grundversorgung, verfügbar unter <https://bmi.gv.at/303/start.aspx> (10.07.2020).

<sup>267</sup> Art 4 Abs 1 Z 1 in Verbindung mit Art 3 Abs 2 Z 1 Grundversorgungsvereinbarung.

<sup>268</sup> Art 2 Abs 1 Satz 3 Z 1 Grundversorgungsvereinbarung.

<sup>269</sup> Art 6 Abs 1 Z 1 Grundversorgungsvereinbarung.

<sup>270</sup> Art 4 Abs 2 Grundversorgungsvereinbarung.

<sup>271</sup> Art 9 Z 1, 2, 3, 6 Grundversorgungsvereinbarung.

<sup>272</sup> Land Oberösterreich, Informationen zur Unterbringung und Versorgung von Asylwerber/innen, verfügbar unter <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/164265.htm> (13.07.2020).

<sup>273</sup> Siehe hierzu unter Punkt 2.1.1. in diesem Gutachten.

<sup>274</sup> Refugees.Wien, Grundversorgung, verfügbar unter <https://www.refugees.wien/infos-fuer-gefluechtete/grundversorgung/> (13.07.2020).

<sup>275</sup> Burgenland: § 1 Abs 3 Burgenländisches Landesbetreuungsgesetz, verfügbar unter

bei unserer Recherche keine entsprechenden Regelungen finden.<sup>276</sup> Einen anderen Weg geht allerdings das Bundesland **Kärnten**: Demnach darf bei Ausmass und Art der Leistungsgewährung der zumutbare **Einsatz der eigenen Arbeitskraft** berücksichtigt werden. Demnach dürfen Asylwerber mit ihrem **Einverständnis zu gemeinnützigen Hilfstätigkeiten** herangezogen werden, für welche sie sodann eine angemessene Entschädigung unter Berücksichtigung der Versorgungsleistungen erhalten.<sup>277</sup> Das Bundesministerium für Inneres hat eine Liste der möglichen Hilfstätigkeiten erstellt, wobei stets Voraussetzung ist, dass dadurch keine Arbeitsstellen wegfallen. Es unterteilt die Tätigkeiten in die folgenden Gruppen: Allgemeines; Landschaftspflege, Landschaftsgestaltung und Friedhöfe; Soziales, Kindergärten und Schulen; Gesundheit; Umwelt, Abfall und Tiere; Kultur; Freizeiteinrichtungen; Sonstiges.<sup>278</sup>

## 2.2. Bei Entlassen aus dem System für Asylbewerbende wegen Anerkennung als Person, die internationalen Schutz bedarf

Gemäss der Grundversorgungsvereinbarung erfasst der Begriff der Grundversorgung unter anderem auch **Information, Beratung und soziale Betreuung** zu deren Orientierung in Österreich, bei Bedarf auch unter Einbeziehung von Dolmetschern.<sup>279</sup> Dies gilt sowohl für den **Bund** als auch für die einzelnen **Bundesländer**.

Nach unserer Recherche scheint **Wohnberatung** in erster Linie durch karitative Einrichtungen angeboten zu werden, insbesondere durch **Caritas** und die **Diakonie**.<sup>280</sup>

## 2.3. Für Flüchtlinge und Personen, die subsidiären Schutz geniessen

Zumindest in **Wien** scheinen **je nach Aufenthaltsstatus des Geflüchteten verschiedene wohltätige Einrichtungen für die Wohnberatung zuständig** zu sein: Demnach kann sich in Wien ein **Asylwerber** entweder an die Diakonie oder an das Integrationshaus wenden, ein **Asylberechtigter** an die Diakonie,

---

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgl&Gesetzesnummer=20000587>;  
Niederösterreich: § 7 Abs 3 Satz 1 NÖ Grundversorgungsgesetz, verfügbar unter  
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20000959>);  
Oberösterreich: § 5 Abs 1 Oö. Grundversorgungsgesetz 2006, verfügbar unter  
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LROO&Gesetzesnummer=20000450>;  
Salzburg: § 7 Abs 1 Satz 1 Salzburger Grundversorgungsgesetz, verfügbar unter  
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=20000512>;  
Steiermark: § 6 Abs 5 Satz 1 Steiermärkisches Grundversorgungsgesetz, verfügbar unter  
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20001331>;  
Tirol: § 15 Abs 1 Tiroler Grundversorgungsgesetz, verfügbar unter  
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000350>  
(alle 18.08.2020).

<sup>276</sup> Vgl Wiener Grundversorgungsgesetz, verfügbar unter

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000258>  
(20.08.2020).

<sup>277</sup> § 3 Abs 4 Satz 1, Abs 8 Kärntner Grundversorgungsgesetz, verfügbar unter

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrK&Gesetzesnummer=20000199>  
(18.08.2020).

<sup>278</sup> Bundesministerium Inneres, Grundversorgung, verfügbar unter <https://bmi.gv.at/303/start.aspx>  
(18.08.2020).

<sup>279</sup> Art 6 Abs 1 Z 8 Grundversorgungsvereinbarung.

<sup>280</sup> Siehe beispielsweise Bundesland Niederösterreich, Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde – Flüchtlingshilfe, verfügbar unter  
<http://www.noel.gv.at/noel/SozialeDienste-Beratung/Grundversorgung.html> (13.07.2020).

an Interface Wien oder an die Wohndrehscheibe und ein **subsidiär Schutzbedürftiger** an die Diakonie, das Integrationshaus und an Interface Wien.<sup>281</sup>

Nach unserer Recherche scheint es jedoch in Österreich **auf Bundes- oder Landesebene keine Unterstützung von staatlicher Seite** zu geben, um beispielsweise für die **Mietkaution oder ähnliches** aufzukommen.<sup>282</sup>

Als Beispiel für **private Initiativen** kann die Internet-Plattform „Flüchtlinge Willkommen“ dienen. Diese Plattform vermittelt Zimmer in Wohngemeinschaften an Geflüchtete. Sofern möglich müssen diese selbst für die Miete aufkommen, anderenfalls wird je nach Einzelfall nach anderen Lösungen wie **Mikrokrediten** oder **Crowd-Funding** gesucht. Mietfreie Zimmer werden vorrangig an Asylwerber vergeben.<sup>283</sup>

## 2.4. Einbeziehen besonderer Bedürfnisse von Personen, die internationalen Schutz bedürfen

Das **Grundversorgungsgesetz – Bund 2005** sieht vor, dass den **besonderen Bedürfnissen schutzbedürftiger Personen** im Rahmen der **Grundversorgung für Asylwerber** Rechnung getragen wird.<sup>284</sup> Dabei gibt das Gesetz allerdings keine genaueren Vorgaben, wie dies geschehen kann oder soll.

Aus der Kommentarliteratur ergibt sich, dass mit dem **Begriff** der schutzbedürftigen Personen insbesondere diejenigen gemeint sind, welche in **Artikel 21 der Neufassung der Aufnahmerichtlinie** genannt sind.<sup>285</sup> Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen sowie Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie zum Beispiel Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien.<sup>286</sup>

Entgegen dem Wortlaut des Grundversorgungsgesetzes – Bund 2005<sup>287</sup> sollen diese besonderen Bedürfnisse nicht nur **insoweit berücksichtigt** werden, als ausreichende Ressourcen vorhanden sind, sondern **als dem Staat die Tatsache der besonderen Schutzbedürftigkeit bekannt ist**.<sup>288</sup> Allerdings

<sup>281</sup> Refugees.Wien, Wohnen, verfügbar unter <https://www.refugees.wien/infos-fuer-gefluechtete/wohnen/> (13.07.2020).

<sup>282</sup> Vgl. aida Asylum Information Database, Austria, 2019, verfügbar unter <http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria> (16.07.2020), S. 121 f.

<sup>283</sup> Flüchtlinge Willkommen, FAQ, verfügbar unter <http://www.fluechtlinge-willkommen.at/#faq> (14.07.2020).

<sup>284</sup> § 2 Abs 1 Satz 1 Grundversorgungsgesetz – Bund 2005.

<sup>285</sup> H. Lipphart-Kirchmeir, in A. Schrefler-König & W. Szymanski (Hrsg.), Fremdenpolizei- und Asylrecht inkl. 5. Erg.-Lfg., Wien 2018, § 2 GVG-B 2005, ErläutRV (2015/70) zu Abs 1.

<sup>286</sup> Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32013L0033> (14.07.2020).

<sup>287</sup> § 2 Abs 1 Satz 1 Grundversorgungsgesetz – Bund 2005:

„Gewährung der Versorgung

(1) Der Bund leistet Asylwerbern im Zulassungsverfahren Versorgung in einer Betreuungseinrichtung des Bundes (§ 1 Z 5), wobei im Rahmen der Aufnahme in die Grundversorgung etwaige besondere Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen – **so weit als möglich** – berücksichtigt werden [...]“ (Hervorhebung durch das Institut).

<sup>288</sup> H. Lipphart-Kirchmeir, in A. Schrefler-König & W. Szymanski (Hrsg.), Fremdenpolizei- und Asylrecht inkl. 5. Erg.-Lfg., Wien 2018, § 2 GVG-B 2005, ErläutRV (2015/70) zu Abs 1 und Anmerkungen Z 2.

scheint es keine gesetzlichen Regelungen dazu zu geben, wie die betroffenen Personen beziehungsweise ihre besonderen Bedürfnisse identifiziert werden.<sup>289</sup> Sie müssen ihr Schutzbedürfnis folglich selbst anmelden.

In den **Landesgesetzen einiger Bundesländer** finden sich **vergleichbare Vorschriften**.<sup>290</sup>

### 3. Begrenzen der Wohnungsförderung auf einen bestimmten geografischen Bereich

In Österreich dürfen sich Geflüchtete **grundsätzlich frei im Bundesgebiet bewegen**. Lediglich in der ersten Zeit nach ihrer Ankunft, bis entschieden wurde, ob Österreich für ihr Asylverfahren zuständig ist oder nicht, sind sie örtlich gebunden. **Während des Asylverfahrens wird ihre Versorgung allerdings nur an einem ihnen zugewiesenen Ort geleistet**. Bei der Zuweisung zu einem Ort muss die Behörde bestehende familiäre Beziehungen, die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen sowie ethnische Besonderheiten berücksichtigen.<sup>291</sup>

**Geflüchtete**, die gerade in Österreich angekommen sind und Asyl beantragt haben, erhalten zunächst eine **grüne Karte**, die sogenannte **Verfahrenskarte**. Diese behalten sie, bis darüber entschieden wurde, ob Österreich für das Asylverfahren zuständig ist oder ob es sich um ein Dublin-Verfahren handelt. In dieser maximal 20 Tage dauernden<sup>292</sup> Phase dürfen Geflüchtete **den Bezirk nicht verlassen**, ausser zur Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht, auf Ladung eines Gerichts, der Staatsanwaltschaft oder einer Behörde hin oder für eine notwendige medizinische Behandlung.<sup>293</sup> Bei der Wahl

Nach dem Entscheid, dass Österreich für das Asylverfahren zuständig ist, erhält der **Asylwerber** eine **weiße Karte**, die sogenannte **Aufenthaltsberechtigungskarte**. In diesem Zeitraum dürfen sich Asylwerber **im gesamten Bundesgebiet bewegen**.<sup>294</sup> Dabei ist allerdings zu beachten, dass Asylwerber **nur in demjenigen Bundesland Versorgung und damit insbesondere auch eine Unterbringung**

<sup>289</sup> aida Asylum Information Database, Austria, 2019, verfügbar unter <http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria> (16.07.2020), S. 57 f.

<sup>290</sup> Oberösterreich: § 3 Abs 1 Satz 3 Oö. Grundversorgungsgesetz 2006; Salzburg: § 6 Abs 5 Satz 1 Salzburger Grundversorgungsgesetz; Steiermark: § 4 Z 1 lit. b) Steiermärkisches Grundversorgungsgesetz; Tirol: § 2 Abs 2 Z 2 Tiroler Grundversorgungsgesetz.

<sup>291</sup> § 2 Abs 2 Grundversorgungsgesetz – Bund 2005.

<sup>292</sup> § 28 Abs 2 Satz 1 Asylgesetz 2005.

<sup>293</sup> § 50 Abs 1 in Verbindung mit § 12 Abs 2 Asylgesetz 2005, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004240>; siehe auch oesterreich.gv.at, Während des Asylverfahrens, verfügbar unter [https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/asyl/Seite.3210004.html#wahrend](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/asyl/Seite.3210004.html#wahrend); aida Asylum Information Database, Austria, 2019, verfügbar unter <http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria> (alle 16.07.2020), S. 81 f.; I. Josipovic & U. Reeger, Reception Policies, Practices and Responses: Austria Country Report, 2020, verfügbar unter <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1393450/FULLTEXT01.pdf>, S. 16.

<sup>294</sup> § 51 Abs 1 in Verbindung mit § 13 Abs 1 Asylgesetz 2005; siehe auch oesterreich.gv.at, Während des Asylverfahrens, verfügbar unter [https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/asyl/Seite.3210004.html#wahrend](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/asyl/Seite.3210004.html#wahrend); aida Asylum Information Database, Austria, 2019, verfügbar unter <http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria> (alle 16.07.2020), S. 82.

**erhalten, welchem sie zugewiesen wurden.**<sup>295</sup> Innerhalb eines Bundeslandes wird dem Asylwerber in der Regel eine **bestimmte Unterkunft zugewiesen.**<sup>296</sup>

Wurde der Asylantrag positiv beschieden, so erhält der **anerkannte Flüchtling** eine **blaue Karte**, die sogenannte **Karte für Asylberechtigte**, und der Flüchtling,<sup>297</sup> dem **subsidiärer Schutz gewährt** wird, eine **graue Karte**, die sogenannte **Karte für subsidiär Schutzberechtigte.**<sup>298</sup> Beide Karten berechtigen zum **Aufenthalt im gesamten Bundesgebiet**. Gemäss einer Studie von 2018 wählen Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte ihren Wohnort in erster Linie danach, wo sie am meisten finanzielle Unterstützung erhalten und wo sie am ehesten Arbeit finden. Dies sei in Wien der Fall.<sup>299</sup>

Insbesondere im Jahre 2016 wurde eine Residenzpflicht zwar diskutiert,<sup>300</sup> bisher jedoch anscheinend nicht weiterverfolgt.

## 4. Bekämpfung von Diskriminierung

### 4.1. Zugang zu Wohnraum

Zwar scheint das österreichische Recht **keine Regelung zur Bekämpfung von Diskriminierung explizit für Flüchtlinge** zu kennen. Allerdings schützt das **Gleichbehandlungsgesetz** vor **Diskriminierung** aufgrund der **ethnischen Zugehörigkeit** bei Anbahnung, Begründung und Bestehen von Rechtsverhältnissen sowie für Inanspruchnahme und Geltendmachung von Leistungen ausserhalb von Rechtsverhältnissen in verschiedenen Bereichen. Zu diesen zählen unter anderem der **Zugang zu Wohnraum** sowie der **Sozialschutz** und **soziale Vergünstigungen**, sofern dies in die unmittelbare Regelungskompetenz des Bundes fällt.<sup>301</sup> Dies gilt jedoch **nicht**, wenn Vorschriften zur Einreise, zum

<sup>295</sup> § 2 Abs 2 Grundversorgungsgesetz – Bund 2005.

<sup>296</sup> Kärnten: § 3 Abs 3a Kärntner Grundversorgungsgesetz; Niederösterreich: § 7 Abs 2 NÖ Grundversorgungsgesetz; Oberösterreich: § 3 Abs 1 Oö. Grundversorgungsgesetz; Salzburg: § 2 Abs 3 Satz 2 Salzburger Grundversorgungsgesetz; Steiermark: § 6 Abs 3 Steiermärkisches Grundversorgungsgesetz; Tirol: § 6 Abs 2 Tiroler Grundversorgungsgesetz.

<sup>297</sup> § 51a Abs 1 Asylgesetz 2005, siehe auch oesterreich.gv.at, Bei Zuerkennung von internationalem Schutz, verfügbar unter [https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/asyl/Seite.3210004.html#Zuerkennung](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/asyl/Seite.3210004.html#Zuerkennung) (16.07.2020).

<sup>298</sup> § 52 Abs 1 Asylgesetz 2005, siehe auch oesterreich.gv.at, Bei Zuerkennung von internationalem Schutz, verfügbar unter [https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben\\_in\\_oesterreich/asyl/Seite.3210004.html#Zuerkennung](https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/asyl/Seite.3210004.html#Zuerkennung) (16.07.2020).

<sup>299</sup> F. Dallinger & P. Huber, zitiert in wien.orf.at vom 20.02.2020, Studie: Höhere Sozialhilfe zieht Flüchtlinge an, verfügbar unter <https://wien.orf.at/stories/3035500/> (16.07.2020).

<sup>300</sup> Vgl. J. Kopf, Nachdenken über eine Residenzpflicht, in Der Standard vom 24.03.2016, verfügbar unter <https://apps.derstandard.at/privacywall/story/2000033599075/nachdenken-ueber-eine-residenzpflicht>; UNHCR, Anmerkungen von UNHCR zur geplanten Einführung einer Residenzpflicht für international Schutzberechtigte (anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte), verfügbar unter [https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/05/AUT\\_Positionen\\_Residenzpflicht16.pdf](https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/05/AUT_Positionen_Residenzpflicht16.pdf) (16.07.2020).

<sup>301</sup> § 30 Abs 2 in Verbindung mit § 31 Abs 1, Abs 3 Z 1, 2 Gleichbehandlungsgesetz, verfügbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003395> (17.07.2020).

Aufenthalt oder zur Behandlung von Fremden im Hinblick auf ihre Rechtsstellung als Fremde entgegenstehen.<sup>302</sup>

Verboten sind sowohl die **unmittelbare** als auch die **mittelbare Diskriminierung**. Ersteres definiert das Gesetz als weniger günstige Behandlung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit als eine andere Person sie erfahren hätte.<sup>303</sup> Letzteres definiert es als augenscheinlich neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren, die Angehörige einer ethnischen Gruppe in besonderer Weise benachteiligen können, sofern sie nicht durch ein rechtmässiges Ziel sachlich gerechtfertigt sind und zum Erreichen dieses Ziels angemessen und erforderlich.<sup>304</sup>

Bei einem Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot besteht ein **Anspruch auf Ersatz des Vermögensschadens** sowie auf eine **Entschädigung für die erlittene persönliche Beeinträchtigung**.<sup>305</sup> Dabei trägt die betroffene Person die Last, den Diskriminierungstatbestand glaubhaft zu machen. Der Beklagte hingegen muss beweisen, dass es bei Abwägung aller Umstände wahrscheinlicher ist, dass ein anderes Motiv für die unterschiedliche Behandlung ausschlaggebend war oder dass die Ungleichbehandlung gerechtfertigt war.<sup>306</sup> Im Hinblick auf die Höhe der Entschädigung für eine erlittene persönliche Beeinträchtigung ist zu beachten, dass diese die Beeinträchtigung tatsächlich und wirksam ausgleichen muss und dass sie angemessen sein und Diskriminierungen verhindern muss.<sup>307</sup>

## 4.2. Inserieren für Wohnraum

Zudem darf **Wohnraum auch nicht in diskriminierender Weise inseriert** werden.<sup>308</sup> Ein Verstoss hiergegen wird auf Antrag einer hierzu berechtigten Person<sup>309</sup> von der Bezirksverwaltungsbehörde ermahnt und bei weiteren Verstössen mit einer Geldstrafe von bis zu 360 EUR bestraft.<sup>310</sup>

Allerdings liegt **keine Diskriminierung** vor, wenn das Kriterium durch ein legitimes Ziel **gerechtfertigt** ist und wenn das Mittel zur Erreichung des Ziels angemessen und erforderlich ist. Insbesondere schliesst das Gesetz solche Fälle vom Diskriminierungsverbot aus, in denen das Bereitstellen von Wohnraum ein **besonderes Nahe- oder Vertrauensverhältnis der Parteien oder ihrer Angehörigen** begründet.<sup>311</sup>

## 4.3. Durchsetzung des Gleichbehandlungsgebots

Das Gleichbehandlungsgesetz **untersagt** ausdrücklich, jemanden **als Reaktion** auf eine Beschwerde oder auf das Einleiten eines Verfahrens zur Durchsetzung des Gleichbehandlungsgebotes **zu benachteiligen**. Dies gilt sowohl für die **betroffene Person** selbst als auch für **Zeugen, Auskunftspersonen** oder **andere Unterstützer der Beschwerde**. Anderenfalls kann auch für die Reaktion ein Anspruch auf Ersatz des

---

<sup>302</sup> § 31 Abs 4 Gleichbehandlungsgesetz.

<sup>303</sup> § 32 Abs 1 Gleichbehandlungsgesetz.

<sup>304</sup> § 32 Abs 2 Gleichbehandlungsgesetz.

<sup>305</sup> § 38 Abs 1 Gleichbehandlungsgesetz.

<sup>306</sup> § 38 Abs 3 Gleichbehandlungsgesetz.

<sup>307</sup> § 38 Abs 7 Gleichbehandlungsgesetz.

<sup>308</sup> § 36 Satz 1 Gleichbehandlungsgesetz; vgl hierzu auch Landesverwaltungsgericht (LVwG) Wien, Entscheidung vom 09.03.2016 – VGW-001/010/12949/2015 sowie LVwG Vorarlberg, Entscheidung vom 14.07.2014 – LVwG-1-388/R4-2014.

<sup>309</sup> Interessent, Anwalt für die Gleichbehandlung ohne Unterschied des Geschlechts oder der ethnischen Zugehörigkeit in sonstigen Bereichen oder Regionalanwalt, § 37 Abs 1 Gleichbehandlungsgesetz.

<sup>310</sup> § 37 Abs 1 Gleichbehandlungsgesetz.

<sup>311</sup> § 36 Satz 2 Gleichbehandlungsgesetz.

Vermögensschadens sowie eine Entschädigung für die erlittene persönliche Beeinträchtigung geltend gemacht werden.<sup>312</sup>

Zudem verpflichtet das Gesetz die **Länder, unabhängige Stellen einzurichten**, welche die Umsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatz fördern, analysieren, beobachten und unterstützen.<sup>313</sup> Dabei sollen die Stellen betroffene Personen beraten und unterstützen, unabhängige Untersuchungen zum Thema Diskriminierung durchführen sowie unabhängige Berichte und Empfehlungen zu Fragen im Zusammenhang mit Diskriminierung veröffentlichen.<sup>314</sup>

---

<sup>312</sup> § 39 Gleichbehandlungsgesetz.

<sup>313</sup> § 40c Abs 1 Gleichbehandlungsgesetz.

<sup>314</sup> § 40c Abs 2 Z 1-3 Gleichbehandlungsgesetz.

## D. BELGIQUE

### 1. Bénéficiaires du soutien au logement

#### Remarque préliminaire

La Belgique est un État fédéral au sein duquel les compétences sont réparties entre des institutions fédérales et des entités fédérées. Ces dernières correspondent aux Régions, au nombre de trois, et aux Communautés, également au nombre de trois.

La **matière du logement** est une compétence attribuée aux **Régions**<sup>315</sup>. Elle englobe « *le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques* »<sup>316</sup> ainsi que « *les règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation* »<sup>317</sup>. Le cadre applicable à cette matière diffère donc selon que la personne concernée réside sur le territoire géographique de la Région Wallonne, Région Bruxelles-Capitale ou Région Flamande.

Par contre, la **politique d'accueil et d'intégration des immigrés** est classée parmi les matières personnalisables attribuées aux **Communautés**<sup>318</sup>. Il en est de même de la politique d'**aide sociale** en général, sous réserve de quelques exceptions énumérées par la loi<sup>319</sup>, de la politique familiale<sup>320</sup> et de la politique des handicapés<sup>321</sup>. Le cadre applicable à ces matières diffère donc selon que la personne concernée soit (ou souhaite devenir) francophone, néerlandophone ou germanophone.

En pratique, le territoire de la Communauté néerlandophone correspond à celui de la Région flamande auquel s'ajoute la population néerlandophone de la Région bruxelloise. Celui de la Communauté française correspond quant à lui à celui de la Région Wallonne, moins la population germanophone, mais auquel s'ajoute la population francophone de la Région bruxelloise.

#### 1.1. Mesures spéciales en faveur de certaines catégories de personnes

Dans les trois Régions, il existe des **aides financières**, sous forme d'allocations ou subsides, destinées à faciliter l'accès à un logement aux personnes à revenus modestes ou en situation difficile (sans-abris et personnes handicapées, principalement). A ces aides, s'ajoute la possibilité d'obtenir un **logement social** et dans certaines Régions, celle d'obtenir un **prêt** pour financer la garantie locative. Pour un détail de ces mesures et de leur champ d'application, voir *infra* point 2.3.

Les mesures de soutien listées ci-avant ne sont **pas soumises à une condition de nationalité** pour en bénéficier. Sous réserve du respect des conditions spécifiques prévues pour chaque mesure, **toute personne en situation de séjour régulier** sur le territoire belge peut adresser une demande en vue d'obtenir pareille aide.

---

<sup>315</sup> Conformément à l'article 39 de la Constitution belge et à l'article 6 de la Loi spéciale du 8 août 1980 des réformes de l'État.

<sup>316</sup> Loi spéciale du 8 août 1980 des réformes de l'État, article 6, § 1, IV, 1°

<sup>317</sup> Loi spéciale du 8 août 1980 des réformes de l'État, article 6, § 1, IV, 2°.

<sup>318</sup> Loi spéciale du 8 août 1980 des réformes de l'État, article 5, §1, II, 3°.

<sup>319</sup> Loi spéciale du 8 août 1980 des réformes de l'État, article 5, §1, II, 2°.

<sup>320</sup> Loi spéciale du 8 août 1980 des réformes de l'État, article 5, §1, II, 1°

<sup>321</sup> Loi spéciale du 8 août 1980 des réformes de l'État, article 5, §1, II, 4°

## 1.2. Eligibilité des personnes ayant besoin d'une protection internationale et mesures leur étant dédiées

Conformément à l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers<sup>322</sup>, est en séjour régulier la personne qui dispose d'un titre de séjour attestant de son droit de séjour sur le territoire.

Parmi les titres, le **certificat d'inscription au registre des étrangers**, qui selon le cas atteste d'un droit de séjour limité ou illimité, est délivré notamment aux

- (i) étrangers autorisés au séjour limité pour circonstances exceptionnelles ou raisons humanitaires (art. 25, §1er et art. 25/2, §2 de l'arrêté) ;
- (ii) étrangers bénéficiaires de la protection subsidiaire (art. 77 de l'arrêté) ;
- (iii) étrangers s'étant déclaré victime de l'infraction de traite ou de trafic des êtres humains, lorsqu'il manifeste une volonté claire de coopération avec les autorités et que l'enquête ou la procédure judiciaire est toujours en cours (art. 110bis, §4 de l'arrêté) ;
- (iv) étrangers reconnus réfugiés en Belgique (art. 76 de l'arrêté) ;
- (v) mineurs étrangers non-accompagnés (MENA), reconnus comme tels par le service des Tutelles, lorsque la solution durable prévue est le séjour en Belgique (art. 110undecies, §3, de l'arrêté).

L'**attestation d'immatriculation** est quant à elle un titre temporaire délivré notamment aux étrangers ayant introduit une demande d'asile en Belgique. En principe, même les **demandeurs d'asile** pourraient donc bénéficier des aides existantes, en vue de s'assurer un logement individuel plutôt que d'être logés en centre d'accueil. Il convient, toutefois, de nuancer cette affirmation. Les demandeurs d'asile sont expressément **écartés du bénéfice** du revenu d'intégration sociale<sup>323</sup> et, depuis 2007, de l'aide sociale découlant de la loi organique des centres publics d'action sociale<sup>324</sup>. Par conséquent, ils ne peuvent bénéficier de la prime d'installation prévue dans le cadre de ces deux aides (voir *infra* 2.3). Également, l'aide sous forme de logement d'urgence ne leur est pas accessible dès lors qu'ils bénéficient d'office d'un logement en centre d'accueil. Enfin, vu le caractère temporaire de leur titre de séjour et l'incertitude quant à l'issue de leur demande, les autres aides sont **en pratique** également rarement accordées. Notamment, pour la mesure spécifique relative au logement social, une **condition d'établissement prolongé** sur le territoire de la Région existe indirectement (voir *infra* point 2.3).

Au vu de ce qui précède, seuls les **réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire** sont *in fine* éligibles à l'ensemble des mesures listées au point 2.3.

## 2. Contenu des mesures de soutien au logement

### 2.1. Pour les demandeurs d'asile

Conformément aux dispositions de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers<sup>325</sup>, les demandeurs d'asile bénéficient d'une **aide matérielle**<sup>326</sup>.

---

<sup>322</sup> M.B. 28 octobre 1981.

<sup>323</sup> Article 3 de la Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, M.B. 31 juillet 2002.

<sup>324</sup> Article 8 de la Loi du 8 juillet 1976 sur les centres publics d'action sociale, M.B. 5 août 1967.

<sup>325</sup> M.B. 7 mai 2007.

<sup>326</sup> Art 6 de la Loi du 12 janvier 2007.

Celle-ci **inclut un hébergement « dans une structure d'accueil communautaire ou individuelle »**<sup>327</sup>. La Belgique compte 80 centres d'accueil<sup>328</sup>. Exceptionnellement, « *lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées, en cas d'afflux massif de demandeurs d'asile* », cet hébergement peut avoir lieu « *dans une structure d'accueil d'urgence* » avec par conséquent « *un accompagnement social limité* »<sup>329</sup>. Le droit ne prévoit pas d'autres formes de soutien au logement pendant la période d'examen de la demande d'asile.

Les centres d'accueil sont gérés par l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (FEDASIL). Celle-ci a été créée par la loi du 12 janvier 2007 qui définit par ailleurs ses compétences<sup>330</sup>. En pratique, toutefois, seuls 31 des 80 centres sont fédéraux<sup>331</sup>. La Croix-Rouge et d'autres partenaires gèrent les 49 autres centres existants<sup>332</sup>.

## 2.2. Lors de la sortie du système réservé aux demandeurs d'asile due à la reconnaissance du besoin d'une protection internationale

L'aide matérielle, et le droit à hébergement qui en découle, prend fin à la fin de la procédure d'asile : en cas de décision positive, au moment de sa notification, et en cas de décision négative « *elle prend fin lorsque le délai d'exécution de l'ordre de quitter le territoire notifié au demandeur d'asile a expiré* »<sup>333</sup>.

A partir de ce même-là, la personne qui « *s'est vu reconnaître un statut de protection temporaire ou a obtenu une autorisation de séjour de plus de trois mois conformément à la loi du 15 décembre 1980* »<sup>334</sup> a droit à **l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale (CPAS)**. Il y a un centre par commune. Le FEDASIL a publié des instructions relatives à la transition de l'aide matérielle, qui inclut un hébergement de plein droit, à l'aide sociale, qui **ne garantit aucunement un logement**<sup>335</sup>. Lors de cette transition, trois scénarios sont possibles pour la personne qui s'est vu reconnaître le statut de réfugié ou bénéficiaire de la protection subsidiaire.

Dans le premier scénario, la personne dispose d'une solution de logement lui permettant un départ du centre endéans les 10 jours. Il s'agit principalement des personnes disposant d'un réseau familial ou d'amis sur le territoire belge, qui peut dans un premier temps les loger et à terme, les accompagner dans la recherche d'un logement propre. La personne reçoit alors l'équivalent de deux mois de chèques repas (soit 560 EUR par adulte).

<sup>327</sup> Art. 16 de la Loi du 12 janvier 2007 ; au 25 mai 2020, il y a 28.090 places d'accueil dont 90% sont occupées (voir chiffres fournis par le FEDASIL : <https://www.fedasil.be/fr/statistics> ).

<sup>328</sup> Site internet de la l'Agence Fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, consulté le 28 juillet 2020 : <https://www.fedasil.be/fr/les-centres-daccueil>

<sup>329</sup> Art. 18 de la Loi du 12 janvier 2007, qui spécifié en outre que « Le séjour dans une telle structure peut uniquement avoir lieu pour une période raisonnable aussi courte que possible et les besoins fondamentaux du bénéficiaire de l'accueil y sont rencontrés en fonction de l'évaluation de ses besoins spécifiques ».

<sup>330</sup> Articles 56 à 61 de la Loi du 12 janvier 2007.

<sup>331</sup> Site internet de la l'Agence Fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, consulté le 28 juillet 2020 : <https://www.fedasil.be/fr/les-centres-daccueil>

<sup>332</sup> Site internet de la l'Agence Fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, consulté le 28 juillet 2020 : <https://www.fedasil.be/fr/les-centres-daccueil>

<sup>333</sup> Art 6, § 1 de la Loi du 12 janvier 2007.

<sup>334</sup> Article 8 de la Loi du 12 janvier 2007.

<sup>335</sup> Agence Fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, Instructions relatives à la transition de l'aide matérielle à l'aide sociale, à l'attention des directeurs de centre d'accueil, actualisation au 10 avril 2020, disponible en ligne, consultée le 28 juillet 2020 : [http://www.uvcw.be/no\\_index/files/2469-instruction-transition-aide-materielle-vers-aide-sociale---update-avril-2020.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/files/2469-instruction-transition-aide-materielle-vers-aide-sociale---update-avril-2020.pdf).

Dans le second scénario, la personne ne dispose pas encore d'une solution de logement. Elle peut alors être redirigée vers une **initiative locale d'accueil (ILA)** ou bien, en cas de vulnérabilité, dans un logement individuel géré par une institution partenaire.

Dans le troisième scénario, la personne ne dispose pas d'une solution de logement mais aucune ILA n'est en mesure de l'accueillir. Il lui est alors possible d'effectuer la transition au sein du centre d'accueil.

Les personnes concernées par le deuxième et troisième scénario connaîtront une **période de transition de 2 mois**<sup>336</sup>, après lesquels il leur faudra impérativement libérer la place occupée. Selon le cas, **l'ILA ou le centre l'assisteront** dans la recherche d'un logement et dans les démarches administratives liées à son installation ainsi que dans les contacts avec le CPAS compétent. Ce soutien ne repose toutefois sur **aucune base légale**. Ce n'est aucunement un droit, comme ceux dont dispose la personne lorsqu'elle est demandeur d'asile. En pratique, la qualité de l'aide fournie varie donc d'une ILA à l'autre<sup>337</sup>. Pour remédier à cela, il existe de nombreux projets partenaires. Parmi ceux listés par la FEDASIL et soutenus par le Fond européen pour les réfugiés, on retrouve cinq projets<sup>338</sup>, dont deux portés par des associations<sup>339</sup> et trois par des CPAS<sup>340</sup>.

Notons également que l'aide sociale est accordée par le CPAS où « réside » la personne. A défaut de logement, il s'agira donc dans un premier temps du CPAS de la commune où elle a été inscrit à titre de demandeur d'asile<sup>341</sup>. Celui-ci reste compétent pendant encore 30 jours suivant la décision qui accorde le statut de réfugié, soit la période pendant laquelle celle-ci n'est pas encore définitive. En pratique, l'ILA où se retrouve la personne peut néanmoins être située loin de la commune du centre où il résidait

<sup>336</sup> Délai calculé à partir de la désignation d'une place en ILA ou notification de l'impossibilité d'une telle désignation (voir Instructions du FEDASIL, p. 5).

<sup>337</sup> Comme relevé dans le rapport de l'ASBL Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers (CIRé), Rapport « Réfugié Cherche Logement » (2017) : « *comme il n'existe toujours pas d'arrêté royal régissant la transition et la compétence des CPAS dans ce cadre, les ILA et les CPAS sont amenés à avoir des pratiques très différentes d'une commune à l'autre, avec de multiples combinaisons possibles (et donc aussi une confusion possible...) au niveau de l'octroi des aides (entre le CPAS de la commune de la structure d'accueil / ILA de transition et le CPAS de la commune du logement)* » (p.5). Rapport disponible en ligne : <https://www.cire.be/publication/refugie-cherche-logement-un-parcours-du-combattant/>.

<sup>338</sup> Site internet de l'Agence Fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, consulté le 28 juillet 2020 : [https://www.fedasil.be/sites/default/files/imce/files/projets\\_soutenus\\_par\\_le\\_fer\\_en\\_2014.pdf](https://www.fedasil.be/sites/default/files/imce/files/projets_soutenus_par_le_fer_en_2014.pdf)

<sup>339</sup> (1) « Convivium Logement » destiné à fournir un « accompagnement global des éfugiés dans leur processus d'installation durable en Belgique ». Ce projet porté par l'ASBL Convivium s'adresse « en première ligne aux réfugiés reconnus, aux bénéficiaires de protection subsidiaire et aux demandeurs d'asile pendant leurs démarches d'installation en Belgique » et (2) L'association Minor-Ndako porte un projet qui « fournit un accompagnement ambulant intégral aux plus vulnérables des mineurs d'âge non accompagnés réfugiés reconnus ou bénéficiaires de la protection subsidiaire », et avec un focus sur l'accompagnement au logement.

<sup>340</sup> (1) Le CPAS de Bruxelles dont un des projets vise à fournir un « accompagnement et acquisition des outils et méthodes permettant aux personnes aidées par le CPAS de Bruxelles ayant la qualité de réfugié reconnu ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire de mieux gérer leur logement » ; (2) Le CPAS Destelbergen dont un des projets vise à fournir « un toit provisoire aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire qui ne réussissent pas à trouver un logement adapté dans le délai imparti, et, durant cette période, leur donner une écoute attentive, les informer et intercéder dans la recherche d'un logement et de leur intégration en Belgique » ; (3) Le CPAS Liège dont un des projets vise à « Favoriser et pérenniser l'accès au logement pour toutes les personnes (public cible) sortant d'une structure d'accueil matérielle et qui s'installent sur le territoire liégeois » (DALSADA : Dispositif d'Accompagnement au Logement du Service d'Accueil des Demandeurs d'Asile).

<sup>341</sup> Art. 2§5 de la loi du 2 août 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale, M.B. 6 mai 1965.

initialement. Dans un tel cas, réclamer l'aide auprès du CPAS sera difficile jusqu'à l'obtention d'un logement définitif. Le **logement** est donc une étape indispensable en ce qu'il **conditionne de facto l'obtention de l'aide sociale**<sup>342</sup>. Or, comme mentionné ci-avant, la qualité de l'aide fournie à l'aide de la recherche d'un tel logement n'est aucunement garantie.

Il découle de ce qui précède que la personne effectuera sa recherche de logement en étant plus ou moins bien accompagné dans ses démarches, mais dans tous les cas, sans avoir préalablement accès à l'aide financière du CPAS. Ce n'est qu'une fois le logement trouvé qu'elle pourra le cas échéant faire la demande d'une telle aide. En d'autres termes, il leur faut trouver un bailleur qui accepte un locataire qui se retrouve dans une situation « sous réserve de l'obtention des aides »<sup>343</sup>. Il en découle qu'au terme des deux mois de transition, il existe un véritable risque que la personne se retrouve sans-abri<sup>344</sup>.

Enfin, concernant spécifiquement les bénéficiaires de la protection subsidiaire, il a été relevé dans un rapport que la durée limitée de leur titre de séjour (un an, renouvelable) pourrait compliquer les recherches en cas de bailleurs préférant des baux de longue durée (la durée standard d'un bail à résidence principale étant de 9 ans)<sup>345</sup>. La pratique dévoilerait toutefois que cela est sans incidence<sup>346</sup>.

### 2.3. Pour les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire

Une fois la période de transition de deux mois terminée (voir *supra* 2.2), il n'existe pas de mesures spécifiques pour les réfugiés et bénéficiaires d'une protection subsidiaire. Ces derniers bénéficient uniquement des mêmes aides que celles mises à disposition des autres résidents belges<sup>347</sup>.

---

<sup>342</sup> M. Vandemeulebroucke, « Logement des réfugiés : droit dans le mur ? », 19 octobre 2015, article disponible sur le site web de *Alter Échos*, consulté le 28 juillet 2020.

<sup>343</sup> Comme relevé à la fois dans le rapport du Ciré, *op cit*, mais également dans celui du Caritas Belgique, (« Accompagnement sur mesure : clé d'une intégration réussie » (2011), disponible en ligne [http://www.caritasinternational.be/wp-content/uploads/2017/08/accompagnement\\_sur\\_mesure.pdf](http://www.caritasinternational.be/wp-content/uploads/2017/08/accompagnement_sur_mesure.pdf), consulté le 28 juillet 2020) : « *Se posera aussi le problème du payement du premier loyer, souvent demandé lors de la signature du bail comme engagement ferme du locataire et comme condition pour obtenir les clés du logement. Or, une fois la demande introduite, les futurs locataires réfugiés devront généralement attendre le délai nécessaire à l'enquête sociale (maximum 30 jours) pour obtenir la première aide financière du CPAS. Ils devront, ainsi, soit convaincre le propriétaire de percevoir son premier loyer avec du retard tout en étant déjà dans le logement, soit rassembler l'argent nécessaire par leurs propres moyens, à moins qu'ils puissent accéder à un fonds de prêt (comme celui de Convivial) ou à une avance par l'ILA de transition* »

<sup>344</sup> N. Bernard, « Le droit au logement des migrants: législation belge et droit international », 28 février 2017, article disponible sur le site web *Housing Rights Watch*, consulté le 28 juillet 2020.

<sup>345</sup> Ciré, *op cit*, p. 8.

<sup>346</sup> Ciré, *op cit*, p. 8, note de bas de page : « *La pratique semble néanmoins différer de la théorie. D'après l'expérience de Caritas International et de Convivial, soit les propriétaires ne connaissent en fait pas la durée du statut de séjour des bénéficiaires de protection subsidiaire, soit ils seraient demandeurs de signer un bail d'un an avec ce public locataire (comme période d'essai en quelque sorte)* ».

<sup>347</sup> En Région wallonne, le ministre-président Paul Magnette a même explicitement précisé à l'occasion de la création d'une task force pour l'accueil des réfugiés que « les réfugiés sont des Wallons comme les autres » et que donc « il n'y aura pas de politique spécifique de logement pour les réfugiés, il n'y aura pas de politique spécifique d'allocations familiales, d'insertion socioprofessionnelle. (...) Il n'y aura de politique spécifique que pour l'apprentissage du français. Pour le reste, ils deviendront Wallons et auront donc les mêmes droits que tout le monde » (RTBF Info, 23 septembre 2003, consulté le 28 juillet 2020 : [https://www.rtbf.be/info/belgique/detail\\_magnette-les-refugies-de-wallonie-sont-des-wallons-comme-tous-les-autres?id=9088533](https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_magnette-les-refugies-de-wallonie-sont-des-wallons-comme-tous-les-autres?id=9088533)). Cette même approche semble être partagée par les deux autres régions.

Il existe des **aides fédérales** accordées **par l'intermédiaire des CPAS**<sup>348</sup>. Pour les obtenir, la personne concernée doit s'adresser au CPAS de la commune où elle s'établit. Comme mentionné précédemment, en pratique, ces aides ne peuvent donc être demandées qu'une fois un potentiel logement trouvé, et ce même si le bail n'est pas encore signé, dans l'attente que ces aides soient effectivement attribuées. Or, la décision d'accorder une aide ou non peut être soumise à une enquête sociale préalable qui, le cas échéant, prolonge la procédure. Même si la personne identifie un logement dès le début de sa période de transition de deux mois (voir *supra*), le temps requis pour que sa demande soit traitée risque de générer une situation où la personne se retrouve temporairement sans abri<sup>349</sup>.

D'une part, il existe une **prime d'installation** créée par la **loi organique des centres publics d'action sociale**<sup>350</sup>. Les détails de celle-ci sont spécifiés par le Roi, dans l'Arrêté Royal visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans abri<sup>351</sup>. Conformément aux termes dudit arrêté, un sans-abri est « *la personne qui ne dispose pas de son logement qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a dès lors pas de lieu de résidence, ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition* »<sup>352</sup>. Si la personne correspond à cette définition, elle doit par ailleurs satisfaire à l'une des conditions suivantes : (i) ne bénéficier « *que d'un revenu de remplacement à charge de la sécurité sociale ou d'une allocation à charge d'un régime d'assistance sociale* », ou (ii) « *disposer de revenus inférieurs au montant prévu à l'article 14, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, majoré de 10 %* »<sup>353</sup>. Elle a alors droit, une seule fois dans sa vie, à une prime d'installation. Celle-ci ne peut être utilisée que pour « *pourvoir à l'aménagement et l'équipement du logement* »<sup>354</sup>. Le CPAS ne peut pas délivrer une telle prime pour contribuer au « *financement de la garantie locative ou du loyer* »<sup>355</sup>. Il est important de noter que cette prime ne peut pas être cumulée avec une autre prime d'installation obtenue conformément à d'autres réglementations<sup>356</sup>.

D'autre part, il existe une **prime d'installation** créée par la loi concernant le droit à l'intégration sociale<sup>357</sup>. Pour en bénéficier, il faut être bénéficiaire de l'**aide à l'intégration sociale** (RIS) et âgé de

---

<sup>348</sup> Notons qu'au-delà des lois fédérales qui définissent leur cadre global, le fonctionnement des CPAS dépend largement des Communautés dès lors qu'ils sont en charge d'une matière personnalisable.

<sup>349</sup> Voir en ce sens, citations dans note de bas de page 29.

<sup>350</sup> Loi du 8 juillet 1976 sur les centres publics d'action sociale, art. 57bis : « *Dans les conditions fixées par le Roi, les centres publics d'action sociale octroient une prime d'installation à la personne qui perd sa qualité de sans-abri pour occuper un logement qui lui sert de résidence principale* » – introduit par la loi Loi du 23 août 2004, art. 2.

<sup>351</sup> Arrêté Royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans abri, *M.B. 5 octobre 2004*.

<sup>352</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'Arrêté Royal du 21 septembre 2004.

<sup>353</sup> Article 2 § 1 de l'Arrêté Royal du 21 septembre 2004.

<sup>354</sup> Article 2 §2 de l'Arrêté Royal du 21 septembre 2004.

<sup>355</sup> Article article 2 §2 de l'Arrêté Royal du 21 septembre 2004.

<sup>356</sup> Article 5 de l'Arrêté Royal du 21 septembre 2004 : « *Cet arrêté ne s'applique pas aux personnes qui peuvent bénéficier ou qui ont déjà bénéficié de l'avantage prévu à l'article 14, § 3, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et à l'article 5 de l'arrêté ministériel du 30 janvier 1995 réglant le remboursement par l'Etat des frais relatifs à l'aide accordée par les centres publics d'aide sociale à un indigent qui ne possède pas la nationalité belge et qui n'est pas inscrit au registre de la population* ».

<sup>357</sup> Article 14, §3 de la Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale: « *Le bénéficiaire d'un revenu d'intégration qui perd sa qualité de sans-abri en occupant un logement qui lui sert de résidence principale a droit, une seule fois dans sa vie, à une majoration d'un douzième du montant annuel du revenu d'intégration, fixé au (§ 1, alinéa 1, 3°).*

plus de 25 ans<sup>358</sup>. Il s'agit d'une aide fédérale, accordée par le CPAS mais remboursée à celui-ci par le Service public fédéral de programmation intégration sociale. Or, cette aide est expressément rendue disponible pour toute personne qui bénéficie du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire<sup>359</sup>, qui ne dispose pas des ressources suffisantes<sup>360</sup> mais qui par ailleurs a sa résidence effective en Belgique<sup>361</sup>. Ce qu'il convient d'entendre par résidence effective est déterminé par le Roi dans un arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit d'intégration sociale<sup>362</sup>, dont l'article 2 indique : « *Est considéré comme ayant sa résidence effective en Belgique (...) celui qui séjourne habituellement et en permanence sur le territoire du Royaume, même s'il ne dispose pas d'un logement ou s'il n'est pas inscrit dans les registres de la population visés à l'article 1, § 1, 1°, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, pour autant qu'il soit autorisé au séjour sur le territoire du Royaume* ». Notons que conformément à l'arrêté ministériel du 30 janvier 1995 réglant le remboursement par l'Etat des frais relatifs à l'aide accordée par les centres publics d'aide sociale à un indigent qui ne possède pas la nationalité belge et qui n'est pas inscrit au registre de population<sup>363</sup>, les frais de l'aide sociale ainsi accordée sont remboursés au CPAS par l'Etat<sup>364</sup>.

Il existe également une **aide à la constitution de la garantie locative**. Elle est accordée par le CPAS à condition d'avoir une résidence habituelle et effective en Belgique (un titre de séjour suffit) et d'être en état de besoin. Le CPAS apprécie ce dernier point sur base de différents facteurs<sup>365</sup>. Néanmoins, il convient de souligner que le CPAS est libre de déterminer la nature exacte de son aide, au cas par cas<sup>366</sup>.

Enfin, il est possible d'obtenir un **logement d'urgence** de la part du CPAS. Le cas des personnes « *reconnues comme réfugiés par les autorités compétentes* » et qui « *doivent quitter les centres d'accueil de FEDASIL* » est expressément listé parmi les cas justifiant qu'un tel logement soit accordé<sup>367</sup>. Il en est de même des sans-abri en général. Un tel logement est mis à disposition pour une période de 6 mois, renouvelable une fois.

Au-delà de ces aides, il existe des **aides régionales**. En Région Wallonne, il s'agit de l'**Allocation de Déménagement et de Loyer (ADEL)** créée par l'Arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999<sup>368</sup>.

---

*Par dérogation à l'alinéa précédent, le Roi peut prévoir la possibilité d'octroyer, dans des cas dignes d'intérêt, une deuxième fois la majoration d'un douzième du montant annuel du revenu d'intégration, fixé au § 1, alinéa 1, 3°. Le Roi peut assimiler d'autres catégories de personnes à des sans-abri »*

<sup>358</sup> Article 12 de la Loi du 26 mai 2002.

<sup>359</sup> Article 3, 3° de la Loi du 26 mai 2002.

<sup>360</sup> Article article 3, 4° de la Loi du 26 mai 2002.

<sup>361</sup> Article 3, 1° de la Loi du 26 mai 2002.

<sup>362</sup> M.B. 31 juillet 2002

<sup>363</sup> M.B. 3 mars 1995

<sup>364</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'Arrêté ministériel du 30 janvier 1995 : « *les frais de l'aide sociale accordée par les centres publics d'action sociale à un indigent qui ne possède pas la nationalité belge et qui n'est pas inscrit au registre de la population, sont remboursés par l'Etat à concurrence du montant réel de ces frais et au maximum à concurrence du montant prévu à l'article 14, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, pour la catégorie de personnes à laquelle appartient le bénéficiaire de l'aide* »

<sup>365</sup> Site internet de la Sécurité sociale belge, consulté le 28 juillet 2020 : <https://www.socialsecurity.be/citizen/fr/aide-cpas/aide-au-logement/garantie-locative>

<sup>366</sup> Site internet du service public fédéral de programmation intégration sociale, consulté le 28 juillet 2020 : <https://www.mi-is.be/fr/themes/logement/garantie-locative>

<sup>367</sup> Site internet du service public fédéral de programmation intégration sociale, consulté le 28 juillet 2020 : <https://www.mi-is.be/fr/logement-durgence-0>

<sup>368</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 relatif à l'octroi d'allocations de déménagement, de loyer et d'installation, M.B. 25.02.1999.

Celle-ci est destinée aux personnes majeures ainsi qu'au mineurs émancipés qui s'inscrivent dans l'une des trois catégories prévues par l'arrêté<sup>369</sup>. Or, la dernière de ces catégories vise toute « personne qui est sans-abri qui déménage vers un logement salubre ». Le terme sans abri est défini comme référant à la personne « (a) qui, pendant les trois mois précédant la prise en location d'un logement salubre, n'a joui d'aucun droit, réel ou personnel, lui assurant l'occupation d'un logement, ni n'a, sauf à titre exceptionnel et temporaire, été hébergée par des personnes ou des institutions; (...) (b) la personne qui, à la veille de la prise en location d'un logement salubre, ne jouissait d'aucun droit, réel ou personnel, lui assurant l'occupation d'un logement et était hébergée pour des raisons psychiques, médicales ou sociales par une institution; (c) la personne qui, pendant les douze mois précédant la prise en location d'un logement salubre, résidait à titre principal dans un équipement à vocation touristique ou dans une habitation initialement destinée aux vacances »<sup>370</sup>. Le demandeur de l'allocation doit en outre prouver que ses revenus ne dépassent pas les seuils fixés<sup>371</sup>. L'allocation prend la forme, selon le cas, d'une **allocation de déménagement**<sup>372</sup> ou d'une **allocation de loyer** (montant qui correspond à la « différence entre, d'une part, le loyer du logement évacué ou sa valeur locative si le demandeur l'occupait en tant que propriétaire ou à titre gratuit et, d'autre part, le loyer du logement pris en location, sans pouvoir excéder 100 euros » ou « lorsque le demandeur sort d'une situation de " sans-abri " », 100 EUR par mois)<sup>373</sup>. Le CPAS dispose d'un **délais de trois mois** pour informer le demandeur de la recevabilité de sa demande<sup>374</sup>. La Région bruxelloise connaît une allocation équivalente, tout comme la région flamande<sup>375</sup>. Les seules différences notables se situent au niveau du montants accordés (plus élevés en région flamande).

Par ailleurs, ces deux régions ont mis en place une mesure complémentaire visant spécifiquement la **garantie locative**, et dont il n'existe pour l'heure pas d'équivalent en Région wallonne<sup>376</sup>. En Région Bruxelloise, il s'agit de l'aide régionale à la constitution d'une garantie locative en matière de logement organisée par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017. Cette aide prend la forme d'un prêt à tempérament à 0% qui couvre 100% du montant de la garantie exigée par le bailleur. Les demandes relatives à cette aide sont gérées par le Fonds du logement bruxellois. En Région flamande, cette aide est désignée par l'appellation « *huurwaarborglening* » et également gérée par le Fond du logement (« *Vlaams Woningfonds* »).

Enfin, il existe en théorie la **possibilité d'obtenir un logement social**, il s'agit de logements « à bas prix destinés aux personnes à faibles revenus et proposés par les agences immobilières sociales (présentes dans de nombreuses villes) ou par les sociétés de logements sociaux », mais ils "ne sont, dans la pratique, pas (facilement) accessibles aux réfugiés »<sup>377</sup>. En effet, les conditions légales n'exigent qu'une inscription au registre de la population. En pratique, les agences en charge de l'allocation de ce type de logements recourent toutefois à un système de points de priorité. Dès lors, « à titre d'exemple, en région flamande, l'inscription dans une société de logement social nécessite souvent de répondre au critère d'ancrage local, ce qui implique que le candidat locataire séjourne sur le territoire depuis

<sup>369</sup> [http://lampspw.wallonie.be/dgo4/site\\_logement/aides/aide?aide=adel](http://lampspw.wallonie.be/dgo4/site_logement/aides/aide?aide=adel)

<sup>370</sup> Article 1, §1, 9° de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999.

<sup>371</sup> Article 1, §1, 10° de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999.

<sup>372</sup> Article 5, §1 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999.

<sup>373</sup> Article 5, §2 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999.

<sup>374</sup> Art. 8.§ 1er. de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999.

<sup>375</sup> Appelée la « Huursubsidie » et créée par le Besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders

<sup>376</sup> Un avant-projet en ce sens a toutefois été adopté en juin de cette année :

<http://luttepauvrete.wallonie.be/actualites/un-fonds-de-garantie-locative-en-wallonie-pour-faciliter-l'accès-au-logement-pour-les>

<sup>377</sup> Ciré, *op cit*, p. 9.

plusieurs années, ou de connaître le néerlandais, ce qui n'est a priori pas le cas des personnes récemment arrivées sur le territoire et qui vont donc se retrouver en bas des listes d'attente »<sup>378</sup>.

## 2.4. Réponses aux besoins spéciaux de personnes ayant besoin d'une protection internationale

Pendant la période d'examen de la demande d'asile, il est prévu que « afin de répondre aux besoins spécifiques de personnes vulnérables telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les parents isolés accompagnés de mineurs, les femmes enceintes, les personnes ayant un handicap, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes âgées, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine, l'Agence ou le partenaire conclut des conventions avec des institutions ou associations spécialisées »<sup>379</sup>. Par Agence, il est fait référence au FEDASIL. Pour le surplus, il est précisé que lors de l'attribution d'un lieu obligatoire d'inscription, l'Agence veille à ce que ce **lieu soit adapté au bénéficiaire de l'accueil**. Ainsi, il conviendra à cette occasion de prendre en compte l'éventuelle situation de vulnérabilité de la personne concernée<sup>380</sup>. Au-delà de ces deux points, et comme relevé dans un rapport sur les besoins des personnes vulnérables publiée par le FEDASIL en 2018, la vulnérabilité n'est que peu prise en charge par le cadre actuel<sup>381</sup>.

**Une fois la demande acceptée**, les différentes allocations auxquelles peut prétendre la personne prévoient des **majorations en cas d'enfant à charge**. Par ailleurs, la vulnérabilité permet de gagner des **points de priorité supplémentaires** en cas de demande d'un logement social.

Au-delà de ce qui précède, les personnes handicapées, les personnes âgées et les familles avec enfants ne disposent **pas de mesures de soutien particulières** garanties par le cadre en vigueur. Il n'y a par ailleurs pas d'informations spécifiques relatives aux difficultés rencontrées par ces personnes dans leur recherche de logement.

Notons que pour satisfaire aux besoins des personnes âgées, des **maisons de repos** existent et comme tout autre type de logement, sont accessibles aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire.

## 3. Subordination du soutien à l'établissement dans une zone géographique donnée

Les demandeurs d'asile bénéficient de l'aide matérielle au sein d'un centre d'accueil qui leur a été attribué. Ils ne disposent pas de la possibilité de choisir la zone géographique dans lequel se situe ledit centre. L'attribution d'un centre repose quant à elle sur un critère de disponibilité de places, et le cas échéant, prend en compte les besoins spéciaux du demandeur (voir *infra* 2.4). Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaires placés en ILA pendant la période de transition ne disposent également d'aucun choix à cet égard.

Par contre, au-delà de la période de transition, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ne sont soumis à aucune contrainte géographique. Il leur est possible de s'installer sur le

<sup>378</sup> Ciré, *op cit*, p. 9.

<sup>379</sup> Article 36 de la Loi du 12 janvier 2007.

<sup>380</sup> Article 11 de la Loi du 12 janvier 2007.

<sup>381</sup> FEDASIL, « Personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques », Décembre 2018, disponible en ligne : [https://www.fedasil.be/sites/default/files/fedasil\\_etude\\_personnes\\_vulnerables.pdf](https://www.fedasil.be/sites/default/files/fedasil_etude_personnes_vulnerables.pdf)

territoire belge dans la zone géographique de leur choix, potentiellement éloignée de la zone où ils ont résidé pendant le traitement de leur demande d'asile.

#### 4. Lutte contre les discriminations

Il n'existe pas de mesures spécifiques visant à lutter contre la discrimination des personnes ayant besoin d'une protection internationale. Le principe de non-discrimination se retrouve dans la Constitution belge aux articles 10 et 11, tandis que leur bénéfice se retrouve étendue aux étrangers qui se trouvent sur le territoire belge par l'article 191.

Plus concrètement, la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination<sup>382</sup> a pour objectif « de créer, dans les matières visées à l'article 5, un cadre général pour lutter contre la discrimination fondé sur l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la conviction syndicale, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ou l'origine sociale »<sup>383</sup>. Les discriminations visant les personnes ayant besoin d'une protection internationale seront habituellement traitées comme étant constitutives d'une discrimination basée sur la fortune ou encore l'origine sociale.

Conformément à l'article 5 §1<sup>er</sup>, cette loi s'applique « à l'exception des matières qui relèvent de la compétence des Communautés ou des Régions ». Or, la matière du logement est bien un compétence régionale. Conformément au même article, la loi s'applique tout de même en ce qui concerne « la protection sociale, en ce compris la sécurité sociale et les soins de santé et les avantages sociaux<sup>384</sup> » et « les régimes complémentaires de sécurité sociale ».

Pour ce qui est du logement, il y a donc des mesures complémentaires prévues au niveau régional. A titre d'exemple, l'ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation<sup>385</sup> a modifié le titre X du Code de logement bruxellois dédié à présent à « l'égalité de traitement et la lutte contre la discrimination ». L'ordonnance reprend les mêmes critères que ceux listés par la loi du 10 mai 2007 et confirme que toute forme de discrimination est interdite<sup>386</sup>. Le Centre interfédéral pour l'égalité des chances (UNIA) met par ailleurs à disposition de tous des conseils pratiques pour permettre de récolter des preuves, notamment via l'application d'un test de situation ([www.diversite.be](http://www.diversite.be), rubrique Logement). Si possible, UNIA tente dans un premier temps de mener des négociations en vue d'aboutir à une solution amiable<sup>387</sup>. Cette procédure est tout à fait informelle et n'est organisée par aucune loi. Si elle est d'emblée impossible ou n'aboutit pas, UNIA propose également d'accompagner les personnes dans le dépôt d'une plainte officielle.

Conformément à l'article 201 de l'ordonnance précitée, une plainte pourrait prendre la forme suivante : (a) une plainte motivée introduite par la personne concernée auprès de l'organisme contre lequel la plainte est dirigée, conformément aux procédures en vigueur; (b) une plainte motivée introduite au bénéfice de la personne concernée par un groupement d'intérêts; (c) une action en justice introduite par la personne concernée; (d) une action en justice introduite au bénéfice de la personne concernée par un groupement d'intérêts. Si la discrimination est avérée, la victime peut

<sup>382</sup> M.B. 30 mai 2007

<sup>383</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Loi du 10 mai 2007.

<sup>384</sup> Article 5, 2° et 3° de la Loi du 10 mai 2007.

<sup>385</sup> M.B. 30 octobre 2017.

<sup>386</sup> Ordonnance, article 194

<sup>387</sup> <https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/solutions-negociees>

réclamer une indemnisation de son préjudice en application du droit de la responsabilité contractuelle ou extra-contractuelle<sup>388</sup>. Une astreinte est également possible<sup>389</sup>, tout comme le fait que le juge ordonne la cessation de l'acte<sup>390</sup>. Des sanctions pénales sont en outre prévues aux articles 205 à 209, mais ne s'appliquent que dans des cas spécifiques, dont ceux où une incitation à la discrimination existe.

Lorsque la plainte prend la forme d'une action en justice, son traitement peut durer longtemps. Aucune procédure accélérée n'est en effet prévue.

Notons enfin que l'article 214bis du Code bruxellois du Logement prévoit que le Service d'Inspection régionale a notamment pour mission de constater une discrimination suite à un test de situation. Les tests réalisés proactivement et conformément à cet article, sont constitutifs « *d'un fait permettant de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte susceptible de sanction en application de l'article 214ter* »<sup>391</sup>. Or, ce dernier article prévoit la transmission du dossier au Procureur du Roi qui décidera ou non de poursuivre. *In fine*, la procédure sera donc également bien longue.

---

<sup>388</sup> Ordonnance, article 202

<sup>389</sup> Ordonnance, article 203

<sup>390</sup> Ordonnance, article 204

<sup>391</sup> Ordonnance, article 214bis §4

## E. ESPAGNE

### 1. Bénéficiaires du soutien au logement

#### 1.1. Mesures spéciales en faveur de certaines catégories de personnes

##### 1.1.1. Logement pour les personnes défavorisées

Selon l'article 47 de la Constitution espagnole (CE), tous les **Espagnols** ont le droit à un logement décent et adéquat. Les autorités publiques doivent promouvoir les conditions nécessaires et établir les règles pertinentes pour rendre ce droit effectif, en réglementant l'utilisation des terrains conformément à l'intérêt général pour empêcher la spéculation.<sup>392</sup>

En Espagne, les contrats de location de logements sont régis par la loi sur la location urbaine (LAU).<sup>393</sup> On considère qu'un « contrat de location de logement » est un contrat dont l'objectif principal est de satisfaire le besoin permanent de logement du locataire. Généralement, ce type de contrat de location est régi par les accords, clauses et conditions déterminés par la volonté des parties, en respectant le cadre des dispositions du titre II de la LAU et, en outre, par les dispositions du Code civil espagnol (CCE).<sup>394</sup>

En plus de cette règle générale, il existe un certain nombre de règles spéciales encadrant le « logement protégé publiquement » (LPP), qui vise à **faciliter l'accès au logement pour les personnes défavorisées**. Ces logements peuvent être classés comme « logement officiellement protégé » (LOP), « logement avec protection publique régionale » (LPPR) et « logement avec protection publique locale » (LPPL).<sup>395</sup> Le critère d'accès à tous ces types de logement est la faiblesse des ressources.

L'objectif du régime des LOP est de faciliter l'accès au logement des couches les moins favorisées de la société. Les LOP sont les logements destinés à l'habitation et à la résidence habituelle et permanente, ayant une surface utile maximale et répondant à certaines exigences légales. Ces exigences sont désormais énoncées dans le Royal décret-loi 31/1978<sup>396</sup> et ses dispositions d'application,<sup>397</sup> qui

<sup>392</sup> Art. 47 Constitución Española (CE): « Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos ». disponible sous: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=148&tipo=2> (19.02.20).

<sup>393</sup> Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU). BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 1994, disponible sous : <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-26003> (05.02.2020).

<sup>394</sup> Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (CCE), disponible sous: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763> (05.02.2020).

<sup>395</sup> F. Iglesias González, Una visión panorámica de las leyes autonómicas de vivienda y la necesidad de una ley estatal, in Reflexiones sobre la Vivienda en España (F. Rodríguez & F. García, Directores), Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona 2013, pp. 55-58.

<sup>396</sup> Préambule, Real Decreto-ley 31/1978: « una política de vivienda que se fundamenta en criterios de simplificación administrativa, de máxima liberalización del mercado, y ayuda estatal a las familias con **unos bajos niveles de rentas**, criterios que permitirán alcanzar la finalidad social que se pretende, no siempre conseguida en razón, precisamente, del olvido de tales principios » (gras ajouté). Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, disponible sous: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-27765> (05.02.2020).

<sup>397</sup> Il existe également des règlements des communautés autonomes qui complètent la réglementation des LOP. À titre d'exemple, en Aragon, le concept de logement protégé comprend les LOP qualifiés

établissent que les LOP peuvent avoir une surface utile maximale de 90 m<sup>2</sup> et doivent être utilisées comme résidence habituelle permanente - qu'elles soient en propriété ou en location.<sup>398</sup> À cette fin, on entend par « résidence habituelle et permanente » l'adresse qui constitue la résidence habituelle du propriétaire ou du locataire du bien. L'habitude d'occuper le logement est réputée exister lorsqu'il ne reste pas inoccupé plus de trois mois consécutifs par an, à moins qu'il n'y ait une raison valable. Le LOP ne peut pas être utilisé comme « résidence secondaire » ou pour tout autre usage. Toutefois, ils ne perdent pas ce caractère du fait que le conjoint ou les parents, qui vivent avec le propriétaire ou le locataire du bien, exercent une profession ou une petite activité commerciale dans le logement, même si celui-ci est soumis à l'impôt.<sup>399</sup>

L'accès à la propriété d'une LOP peut se faire par l'achat et la vente ou par la promotion de logements que les individus construisent, individuellement ou collectivement par le biais de coopératives, afin d'y établir leur résidence familiale. Les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, avec ou sans but lucratif, peuvent être des promoteurs de logements subventionnés.<sup>400</sup> Le régime juridique relatif à l'utilisation, à la conservation et au développement de ces logements dure entre 25 et 30 ans à compter de la date de leur qualification définitive comme LOP.<sup>401</sup>

En vertu de la CE,<sup>402</sup> les communautés autonomes sont également compétentes pour réglementer le logement, et il existe des règlements régionaux régissant leurs propres programmes de protection du logement public, qui sont financés par les fonds propres des régions.<sup>403</sup> Les LPPR sont des logements d'une surface utile maximale (qui peut varier selon la région),<sup>404</sup> destinés à l'habitation et au domicile habituels et permanents. Ils participent des mesures de soutien visant à faciliter l'accès à un logement accessible.<sup>405</sup> Les promoteurs de ces logements sont généralement les Communautés autonomes -

---

conformément au décret-loi royal 31/1978, ceux qui sont promus sur des terrains faisant partie du patrimoine foncier et urbanisé public, et ceux qui sont promus sur des terrains privés. Art. 6 Ley 24/2003 de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida, disponible sous: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-889&p=20160203&tn=1#a1> (06.02.20).

<sup>398</sup> Art. 1 et 7, Real Decreto-ley 31/1978.

<sup>399</sup> Art. 3, Real Decreto 3148/1978.

<sup>400</sup> Art. 2 et Art. 7, dernier paragraphe, Real Decreto-ley 31/1978.

<sup>401</sup> Toutefois, il convient de noter que les exigences ci-dessus sont valables pour les logements régis par le décret-loi royal 31/1978 et que les LOP qui restent soumis à une réglementation antérieure continueront d'être régis par la réglementation qui leur est applicable, qui dans certains cas remonte à plusieurs décennies. Disposición transitoria quinta, LAU.

<sup>402</sup> Art. 148.1.3<sup>a</sup>, CE: « Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencia en las siguientes materias: 3<sup>a</sup> Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda ».

<sup>403</sup> À titre d'exemple, le statut d'autonomie de la Communauté de Madrid (Art. 26.1.4, Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero 1983) établit comme compétence exclusive de cette Communauté, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le logement, disponible sous: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1983/BOE-A-1983-6317-consolidado.pdf> (05.02.2020). Sur les compétences des Communautés autonomes espagnoles dans le domaine du logement, voir : F. Iglesias González, Una visión panorámica de las leyes autonómicas de vivienda, op. cit, p. 15, p. 44 et. ss.

<sup>404</sup> Dans la Communauté de Madrid, par exemple, les LPPR sont définies comme biens immobiliers d'une surface construite maximale de 150 mètres carrés, qui répondent aux conditions d'utilisation, de prix et de qualité établies par la réglementation et qui sont qualifiées comme telles par la Communauté de Madrid. Art. 2 Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la vivienda de la Comunidad de Madrid, disponible sous: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1997/BOE-A-1997-19084-consolidado.pdf> (05.02.2020).

<sup>405</sup> À titre d'exemple, en Andalousie, ce type de logement est utilisé comme résidence habituelle et permanente du propriétaire de celui-ci. Le bien doit rester occupé par le propriétaire ou le locataire et ne peut en aucun cas être utilisé comme résidence secondaire ou pour tout autre usage non autorisé. À ces fins, on entend par résidence habituelle et permanente une résidence qui ne reste pas inoccupée pendant plus de trois mois consécutifs par an. Art. 11 Decreto 149/2006 de 25 de julio por el que se

bien que des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, avec ou sans but lucratif, puissent également être promoteurs - et la durée de leur régime de protection juridique présente d'importantes variations au niveau des communautés autonomes.<sup>406</sup>

Les logements publics protégés locaux (VPPL) sont ceux qui sont promus par des entités locales (par exemple par la société municipale de logement de Madrid), qui, bien que normalement intégrés dans certaines des typologies précédentes, se caractérisent parfois par des singularités tenant en leur régime juridique ou même à leur appartenance à une catégorie différente de protection publique<sup>407</sup> qui, en raison de leur caractère exceptionnel et particulier, ne seront pas analysées plus en détail.

### 1.1.2. Programme d'aide au loyer pour les ménages vulnérables

Le plan national pour le logement (PNL) 2018-2021<sup>408</sup> envisage un programme d'aide au loyer pour faciliter l'accès et le maintien dans un logement loué pour les secteurs de la population ayant des moyens financiers limités,<sup>409</sup> en accordant une aide financière directe aux locataires.

Les conditions spécifiques pour obtenir cette aide varient dans chaque communauté autonome,<sup>410</sup> mais d'une manière générale, pour bénéficier de cette allocation selon le PNL, les conditions sont les suivantes :

- a. Être titulaire, en tant que locataire, d'un contrat de bail formalisé selon les termes de la LAU.
- b. Que le logement loué constitue la résidence habituelle et permanente du locataire pendant toute la période pour laquelle l'aide est accordée.
- c. Que le loyer du logement faisant l'objet du contrat de location soit égal ou inférieur à 600 euros par mois.<sup>411</sup>
- d. Que les revenus des personnes qui ont leur domicile habituel et permanent dans le logement loué, remplissent les conditions suivantes :

---

aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, disponible sous: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2006/153/d2.pdf> (06.02.20).

<sup>406</sup> Par exemple, dans la Communauté autonome de Castille-La Manche, la durée du régime de protection varie entre 10, 15 et 30 ans. Art. 15 Decreto 3/2004, de 20 de enero, de Régimen Jurídico de las viviendas con protección pública de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, disponible sous: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/cm-d3-2004.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/cm-d3-2004.html) (06.02.20).

<sup>407</sup> F. Iglesias González, Una visión panorámica de las leyes autonómicas de vivienda, *op. cit.*, p. 58.

<sup>408</sup> Art. 10 et. ss. Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, disponible sous: <https://www.boe.es/boe/dias/2018/03/10/pdfs/BOE-A-2018-3358.pdf> (17.06.20).

<sup>409</sup> Cette aide financière ne peut être accordée aux personnes qui sont propriétaires d'un logement, ou lorsque le locataire, ou l'un de ceux qui ont leur résidence habituelle et permanente dans le logement loué, a un lien de parenté au propriétaire du logement ou est un associé de la personne morale qui agit en tant que propriétaire.

<sup>410</sup> Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Programa de ayudas al alquiler de vivienda, disponible sous: <https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/programas-de-ayudas-a-la-vivienda/programa-de-ayudas-al-alquiler-de-vivienda> (26.08.2020).

<sup>411</sup> Dans certaines communautés autonomes le plafond est de 900 euros par mois.

- Être égal ou inférieur à trois fois l'indicateur public de revenu à effets multiples (IPREM).<sup>412</sup> Ce seuil est de cinq fois l'IPREM dans le cas de « familles nombreuses de la catégorie spéciale » (ceux de cinq enfants ou plus) ou de personnes gravement handicapées,<sup>413</sup> et il est de quatre fois l'IPREM dans le cas d'une « famille nombreuse de la catégorie générale » (ceux de trois ou quatre enfants)<sup>414</sup> ou de personnes handicapées.
- Être égal ou inférieur à la limite maximale de revenu pour l'unité de cohabitation (« Límite máximo de ingresos de la unidad de convivencia » - LIUC).

Le montant de l'aide financière s'élève généralement à 40 % du loyer mensuel. Pour les personnes âgées de plus de 65 ans, l'allocation est augmentée à 50 % du loyer mensuel.<sup>415</sup> En général, l'aide sera accordée aux bénéficiaires pour une période de trois ans, bien que les communautés autonomes puissent décider de l'accorder pour une période plus courte.

## 1.2. Éligibilité des personnes ayant besoin d'une protection internationale et mesures leur étant dédiées

Selon la Loi 12/2009, du 30 octobre, réglementant le droit d'asile et de protection subsidiaire, **l'octroi du droit d'asile ou de la protection subsidiaire implique la reconnaissance d'un droit au logement dans les mêmes conditions que les Espagnols**. Dans des cas spécifiques, en raison de difficultés sociales ou économiques, les Administrations publiques peuvent mettre en œuvre des services complémentaires aux systèmes publics d'accès au logement, pour ceux qui ont obtenu le droit d'asile ou la protection subsidiaire.<sup>416</sup>

Par conséquent, les personnes s'étant vues reconnaître le besoin d'une protection internationale peuvent bénéficier des mesures de soutien présentées dans le 1.1. Les demandeurs d'asile, en revanche, n'y ont pas accès et bénéficient de mesures de soutien spécifiques, décrites au point 2.1.

## 2. Contenu des mesures de soutien au logement

### 2.1. Pour les demandeurs d'asile

Le droit espagnol prévoit plusieurs formes de soutien au logement pour les demandeurs d'asile. La loi 12/2009 du 30 octobre, stipule dans son article 30 que « les demandeurs de protection internationale

<sup>412</sup> L'IPREM est un indice utilisé en Espagne comme référence pour l'octroi d'aides, de subventions ou d'allocations de chômage. L'IPREM mensuel pour 2020 est de 537,84 euros. Disponible sous : <http://www.iprem.com.es/> (26.08.2020).

<sup>413</sup> i) personnes atteintes d'une maladie motrice cérébrale, de maladie mentale, de déficience intellectuelle ou de déficience de développement, avec un degré de handicap reconnu égal ou supérieur à 33 %, ou ii) personnes atteintes de handicaps physiques ou sensoriels, avec un degré de handicap reconnu égal ou supérieur à 65 %.

<sup>414</sup> La loi 40/2003, du 18 novembre 2003, sur la protection des familles nombreuses, contient de plus amples détails sur les prestations accordées à ces familles, ainsi que plusieurs exceptions à la classification ci-dessus, disponible sous : <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21052> (26.08.2020).

<sup>415</sup> Dans certaines communautés autonomes, l'aide n'atteint que 30 % du loyer dans une fourchette de 601 à 900 euros.

<sup>416</sup> Art. 36.1 f) et Art. 36.4, Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, disponible sous: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242> (10.06.2020).

doivent bénéficier, **à condition qu'ils ne disposent pas de ressources économiques**, des services sociaux et d'accueil nécessaires pour assurer la satisfaction de leurs besoins fondamentaux ». Et cet accueil se fera, principalement, « à travers les centres appartenant au ministère compétent et ceux qui sont subventionnés par des organisations non gouvernementales » (art. 31) pour lesquels l'État conserve une mission de coordination des actions. Une compétence en matière de soutien au logement est aussi reconnue aux communautés autonomes, pour les mineurs demandeurs d'asile.<sup>417</sup>

**Le système d'accueil espagnol est ainsi un système mixte.** D'une part, il comprend **un réseau de centres publics de migration dépendant du Secrétariat d'État aux migrations (SEM)**, sous le Ministère de l'inclusion, de la sécurité sociale et des migrations (MISSM) ; ce réseau est composé de : centres d'accueil des réfugiés (CAR)<sup>418</sup> et les centres d'accueil temporaire pour immigrants (Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes - CETI). D'autre part, il intègre **des mécanismes d'accueil pour les demandeurs d'asile gérés par des organisations non gouvernementales (ONG) subventionnées** par le MISSM.<sup>419</sup>

Malgré leur nom, les CAR sont destinés à couvrir les besoins essentiels des étrangers *demandeurs* d'une protection internationale, mais aussi de *bénéficiaires* d'une protection internationale, qui ne disposent pas de moyens suffisants pour vivre de façon autonome. Dans les CAR, la priorité est donnée aux personnes qui appartiennent à des groupes vulnérables.<sup>420</sup>

Les CAR sont répartis dans trois villes d'Espagne : à Madrid (CAR de Alcobendas et CAR de Vallecas), à Séville (CAR de Sevilla) et à Valence (CAR de Mislata).<sup>421</sup> Les CETI sont situés dans les villes autonomes de Ceuta et Melilla (toutes deux sur la côte nord-africaine à côté du Maroc). Il s'agit d'établissements conçus comme premiers lieux d'accueil provisoires et destinés à fournir des services et des prestations sociales de base aux groupes d'immigrants et de demandeurs d'asile qui arrivent dans l'une de ces villes, tout en effectuant les procédures d'identification et de contrôle médical préalables à toute décision sur le recours le plus approprié en fonction de leur situation administrative en Espagne.<sup>422</sup> L'emplacement des centres d'accueil gérés par les ONG dépend de la région où ils se trouvent, et ils sont situés dans différentes villes à travers l'Espagne. Les ONG gèrent également des centres d'accueil

---

<sup>417</sup> Conformément à la première disposition additionnelle de la loi 21/1987, du 11 novembre, les Communautés autonomes sont compétentes pour les mineurs non accompagnés ou les mineurs en détresse. Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, disponible sous : <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1987-25627> (11.06.2020).

<sup>418</sup> Les CAR ont été créés par l'ordonnance du 13 janvier 1989 sur les centres d'accueil de réfugiés, et ils sont régis par cette ordonnance et les articles 264 à 266 du règlement de la loi organique 4/2000, approuvé par le décret royal 557/2011, du 20 avril. Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, disponible sous : <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7703> (11.06.2020).

<sup>419</sup> Ces ONG comprennent la Cruz Roja Española, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), et l'Asociación Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM). Orden ESS/1423/2012, de 29 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes y beneficiarios de protección internacional, apatridia y protección temporal, disponible sous : <https://www.boe.es/boe/dias/2012/06/30/pdfs/BOE-A-2012-8773.pdf> (15.06.2020).

<sup>420</sup> MISSM, Carta de Servicios de los Centros de Acogida a Refugiados (C.A.R.) 2018–2021, p. 6, disponible sous : [http://extranjeros.inclusion.gob.es/ES/ProteccionAsilo/car/docs/Carta\\_de\\_Servicios\\_2018\\_2021.pdf](http://extranjeros.inclusion.gob.es/ES/ProteccionAsilo/car/docs/Carta_de_Servicios_2018_2021.pdf) (26.08.2020).

<sup>421</sup> SEM, Portal de Inmigración, disponible sous : <http://extranjeros.inclusion.gob.es/es/ProteccionAsilo/car/index.html> (20.08.2020).

<sup>422</sup> Le règlement du CETI se trouve dans les articles 264 à 266 du règlement de la loi organique 4/2000.

temporaires, sous diverses appellations telles que Centros de Acogida Temporal (CATs), Centros de Acogida de Emergencia y Derivación (CAED), ou Servicio de Acogida Temporal (SAT).<sup>423</sup>

Dans le SEM, la Direction générale de l'inclusion et de l'aide humanitaire (DGI AH) est l'organe compétent pour la planification, le développement et la gestion d'un système d'accueil national globale et inclusif des demandeurs d'asile, et des bénéficiaires d'une protection internationale, ainsi que pour la gestion et le suivi du CETI et du CAR.<sup>424</sup> Les places gérées par les ONG sont attribuées par procédures administratives spécifiques et il incombe à l'administration de superviser et de contrôler les actions de ces entités. Son fonctionnement est décrit dans le « Manuel sur la gestion du Fonds pour l'asile, la migration et l'intégration et du Fonds social européen ». <sup>425</sup>

**Le système d'accueil espagnol est de nature globale, incluant à la fois demandeurs et bénéficiaires d'une protection internationale assurant la prise en charge du bénéficiaire depuis le dépôt de la demande d'asile jusqu'à l'achèvement, le cas échéant, du processus d'intégration.** Lors de la procédure d'attribution des places, la disponibilité des places et le profil des candidats sont pris en compte.

Au début, une phase préliminaire d'évaluation et de transfert (phase E & T ; ou « premier accueil ») d'une durée théorique de 30 jours a lieu, au cours de laquelle **le profil et les besoins des candidats sont évalués.** Pendant cette phase, les demandeurs d'asile sont généralement hébergés dans **des hôtels et des auberges destinés au tourisme.** Il faut noter qu'en 2019, il y a eu un changement dans ce domaine, puisque le MISSM a mis en place des **centres pour le premier accueil.**<sup>426</sup>

Une fois cette évaluation effectuée, la personne est admise dans un **centre ou lieu d'accueil** (1<sup>ère</sup> phase, « accueil temporaire » ou « réception »). Cette phase vise à couvrir les besoins fondamentaux du bénéficiaire dès son arrivée en Espagne et à **l'aider à acquérir les compétences qui lui permettront de mener une vie indépendante à son départ du centre.** Les structures d'accueil sont dotées d'un personnel technique spécialisé, offrant aux résidents, en plus de l'hébergement et des repas, d'autres services tels que l'aide sociale, la prise en charge psychologique, la formation, l'interprétation et la traduction, et l'assistance juridique. La durée maximale estimée de la 1<sup>ère</sup> phase est de six mois (ou jusqu'à 9 mois pour les cas les plus vulnérables).<sup>427</sup> Une 2<sup>ème</sup> phase (« préparation à l'autonomie » ou

<sup>423</sup> Par exemple, la Cruz Roja Española dispose d'environ 1700 places d'hébergement dans plus de 40 provinces d'Espagne. Cruz Roja Española, Día Mundial del Refugiado, p. 11, disponible sous : <http://www.cruzroja.es/principal/documents/938190/1639876/Situaci%C3%B3n+Refugiados+20.6.17/b4e547cb-e83a-46c4-9dc5-7b8839fc0538> (20.08.2020). Le CEAR dispose de centres d'accueil à Madrid (Getafe), Valence (Cullera et Sueca), Malaga et Antequera (tous deux en Andalousie). CEAR, Dónde estamos, disponible sous : <https://www.cear.es/donde-estamos/> (20.08.2020). L'ACCEM dispose d'un réseau de centres d'accueil et d'appartements, avec environ 1000 places situées dans douze communautés autonomes. ACCEM, Refugiados, disponible sous : <https://www.accem.es/refugiados/> (20.08.2020).

<sup>424</sup> Art. 7, Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, disponible sous : <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4763&p=20200501&tn=1> (11.06.2020)

<sup>425</sup> Manual de Instrucciones para la Gestión de Subvenciones Convocadas para el Desarrollo de Proyectos Dirigidos a Personas Nacionales de Terceros Países, disponible sous : [http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Subvenciones/anos\\_anteriores/area\\_integracion/2017/sin\\_fin\\_lucro\\_2017/Formularios/manual\\_gestion\\_integracion.pdf](http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Subvenciones/anos_anteriores/area_integracion/2017/sin_fin_lucro_2017/Formularios/manual_gestion_integracion.pdf) (17.06.2020).

<sup>426</sup> CEAR, Informe 2020 : Las personas refugiadas en España y Europa, p. 93, disponible sous : [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Anual\\_CEAR\\_2020\\_.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Anual_CEAR_2020_.pdf) (21.08.2020).

<sup>427</sup> Fundación por la Justicia, Guía de Recursos para Refugiados, p. 10 disponible sous : <https://www.fundacionporlajusticia.org/sites/default/files/2018-01/Guia%20Recursos%20para%20Refugiados%20Fundacion%20por%20la%20Justicia.pdf> (20.08.2020).

« intégration ») commence lorsque les personnes terminent leur séjour dans le centre ou lieu d'accueil et ont besoin d'un soutien supplémentaire, comme décrit à la section 2.2.

La durée totale de l'itinéraire d'accueil (sans compter la phase E & T) est d'environ **18 mois, extensible à 24 mois pour les personnes vulnérables**. Cependant, la durée définitive de chaque phase est flexible et évaluée en tenant compte du degré d'autonomie acquis par le bénéficiaire, quelle que soit la durée de la résidence effective en Espagne.<sup>428</sup>

**Dans la pratique, cependant, le système s'est avéré défectueux.** À la fin de la première phase d'accueil, la situation juridique des demandeurs d'asile devrait être définie. Une décision sur la demande de protection internationale est prise théoriquement entre trois mois (en cas d'urgence) ou six mois.<sup>429</sup> Toutefois, le retard de ces décisions est très important. À la fin du mois d'avril 2020, 140 640 demandes d'asile étaient pendantes en Espagne. En 2019, en raison de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, les périodes d'attente dans la phase E & T, jusqu'à l'attribution d'une place dans le système d'accueil (première phase), se sont allongées. D'une moyenne d'environ quatre mois d'attente au premier trimestre 2019 à six mois à la fin de la même année, dans un service conçu pour un séjour allant jusqu'à trente jours et où seuls les besoins fondamentaux en matière de logement, de nourriture ou de soins médicaux sont couverts. Les retards pris dans les procédures d'examen des demandes d'asile et la conséquente saturation du système d'accueil ont participé de l'aggravation de la situation. On a constaté un manque de places, notamment pour les unités familiales élargies. L'obtention d'un rendez-vous pour l'entretien nécessaire à l'officialisation de la demande de protection internationale (et donc l'obligation d'accéder à un centre ou lieu d'accueil) prend jusqu'à un an dans certaines provinces.<sup>430</sup> En 2018 également, le Défenseur du peuple (« ombudsman » espagnol) regrettait que de nombreux demandeurs d'asile n'aient pas pu « avoir accès à un hébergement approprié à leur situation ». <sup>431</sup> La nette insuffisance du nombre de places dans le système d'accueil avait déjà été soulignée par le Défenseur du peuple en 2016. <sup>432</sup>

Quant au CETI à Ceuta et Melilla, les principales plaintes concernent le retard des transferts vers la péninsule espagnole et la séparation des familles dans ce processus.<sup>433</sup> Selon le Défenseur du peuple, entre 2009 et 2015, la pratique habituelle de l'administration était de reporter le plus longtemps possible le transfert dans la péninsule des demandeurs d'asile accueillis au CETI.<sup>434</sup>

Toutefois, au cours de l'année dernière, on a constaté des améliorations positives, telles que l'augmentation du soutien des conseils locaux et des communautés autonomes dans la conception de stratégies d'accueil et de soutien, principalement dans des villes comme Madrid et Barcelone.<sup>435</sup>

<sup>428</sup> Sistema de Acogida de Protección Internacional, op. cit, p. 16.

<sup>429</sup> CEAR, Proceso de asilo, disponible sous: <https://www.cear.es/persona-refugiada/proceso-de-asilo/> (26.08.2020).

<sup>430</sup> CEAR, Informe 2020, op. cit., p. 93, 116.

<sup>431</sup> Defensor del Pueblo, Informe Anual 2018, p. 200, disponible sous: <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2018/> (21.08.2020).

<sup>432</sup> Defensor del Pueblo, Estudio sobre el Asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida, 2016, pp. 85-87 disponible sous: <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/asilo-espana-la-proteccion-internacional-los-recursos-del-sistema-acogida/> (15.06.2020).

<sup>433</sup> Defensor del Pueblo, Informe Anual 2019, p. 186, disponible sous: [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/05/Informe\\_gestion\\_2019.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/05/Informe_gestion_2019.pdf) (21.08.2020).

<sup>434</sup> Defensor del Pueblo, Estudio sobre el Asilo en España, op. cit., p. 92.

<sup>435</sup> CEAR, Informe 2020, op. cit., pp. 94-95.

## 2.2. Lors la sortie du système réservé aux demandeurs d'asile due à la reconnaissance du besoin d'une protection internationale

En principe, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire se voient privés du soutien au logement auquel ils avaient droit en tant que demandeurs d'asile lorsqu'une décision sur la demande de protection internationale a été prise et que la personne concernée a été notifiée, ou lorsque la période du programme ou du service autorisé est terminée.

Théoriquement, la décision sur la demande de protection internationale devrait coïncider avec la fin de la 1<sup>ère</sup> phase d'accueil, lorsque les personnes terminent leur séjour dans le centre ou lieu d'accueil. Toutefois, les personnes bénéficiant d'une protection internationale peuvent continuer à bénéficier de tout ou partie des programmes ou prestations dont elles bénéficiaient avant l'octroi du statut (y compris le soutien au logement) dans les cas où des circonstances particulières l'exigent, sous réserve du régime prévu pour ces programmes et prestations par le MISSM.<sup>436</sup>

Il existe également d'autres causes de cessation anticipée de ce soutien, par exemple lorsque :<sup>437</sup>

- a) le demandeur quitte le lieu de résidence assigné sans en informer l'autorité compétente ou sans autorisation ;
- b) le demandeur a accès à des ressources financières et peut supporter tout ou partie des coûts liés aux conditions d'accueil ou lorsqu'il a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié des prestations d'accueil fournies ; et
- c) par action ou par omission, les droits des autres résidents ou du personnel responsable des centres où ils sont hébergés sont violés ou lorsque la cohabitation dans ces centres est sérieusement entravée, conformément au règlement intérieur de ces centres.

**Pour les personnes dont le besoin d'une protection internationale a été reconnu, à la sortie du système de soutien au logement temporaire réservé aux demandeurs d'asile, il est prévu un système d'accompagnement pour leur relogement.** Cette 2<sup>ème</sup> phase d'accueil vise à l'acquisition de l'autonomie et de l'indépendance, en assurant la couverture des besoins fondamentaux des bénéficiaires, en mettant à disposition principalement des **aides financières**, et en poursuivant également, par un **accompagnement permanent, l'apprentissage intensif des langues et l'accès à des programmes d'employabilité et de formation**. Il est également prévu que le bénéficiaire puisse recevoir un soutien en nature dans certains domaines, et éventuellement une aide financière occasionnelle.<sup>438</sup> À ce stade, certaines ONG fournissent une aide directe pour le logement, y compris des appartements. Des activités d'information et d'accompagnement pour la recherche d'un logement sont également incluses.<sup>439</sup> Il est important de noter que les activités d'accompagnement pour la future recherche de logement sont déjà envisagées dès la première phase d'accueil.<sup>440</sup> La durée maximale estimée de la 2<sup>ème</sup> phase est de dix-huit mois.<sup>441</sup>

Les détails de ce soutien varient selon l'organisation concernée. Par exemple, dans le cas de la Croix-Rouge, ce soutien comprend également l'information et la sensibilisation des entités privées et

<sup>436</sup> Art. 33 et Art. 36 al. 3, Ley 12/2009.

<sup>437</sup> Art. 33 Ley 12/2009.

<sup>438</sup> Sistema de Acogida de Protección Internacional. Manual de Gestión (Nov 2018), op. cit., p. 17, disponible sous :  
[http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Subvenciones/AreaIntegracion/proteccion\\_internacional/socio\\_sanitaria\\_cetis\\_2019/documentos/Manual\\_gestion.pdf](http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Subvenciones/AreaIntegracion/proteccion_internacional/socio_sanitaria_cetis_2019/documentos/Manual_gestion.pdf) (15.06.2020).

<sup>439</sup> Id., p. 24.

<sup>440</sup> Id., p. 23.

<sup>441</sup> Fundación por la Justicia, Guía de Recursos para Refugiados, op. cit., p. 10.

publiques et de la population en général sur la nécessité d'un accès à un logement décent pour les demandeurs et les bénéficiaires d'une protection internationale. En plus d'offrir des conseils et une médiation, l'objectif est de démystifier les préjugés concernant la location et la vie avec ce groupe.<sup>442</sup>

### 2.3. Pour les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire

**Les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire doivent trouver un logement sur le marché privé, par leurs propres moyens, bien qu'ils soient assistés par les organismes publics et les ONG mentionnés au point 2.2.**

Aujourd'hui, de manière générale les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire ne bénéficient pas de mesures de soutien spéciales pour l'accès au logement. Comme indiqué au point 1.2, ils ont accès aux **mêmes logements sociaux et prestations connexes que les ressortissants nationaux**, conformément à la loi 4/2000 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale.<sup>443</sup> L'accès à ces mesures générales est ouvert aussi longtemps que dure la protection internationale. Ils n'existent **pas de forme de contrat ou de norme dans le droit du bail qui soient plus protectrices** à leur égard (dans les secteurs privé et public).

Certaines ONG ont demandé que le Plan national pour le logement donne la priorité à la location sociale pour les personnes en situation de vulnérabilité, y compris les demandeurs d'asile et les réfugiés.<sup>444</sup> Toutefois, cela n'a pas encore eu lieu. Le plan national pour le logement 2018-2021 comprend des programmes spéciaux d'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, ainsi que des programmes d'aide aux jeunes. Elle considère également comme bénéficiaires préférentiels les victimes de violences sexuelles, les personnes menacées d'expulsion de leur résidence habituelle, les sans-abris et d'autres personnes particulièrement vulnérables, mais il ne fait pas expressément référence aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.<sup>445</sup>

Dans le passé, les règlements qui régissaient le traitement des aides financières provenant des subventions administrées par le gouvernement espagnol (tant avec ses propres fonds qu'avec ceux de l'Union européenne), comprenaient des règles expresses concernant les aides financières dans le domaine du logement, y compris le paiement des dépenses et des biens de base, le loyer du logement, la caution locative et les frais de gestion d'une agence de location. Toutefois, ces règlements doivent être adaptés aux allocations budgétaires qui sont examinées chaque année à ces fins, et aucune règle expresse de soutien économique direct dans ce domaine ne semble avoir été adoptée depuis 2013.<sup>446</sup>

<sup>442</sup> Cruz Roja Española, Personas refugiadas, disponible sous: <https://www2.cruzroja.es/-/personas-refugiadas> (15.06.2020).

<sup>443</sup> Art. 13, Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social: « Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles », disponible sous: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544> (17.06.2020).

<sup>444</sup> CEAR, Informe 2019, Las personas refugiadas en España y Europa, p. 122, disponible sous: [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME\\_CEAR\\_2019.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME_CEAR_2019.pdf) (15.06.2020).

<sup>445</sup> Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, op. cit.

<sup>446</sup> Voir Subdirección General de Integración de los Migrantes, Protocolo de Ayudas Económicas Financiadas con cargo a la Subvención Nominativa, Fondo Europeo para los Refugiados (FER) y Fondo Social Europeo (FSE) [février 2013], disponible sous: [http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Subvenciones/anos\\_anteriores/area\\_integracion/2012/subrefug\\_2012/resolucion/Procedimiento\\_ayudas\\_FER\\_FSE\\_SN\\_07022013.pdf](http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Subvenciones/anos_anteriores/area_integracion/2012/subrefug_2012/resolucion/Procedimiento_ayudas_FER_FSE_SN_07022013.pdf) (17.06.2020).

Nonobstant ce qui précède, certaines organisations envisagent, dans le cadre de la phase d'intégration, de fournir un soutien financier pour le paiement de loyer.<sup>447</sup> En ce qui concerne le versement des garanties de loyer, il n'est pas non plus obligatoire d'accorder cet avantage, mais certaines organisations, telles que la Croix-Rouge espagnole, continuent de l'offrir.<sup>448</sup>

Outre l'aide au logement de l'État et des communautés autonomes décrite au point 1.1, certains règlements municipaux sur l'aide aux personnes en danger ou socialement exclues - y compris les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire - comprennent normalement une **aide financière pour le paiement du loyer**. En ce qui concerne le versement des **garanties de loyer**, les règlements de certaines municipalités excluent expressément cette prestation de la catégorie des aides économiques d'urgence sociale. La raison en est que les garanties versées par les locataires en faveur du propriétaire sont des sommes qui seront restituées au locataire à la fin du contrat de location.<sup>449</sup> Dans d'autres cas, l'assistance en matière de garantie de loyer est limitée dans le temps et dans son montant.<sup>450</sup>

## 2.4. Réponses aux besoins spéciaux de personnes ayant besoin d'une protection internationale

La loi 12/2009 du 30 octobre dispose, en son article 46, que des **mesures spéciales** doivent être prises pour le traitement différencié des personnes qui demandent ou bénéficient d'une protection internationale et qui se trouvent dans une **situation de vulnérabilité**, telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés avec des mineurs, les personnes ayant subi des actes de torture, un viol ou une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle et les victimes de la traite des êtres humains.<sup>451</sup> L'administration décide du moment où ce traitement différencié doit être engagé, lors de la procédure de détection de la vulnérabilité du demandeur.

Les dispositions d'application de la loi 12/2009 établissent que la situation spécifique des **personnes particulièrement vulnérables** sera prise en compte dans l'octroi des prestations par les administrations publiques compétentes, dans la limite de leurs moyens et de leurs disponibilités budgétaires, afin d'assurer un niveau de vie suffisant pour la subsistance des demandeurs.<sup>452</sup> Ainsi, il existe des aides financières spécifiques pour certains bénéficiaires de la protection internationale qui

<sup>447</sup> Defensor del Pueblo, Estudio sobre el Asilo en España, op. cit., p. 88.

<sup>448</sup> Cruz Roja Española, Personas refugiadas, disponible sous: [http://www.cruzroja.es/portal/page?\\_pageid=659,12331055&\\_dad=portal30&\\_schema=PORTAL30](http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=659,12331055&_dad=portal30&_schema=PORTAL30) (15.05.2020).

<sup>449</sup> Voir par exemple, Ayuntamiento de Cáceres, Bases reguladoras convocatoria de Ayudas de Urgencia Social, Ejercicio 2020, disponible sous: <https://www.ayto-caceres.es/wp-content/uploads/2020/02/convocatoria-ayudas-US2020.pdf> (15.05.2020).

<sup>450</sup> Par exemple, l'Ayuntamiento de Marina de Cudeyo (Cantabria) considère un maximum de 1 paiement mensuel et dans tous les cas, jusqu'à une limite de 800 euros, Ordenanza reguladora de las Ayudas Sociales para la Atención Inmediata a Personas en Situación o Riesgo de Exclusión Social (15 janvier 2020). disponible sous: <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=346615> (15.05.2020).

<sup>451</sup> Art. 46 Ley 12/2009.

<sup>452</sup> Art. 15, Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, disponible sous: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-5542> (17.06.2020).

se trouvent dans une situation de vulnérabilité comme les personnes âgées de plus de 65 ans ou présentant un degré de handicap reconnu égal ou supérieur à 65 %.<sup>453</sup>

Toutefois, la rigidité du système espagnol d'accueil est critiquée, en ce qui concerne les personnes en situation de vulnérabilité qui auraient besoin d'une plus longue période de soutien pour atteindre une certaine autonomie.<sup>454</sup> **Dans la pratique, il a été constaté que la situation de vulnérabilité de demandeurs dans des centres d'accueil temporaire ou aux postes frontières ne donne lieu à aucune intervention ou action particulière**, de sorte que le traitement qui leur est réservé est le même que celui réservé aux personnes qui n'appartiennent pas à des groupes vulnérables.<sup>455</sup>

En raison des retards accumulés dans le traitement des demandes d'asile, des personnes séjournent dans des centres temporaires pendant des années, y compris des mineurs non accompagnés.<sup>456</sup> Le Défenseur du peuple a signalé que des milliers de mineurs étrangers non accompagnés quittent le système de protection chaque année sans qu'il soit possible d'établir clairement les causes de cet abandon massif ou bien même le lieu où ils se trouvent.<sup>457</sup>

Par conséquent, les éventuels besoins spéciaux des personnes ayant besoin d'une protection internationale ne sont pas toujours pris en compte pour adapter l'aide à l'accès à un logement.

### 3. Subordination du soutien à l'établissement dans une zone géographique donnée

En principe, **le soutien pour l'accès au logement n'est pas subordonné à l'établissement dans des zones géographiques imposées**. Toutefois, il est fortement encouragé d'effectuer l'ensemble de l'itinéraire d'accueil dans la même province où la demande d'asile a été introduite. Cette mesure vise, entre autres, à assurer que les bénéficiaires créent des réseaux sociaux dans la communauté d'accueil, à garantir que les bénéficiaires remplissent les conditions d'accès aux services municipaux des Communautés autonomes dans lesquelles ils se trouvent, afin qu'ils puissent continuer à les soutenir une fois que leur participation au système d'accueil de la protection internationale aura pris fin, si nécessaire. De même, l'objectif est d'optimiser le travail des entités publiques et des ONG, ainsi que le suivi des bénéficiaires, facilitant ainsi la planification des moyens nécessaires au fonctionnement du système d'accueil.<sup>458</sup>

Cependant, dans la réglementation de la promotion de l'insertion professionnelle des personnes qui demandent l'asile ou qui ont le statut de réfugié ou bénéficient de la protection subsidiaire en Espagne, la possibilité d'actions de soutien dans les zones rurales à faible densité de population est établie, par le biais de processus personnalisés de sélection, de formation et d'accompagnement.<sup>459</sup>

Il a été signalé qu'au cours de la période 2019-2021, le secrétaire d'État à la migration, en collaboration avec le secrétaire d'État à l'emploi, travaillera sur un plan de mesures spécifiques, destinées aux

---

<sup>453</sup> Il existe aussi des aides financières spécifiques pour le regroupement familial. Manual de Gestión (Nov 2018), op. cit., p. 18.

<sup>454</sup> CEAR, Informe 2020, op. cit., p. 99.

<sup>455</sup> Defensor del Pueblo, Estudio sobre el Asilo en España, op. cit., p. 72, 75.

<sup>456</sup> L. Allary, Less Than a Human: The Politics of Legal Protection of Migrants with Irregular Status. AuthorHouse, 2015.

<sup>457</sup> Defensor del Pueblo, Informe Anual 2019, op. cit., p. 193.

<sup>458</sup> Sistema de Acogida de Protección Internacional. Manual de Gestión (Nov 2018), op. cit. pp. 16, 19-20.

<sup>459</sup> Id., p. 32.

réfugiés en Espagne, dans le but de garantir leur accès au marché du travail. Toutefois, ce plan n'a pas encore été rendu public.<sup>460</sup>

#### 4. Lutte contre les discriminations

En Espagne, des **normes anti-discrimination garantissent l'égalité pour l'accès au logement**. Cependant, ces normes sont de portée générale et ne visent pas spécialement les personnes ayant besoin d'une protection internationale.

Conformément à la loi 4/2000 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale, sont considérés comme des **actes de discrimination** tous ceux qui imposent illégitimement des conditions plus lourdes que celles imposées aux Espagnols ou qui restreignent ou limitent l'accès au logement des étrangers qui se trouvent régulièrement en Espagne, uniquement en raison de leur statut ou parce qu'ils appartiennent à une certaine race, religion, ethnie ou nationalité.<sup>461</sup>

Conformément à l'article 24 de la loi 4/2000, la **protection judiciaire** contre toute pratique discriminatoire qui viole les droits et libertés fondamentaux peut être mise en œuvre à travers la procédure prévue à l'article 53.2 de la CE. Conformément à cette disposition, la protection de certains droits et libertés reconnus dans la CE peut être demandée devant **les tribunaux ordinaires** (en matière civile pour l'accès au logement), voire par un recours (« recurso de amparo ») devant le Tribunal constitutionnel espagnol (TCE). Ce dernier recours - bien qu'il procède même contre les décisions administratives et judiciaires - est de nature subsidiaire ou de « dernier recours », puisque la protection générale en matière de pratiques discriminatoires incombe aux tribunaux ordinaires.<sup>462</sup>

Parmi les droits soumis à cette protection juridictionnelle figure l'égalité devant la loi, sans aucune discrimination fondée sur la naissance, la race, le sexe, la religion, les opinions ou toute autre condition ou circonstance personnelle ou sociale (article 14).<sup>463</sup> Selon l'article 20.1 de la CE, les étrangers ont droit à une protection judiciaire effective.

Bien que l'article 13 de la CE dispose que les étrangers en Espagne jouissent des libertés publiques qui leur sont expressément garanties dans les conditions établies par les traités et la loi, la jurisprudence du TCE a rappelé qu'un traitement inégal des étrangers à l'égard des Espagnols n'est pas possible<sup>464</sup> puisqu'ils en jouissent « dans des conditions pleinement comparables [à celles des Espagnols] »<sup>465</sup> Ces droits sont ceux qui « appartiennent à la personne en tant que telle et non en tant que citoyen, c'est-à-dire les droits indispensables pour garantir la dignité humaine qui, conformément à l'article 10.1 de notre Constitution, est le fondement de l'ordre politique espagnol ». <sup>466</sup> Le TCE a également qualifié ces droits d'« inhérents à la dignité de la personne humaine »<sup>467</sup>. Ils comprennent le droit à la vie, à

<sup>460</sup> Gobierno de España, España y el Pacto Global sobre los Refugiados: Una Aportación al I Foro Global (Genève, les 17 et 18 décembre 2019), p. 18, disponible sous: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/APORTACIO%CC%81N%20ESPAN%CC%83OLA%20AL%20I%20FORO%20GLOBAL%20REFUGIADOS.%20ESPAN%CC%83OL.pdf> (17.06.2020).

<sup>461</sup> Art. 23.2 c), Ley Orgánica 4/2000.

<sup>462</sup> Art. 41, Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, disponible sous: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709>.

<sup>463</sup> Arts. 14, 19, et 53.2 CE.

<sup>464</sup> STC 107/1984, F. 3

<sup>465</sup> STC 95/2000, du 10 avril [RTC 2000, 95], F. 3.

<sup>466</sup> STC 107/1984, F. 3 ; 99/1985, F. 2 ; et 130/1995, 11 septembre [RTC 1995, 130], F. 2.

<sup>467</sup> STC 91/2000, 30 mars, F. 7.

l'intégrité physique et morale, à la vie privée, à la liberté idéologique,<sup>468</sup> mais aussi le droit à une protection judiciaire effective,<sup>469</sup> le droit à l'assistance juridique gratuite,<sup>470</sup> le droit à la liberté et à la sécurité<sup>471</sup>, et le droit de ne pas être discriminé en raison de la naissance, de la race, du sexe, de la religion ou de toute autre condition ou circonstance personnelle ou sociale.<sup>472</sup> Tous ces droits ont été expressément reconnus par le TCE comme appartenant à des personnes en tant que telles (quelle que soit leur nationalité). De plus, ils ne forment pas une liste fermée et exhaustive.<sup>473</sup>

Malgré l'existence des outils de protection juridictionnelle mentionnés, notre étude de la jurisprudence n'a pas permis d'identifier une décision concernant une discrimination en matière d'accès au logement subie par le bénéficiaire d'une protection internationale. Cependant, **dans la pratique, des violations importantes du principe de non-discrimination ont été signalées et des personnes ayant besoin d'une protection internationale rencontrent de nombreux obstacles dans leur accès au logement à leur sortie des centres d'accueil**, car ils doivent fournir des garanties, des bulletins de paie et des preuves de leurs moyens de subsistance qu'ils n'ont bien souvent pas.<sup>474</sup> Par ailleurs, ceci s'inscrit dans un contexte générale où on observe plusieurs cas de discrimination raciale et ethnique dans l'accès au logement.<sup>475</sup>

En ce qui concerne les actes de discrimination dans l'accès au logement, les victimes peuvent prétendre à une indemnisation. Bien que cela soit théoriquement possible nous n'avons pas trouvé de jurisprudence qui envisage une compensation ou une indemnisation des personnes ayant droit à une protection internationale pour les violations des normes générales anti-discrimination décrites ci-dessus.<sup>476</sup> De même, dans le cas où il est possible de déposer un « recurso de amparo », le juge constitutionnel peut annuler ou imposer une décision.<sup>477</sup> Malheureusement nous n'avons pas non plus trouvé de jurisprudence constitutionnelle sur la question spécifique de la discrimination pour l'accès au logement des personnes ayant besoin d'une protection internationale.

---

<sup>468</sup> STC 107/1984, F. 3.

<sup>469</sup> STC 99/1985, F. 2.

<sup>470</sup> STC 95/2003, F. 4.

<sup>471</sup> STC 144/1990 du 26 septembre [RTC 1990, 144], F. 5.

<sup>472</sup> STC 137/2000 du 29 mai [RTC 2000, 137], F. 1.

<sup>473</sup> Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm. 236/2007 de 7 novembre. RTC 2007\236.

<sup>474</sup> CEAR, Informe sobre discriminación de personas migrantes y refugiadas en España (2016), p. 13, disponible sous: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/02/Informe-discriminaci%C3%B3n.pdf> (17.06.2020).

<sup>475</sup> ACCEM, Discriminación racial y étnica en el acceso a una vivienda (17.12.2019), disponible sous: <https://www.accem.es/discriminacion-en-el-acceso-a-una-vivienda/> (17.06.2020).

<sup>476</sup> M.S. Saiz, El daño moral en los derechos fundamentales: últimos pronunciamientos (19.05.2017), disponible sous: <https://elderecho.com/el-dano-moral-en-los-derechos-fundamentales-ultimos-pronunciamientos> (21.08.2020).

<sup>477</sup> Art. 55, Ley Orgánica 2/1979.

## F. FRANCE

Ce rapport de droit national **présente le cadre juridique** applicable à l'exercice du droit au logement par les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Il convient de remarquer que **les différents acteurs impliqués reconnaissent globalement que les moyens logistiques et financiers ne permettent pas une application généralisée et systématique des règles qui sont présentées** dans ce rapport. Ainsi, nombreuses sont les personnes ayant besoin d'une protection internationale qui ne sont pas en mesure d'exercer leur droit au logement de manière satisfaisante. Toutefois, plusieurs études pluridisciplinaires et documents définissant les orientations politiques, produites par différentes catégories d'acteurs, font état d'une **récente intensification des efforts en termes de moyens financiers** et création de places d'hébergement voire de disponibilité de logements.<sup>478</sup> Si le présent rapport signale sporadiquement des informations relatives à la pratique, il n'a vocation qu'à présenter le système juridique.

### 1. Bénéficiaires du soutien au logement

#### 1.1. Mesures spéciales en faveur de certaines catégories de personnes

Le système général de soutien pour le logement prévoit deux types de mesures spéciales visant à soutenir certaines catégories de personnes. Il s'agit du versement d'allocations au titre d'une **aide personnelle au logement**<sup>479</sup>, d'une part, et de **logements sociaux**<sup>480</sup> dont le loyer est modéré, d'autre part.

Ces mesures sont ouvertes aux non-ressortissants sous deux conditions principales :

- ne pas disposer de **ressources** excédant les limites fixées ;

<sup>478</sup> Voir par exemple : Ministère de l'Action et des comptes publics, Direction du budget, Mission immigration, asile et intégration, Annexe budgétaire au projet de loi de finance 2019, Objectifs et indicateurs de performance 2019, disponible sous : [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2019/pap/html/DBG\\_PGMOBJINDPGM303.htm](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2019/pap/html/DBG_PGMOBJINDPGM303.htm) (10.07.2020) ; Ministre Chef de file, Ministre de l'Intérieur, Politique française de l'immigration et de l'intégration, Document de politique transversale, Projet de loi de finance pour 2020, pp. 73 - 75, disponible sous : [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/DPT/DPT2020\\_immigration.pdf#page=73&zoom=100,76,449](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/DPT/DPT2020_immigration.pdf#page=73&zoom=100,76,449) (10.07.2020) ; Instruction relative à l'accélération du relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, des ministres de l'Intérieur, de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et chargé de la Ville et du Logement, 04.03.2019 ; D. Vanoni et al., Contribution des bailleurs sociaux au logement des réfugiés : Etat des lieux des bonnes pratiques, 2019, disponible sous : <https://www.union-habitat.org/sites/default/files/articles/pdf/2019-08/etudelogementdesrefugiesvf.pdf> (10.07.2020) ; France terre d'asile, Rapport national – NIEM, L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale en France, 2019, pp. 35 - 43, disponible sous : [https://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/pdf/France\\_National\\_Report\\_2018\\_-\\_Rapport\\_national\\_-\\_NIEM\\_L\\_int\\_gration\\_des\\_b\\_n\\_ficiaires\\_d\\_une\\_protection\\_internationale\\_en\\_France.pdf](https://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/pdf/France_National_Report_2018_-_Rapport_national_-_NIEM_L_int_gration_des_b_n_ficiaires_d_une_protection_internationale_en_France.pdf) (10.07.2020).

<sup>479</sup> Il existe trois catégories d'allocations : l'Aide personnalisée au logement, l'Allocation de logement familial et l'Allocation de logement social ; Code de la construction et de l'habitation, articles L. 811-1 et suivants ; voir : Service-Public (le site officiel de l'administration française), Allocations logement, disponible sous : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N20360> (04.11.2019).

<sup>480</sup> Code de la construction et de l'habitation, articles L. 411 et suivants ; voir : Service-Public (le site officiel de l'administration française), Conditions d'attribution d'un logement social, disponible sous : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F869> (04.11.2019).

- séjourner régulièrement sur le territoire français dans des conditions de permanence définies, soit, en d'autres termes, bénéficier d'un **droit de séjour ouvrant l'éligibilité** à ces mesures.<sup>481</sup>

## 1.2. Éligibilité des personnes ayant besoin d'une protection internationale et mesures leur étant dédiées

Le système général décrit au 1.1. ci-dessus est **ouvert aux personnes dont les autorités ont reconnu le besoin d'une protection internationale** (réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire) ; **les demandeurs d'asile n'y ont pas accès**<sup>482</sup>. L'hébergement de ces derniers fait l'objet de **mesures spécifiques**<sup>483</sup>.

## 2. Contenu des mesures de soutien au logement

### 2.1. Pour les demandeurs d'asile

Les demandeurs d'asile<sup>484</sup> sont hébergés dans des **centres d'accueil pour demandeurs d'asile** (ou une autre structure financée par le ministère chargé de l'asile)<sup>485</sup>, ou bien reçoivent une **allocation** destinée au paiement de frais d'hébergement ou de logement<sup>486</sup> s'élevant à 7,40 euros par jour<sup>487</sup>.

**En fonction de leurs ressources**, une participation financière aux frais d'accueil et d'hébergement est demandée aux demandeurs d'asile<sup>488</sup>. De la même manière, le montant de l'allocation versée aux

<sup>481</sup> Code de la construction et de l'habitation, articles R. 441-1 (logements sociaux), L. 822-2 (renvoyant à l'article L. 512-2 du Code de la sécurité sociale) (allocations logements) ; voir *infra* 1.2..

<sup>482</sup> Code de la construction et de l'habitation, articles R. 823-2 et, par renvoi de ce dernier, Code de la sécurité sociale, article D. 512-1, 5°, 6° et 10° ; Arrêté du 29 mai 2019 fixant la liste des titres de séjour prévue au 1° de l'article R. 441-1 du Code de la construction et de l'habitation, article 2, n° 9 ; Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, articles L. 744-3, L. 744-1 paragraphe 1 *in fine* (interprété *a contrario*), L. 751-3 et R. 744-5 à R. 744-13 ; voir également la lettre de la Direction des politiques familiale et sociale, relative à la réforme du droit d'asile et les modalités de gestion des droits aux prestations en faveur des personnes réfugiées, du 18.01.2017, LR n° 2017 - 003.

<sup>483</sup> Voir *infra* 2.1..

<sup>484</sup> En principe, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile sont destinés aux personnes dont la demande est étudiée dans le cadre d'une procédure normale et les personnes vulnérables dont la demande fait l'objet d'une procédure accélérée. Les personnes dont la demande d'asile est soumise à la procédure accélérée et les dublinés sont accueillis dans les hébergements d'urgence des demandeurs d'asile (cf. la note de bas de page suivante).

<sup>485</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 744-3, alinéa 2, 1° et 2°. Ainsi, le dispositif national d'accueil comprend d'autres formes d'hébergement que les centres d'accueil pour demandeurs d'asile : des centres d'accueil temporaire service de l'asile (ATSA), des centres relevant du programme d'accueil et d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), les centres d'accueil et d'orientation (CAO) et les centres d'accueil et d'examen des situations administratives (CAES) ; voir : Office français de l'immigration et de l'intégration, Rapport d'activité 2018, p. 24 ss., disponible sous : <http://www.ofii.fr/IMG/pdf/RAA%20OFII%202018-BD.pdf> (09.01.2020) ; également : La Cimade, Dispositif d'accueil des demandeurs d'asile : état des lieux, disponible sous : <https://www.lacimade.org/schemas-regionaux-daccueil-des-demandeurs-dasile-quel-etat-des-lieux/> (09.01.2020) ; La Cimade, Cartographie de l'accueil des demandeurs d'asile en France en 2017, disponible sous : <https://www.lacimade.org/rapport-dactivite-de-lofii-2017-cartographie-de-laccueil-des-demandeurs-dasile-en-france/> (09.01.2020).

<sup>486</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article D. 744-26.

<sup>487</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Annexe 7-1, I.

<sup>488</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 744-2, I, alinéa 3, et article R. 744-10.

demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés en centre d'accueil est grevé en fonction de leurs ressources<sup>489</sup>.

Par ailleurs, le versement d'une **caution** (dépôt de garantie) par le demandeur d'asile peut être exigée<sup>490</sup>.

Dans une récente décision de la Cour européenne des droits de l'homme, l'arrêt N.H. et autres contre France du 2 juillet 2020<sup>491</sup>, **la France a été condamnée pour traitement dégradant témoignant d'un manque de respect pour la dignité** de personnes ayant vécu plusieurs mois dans la rue, en attendant la date de leur convocation pour pouvoir déposer leur demande d'asile et ainsi se voir ouvrir le susmentionné dispositif réservé aux demandeurs d'asile. Le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun était par ailleurs saturé ; la priorité y était en outre donnée aux personnes particulièrement vulnérables (familles avec enfants mineurs, aux personnes âgées ou ayant des problèmes de santé). La Cour relève que la loi française prévoyait, à l'époque des faits, un délai de quinze jours à compter du moment où un demandeur se présentait à la préfecture pour enregistrer la demande d'asile et, par voie de conséquence, lui permettre d'accéder aux hébergements dédiés aux demandeurs d'asile ou recevoir une allocation ; mais la Cour note que, dans la pratique, ce délai était d'en moyenne trois à cinq mois selon les préfectures. Dépourvus du droit d'exercer une activité professionnelle pendant la durée de la procédure, les requérants dépendaient entièrement de la prise en charge matérielle et financière prévue par le droit national. Or, le dépôt de la demande d'asile était reporté par les autorités en raison du manque de moyens face au nombre important de demandes.

Toutefois, pour justifier qu'elle laisse aux autorités et au Comité des ministres le soin d'apprécier les mesures appropriées à mettre en place au niveau national pour une mise en conformité avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour constate que, depuis l'introduction des requêtes dans cette affaire, « de nombreux changements législatifs sont intervenus en droit interne ». D'une part, le délai pour enregistrer les demandes d'asile a été réduit à trois jours. D'autre part, « le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile et des prestations financières a été réformé en profondeur »<sup>492</sup>.

Cela étant, il ressort de nos échanges, **en juillet 2020**, avec une association strasbourgeoise d'accompagnement des demandeurs d'asile, que **le montant de l'allocation versée aux personnes non hébergées est estimé insuffisant en ce qu'il ne leur permet pas d'accéder à un logement**. Des recours sont régulièrement introduits devant les juges nationaux pour exiger des autorités la fourniture d'un hébergement. Toutefois, il nous a été indiqué que **ces recours n'aboutissent à une décision favorable aux demandeurs que lorsqu'ils sont des personnes particulièrement vulnérables**.<sup>493</sup>

---

<sup>489</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article D. 744-26.

<sup>490</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 744-5 alinéa 2 ; voir également : Arrêté du 19.06.2019 relatif au contrat de séjour entre le gestionnaire du centre d'accueil pour demandeurs d'asile et le demandeur d'asile au règlement de fonctionnement des hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile, Annexe, article 3, paragraphe 1.

<sup>491</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 5<sup>ème</sup> section, affaire N.H. et autres c. France, 02.07.2020, req. n° 28820/13 et 2 autres.

<sup>492</sup> Cour européenne des droits de l'homme, affaire N.H. et autres c. France, *op. cit.*, N 195.

<sup>493</sup> Echange téléphonique ayant eu lieu en juillet 2020.

Dans un document budgétaire de 2019, le ministère de l'Action et des comptes publics indiquait que, **en 2017, 47 % des demandeurs d'asile en ayant fait la demande avaient été hébergés dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile ou un hébergement d'urgence dédiés aux demandeurs d'asile**<sup>494</sup>.

## 2.2. Lors de la sortie du système réservé aux demandeurs d'asile due à la reconnaissance du besoin d'une protection internationale

Une fois le besoin d'une protection internationale reconnu, les personnes concernées bénéficient d'une préparation et de l'organisation de la sortie du lieu d'hébergement, ainsi que d'un **accompagnement à l'accès au logement pérenne social ou privé**<sup>495</sup>. L'importance de ce soutien **varie, selon que la personne était hébergée dans le cadre du dispositif national d'accueil ou non**.

**Dans les cas où la personne bénéficiait d'un hébergement**, dès que le gestionnaire du lieu d'hébergement est informé par l'Office français de l'immigration et de l'intégration de **la décision définitive relative à une demande d'asile, la prise en charge se termine**<sup>496</sup>. Cependant, si cette décision définitive reconnaît le besoin d'une protection internationale, la personne concernée peut demander à **rester dans le centre, jusqu'à ce qu'une solution d'hébergement ou de logement soit trouvée**. Cette période de prolongation de l'hébergement dure au maximum trois mois ; elle peut exceptionnellement être prolongée pour une durée maximale de trois mois supplémentaires<sup>497</sup>.

Pendant cette période de prolongation de l'hébergement, la personne concernée prépare, avec le gestionnaire du lieu, les modalités de sa sortie. **Le gestionnaire est tenu de prendre « toutes mesures utiles pour lui faciliter l'accès à ses droits**, au service intégré d'accueil et d'orientation, **ainsi qu'à une offre d'hébergement ou de logement adapté** »<sup>498</sup>. La préparation des modalités de sortie comprend notamment : l'ouverture des droits sociaux ; l'information sur les dispositifs existants pour l'accompagnement global, notamment les dispositifs associant formation professionnelle et hébergement ; l'accès au logement pérenne dans le parc social ou privé ; l'orientation des plus

<sup>494</sup> Ministère de l'Action et des comptes publics, Direction du budget, Mission immigration, asile et intégration, Annexe budgétaire au projet de loi de finance 2019, Objectifs et indicateurs de performance 2019, disponible sous :

[https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2019/pap/html/DBG\\_PGMOBJINDPGM303.htm](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2019/pap/html/DBG_PGMOBJINDPGM303.htm) (10.07.2020); ce document résume la prise en charge de l'hébergement des demandeurs d'asile ainsi : « La prise en charge des demandeurs d'asile intervient sous la forme d'un hébergement accompagné en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et avec le versement de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). En l'absence de place disponible au sein d'un CADA, l'hébergement est assuré dans des structures d'hébergement d'urgence dédiées aux demandeurs d'asile (en accueil temporaire-service de l'asile (AT-SA), en hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile à gestion locale (HUDA local), en centres d'accueil et d'orientation (CAO), en places issues du programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA) et en centres d'accueil et d'examen des situations administratives (CAES) ou, à défaut, en hébergement d'urgence de droit commun. ». On relève par ailleurs que, en juin 2019, 9128 demandeurs d'asile étaient hébergés dans des centres d'hébergement généralistes ; Ministre Chef de file, Ministre de l'Intérieur, Politique française de l'immigration et de l'intégration, Document de politique transversale, Projet de loi de finance pour 2020, p. 74, disponible sous : [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/DPT/DPT2020\\_immigration.pdf#page=73&zoom=100,76,449](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2020/pap/pdf/DPT/DPT2020_immigration.pdf#page=73&zoom=100,76,449) (10.07.2020).

<sup>495</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article R. 744-6-1, 8°.

<sup>496</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article R. 744-12, I alinéas 1 et 2 *in limine*.

<sup>497</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article R. 744-12, I alinéa 2, 1°.

<sup>498</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article R. 744-12, I alinéa 2, 1°.

vulnérables nécessitant un accompagnement renforcé vers un centre provisoire d'hébergement ou un hébergement adapté. Si la personne concernée refuse un logement qui lui est proposé de manière non justifiée, la prise en charge prend fin.<sup>499</sup>

**Dans les cas où la personne ne bénéficiait pas d'un hébergement**, lorsque le besoin d'une protection internationale est reconnu, **le versement de l'allocation** éventuellement perçue pour couvrir les frais d'hébergement ou de logement **prend fin au terme du mois qui suit celui de la notification de la décision**<sup>500</sup>.

Les structures de premier accueil des demandeurs d'asile **accompagnent** pendant six mois ces bénéficiaires d'une protection internationale non hébergés dans le dispositif national d'accueil. Cet accompagnement comprend notamment : l'**information** de la personne concernée sur les démarches à réaliser dans les domaines de l'hébergement et du logement et la **mise en relation** de la personne concernée avec les services compétents pour l'ouverture effective des droits sociaux correspondant à sa situation (tels que le dépôt d'une demande de logement ou d'hébergement d'insertion, une demande d'intermédiation locative et d'accompagnement social lié au logement)<sup>501</sup>.

**Cependant, il a pu être observé** que des bénéficiaires d'une protection internationale demeurent en hébergement d'urgence ou même dans des campements insalubres. Lors d'une évacuation d'envergure de campement à Paris en mai 2018, l'Office français de l'immigration et de l'intégration<sup>502</sup> dénombrait 10% de bénéficiaires d'une protection internationale.<sup>503</sup>

### 2.3. Pour les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire

D'autres formes de soutien pour l'accès au logement sont fournies aux réfugiés et bénéficiaires d'une protection subsidiaire. Ils ont **accès à des programmes et prestations de soutien ouverts au reste de la population** (c'est-à-dire de droit commun). Les mesures de soutien pour l'accès au logement font souvent, dans ce cas, l'objet d'une attention particulière visant à ne pas faire entrer en concurrence les bénéficiaires d'une protection internationale avec les autres bénéficiaires potentiels (par exemple : budgétisation séparée, nombre de places réservées aux premiers d'une part et aux seconds d'autre part). En outre, **une forme d'accompagnement et des types d'hébergement ou de logement leurs sont spécialement dédiés**.

Ainsi, les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent solliciter **le bénéfice des droits ouverts par le droit commun**, et en particulier ceux garantis par le Code de la construction et de

<sup>499</sup> Arrêté du 15.02.2019 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeur d'asile, N 5 ; Arrêté du 15.02.2019 relatif au cahier des charges des lieux d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, N 5.

<sup>500</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article D. 744-34, renvoyant à l'article L. 744-9 alinéa 2.

<sup>501</sup> Voir notamment : Marché 4150025, Prestation C, publié au Bulletin officiel des annonces des marchés publics du 30.11.2018, avis n° 19-55308 ; Gisti, Prestations prévues par le marché, disponible sous : [https://www.gisti.org/IMG/pdf/ofii\\_marche-public-cahier-des-charges.pdf](https://www.gisti.org/IMG/pdf/ofii_marche-public-cahier-des-charges.pdf) (05.11.2019)

<sup>502</sup> Il s'agit d'un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur.

<sup>503</sup> France terre d'asile, Rapport national – NIEM, L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale en France, 2019, p. 35, disponible sous : [https://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/pdf/France\\_National\\_Report\\_2018 - Rapport national - NIEM L int gration des b n ficiaires d une protection internationale en France.pdf](https://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/pdf/France_National_Report_2018_-_Rapport_national_-_NIEM_L_int_egration_des_b_n_ficiaires_d_une_protection_internationale_en_France.pdf) (10.07.2020) ; citant : P. Bouvier, Après celui du Millénaire, deux autres camps de migrants évacués à Paris, in Le Monde, 04.06.2018, disponible sous : [https://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2018/06/04/apres-celui-du-millenaire-deux-autres-camps-de-migrants-evacues-a-paris\\_5309059\\_1654200.html](https://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2018/06/04/apres-celui-du-millenaire-deux-autres-camps-de-migrants-evacues-a-paris_5309059_1654200.html) (10.07.2020).

l'habitation<sup>504</sup>, qui régit **les aides personnelles au logement et l'accès aux logements sociaux** (cf. *supra* 1.1. et 1.2.).

L'accès aux **parcs privé et public** est également facilité par des **dispositifs de sécurisation des bailleurs privés et d'accompagnement**. Il s'agit de dispositifs de droit commun (c'est-à-dire non réservés aux bénéficiaires d'une protection internationale). Ils consistent par exemple en l'intermédiation locative avec, lorsque c'est possible, des baux glissants, ou encore des mesures d'accompagnement vers et dans le logement ou bien social lié au logement.

L'**intermédiation locative** est une prise à bail d'un logement par un tiers social (le locataire) qu'il propose à des ménages en difficultés, qui auront soit le statut de sous-locataire, soit d'occupant à titre onéreux<sup>505</sup>. Dans ce cadre, il est possible de conclure avec le bailleur des **baux glissants**. Il s'agit d'un système transitoire, dans lequel une association conclut un contrat de location pour une personne dont la situation personnelle ne lui permet pas un accès direct à un logement ordinaire. Au terme d'un accompagnement social, le bail est transmis au sous-locataire, qui devient alors le locataire et accède ainsi à l'autonomie.<sup>506</sup> Dans le cadre du parc privé, la mise à disposition de logement via l'intermédiation locative peut ouvrir le droit à des avantages fiscaux et des primes. Le Fonds de solidarité logement finance les suppléments de dépenses de gestion.<sup>507</sup>

L'**accompagnement vers et dans le logement** se pratique de manière préventive ou curative. Il s'agit de prestation individuelle ou collective, dont l'enjeu principal est l'autonomie de la personne sur le plan de son logement. Cet accompagnement peut comprendre une aide à la recherche de logement, un suivi préventif lorsque la personne dispose d'un logement, le traitement des difficultés locatives, la favorisation de la vie sociale dans le logement et au dehors.<sup>508</sup>

L'**accompagnement social lié au logement** vise la mise en œuvre du droit au logement, pour les personnes pour lesquelles le logement est le facteur prédominant de précarisation et d'exclusion, et dont les difficultés d'insertion sociale dépassent la seule problématique du logement. L'accompagnement est proposé par des travailleurs sociaux, qui offrent un soutien socio-éducatif afin de réaliser un projet d'insertion. L'accompagnement consiste notamment en l'aide à la recherche et à l'accès à un logement autonome et adapté, ou encore l'aide à la gestion budgétaire pour le maintien dans le logement<sup>509</sup>.

Un **accompagnement pour l'accès au logement**<sup>510</sup> (distinct des accompagnements de droit commun susmentionnés) est **spécialement dédié** aux bénéficiaires d'une protection internationale. Bien qu'il soit ouvert à tous les bénéficiaires d'une protection internationale, cet accompagnement social pour l'accès au logement est prioritairement accordé à deux groupes : les personnes **les plus vulnérables** nécessitant un travail spécifique pour garantir leur entrée et leur maintien dans le logement (en

---

<sup>504</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 751-3.

<sup>505</sup> Instruction relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, 12.12.2017, *op. cit.*, Annexe 4 Dispositifs mobilisables pour favoriser le logement des réfugiés, pp. 1-2.

<sup>506</sup> Voir par exemple : France Terre d'Asile, FAQ n° 70 : le bail glissant, disponible sous : <http://france-terre-asile.org/images/stories/que-faisons-nous/rechercher-logement/faq-70-bail-glissant.pdf> (14.11.2019).

<sup>507</sup> Instruction relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, 12.12.2017, *op. cit.*, Annexe 4 Dispositifs mobilisables pour favoriser le logement des réfugiés, p. 2.

<sup>508</sup> Instruction relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, 12.12.2017, *op. cit.*, Annexe 4 Dispositifs mobilisables pour favoriser le logement des réfugiés, p. 2.

<sup>509</sup> Instruction relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, 12.12.2017, *op. cit.*, Annexe 4 Dispositifs mobilisables pour favoriser le logement des réfugiés, p. 4.

<sup>510</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 751-1.

particulier les jeunes de moins de 25 ans et les personnes isolées), et les personnes qui ont **accepté de déménager pour s'installer dans une zone moins tendue** en termes de disponibilité de logements<sup>511</sup>.

Ce dernier accompagnement repose sur l'attribution de subventions à des associations (forfait modulable de 1500 € par personne, en fonction de la composition familiale et de la vulnérabilité). Ces associations s'engagent en échange à mener des **actions d'accompagnement global destinées à garantir l'entrée, le maintien et l'autonomie dans le logement**. Leurs actions doivent s'articuler avec les autres dispositifs favorisant l'intégration socio-professionnelle des bénéficiaires d'une protection internationale. Un accompagnement dure **12 mois**. Leurs actions consistent notamment à : « accompagner les ménages dans leurs démarches administratives, sociales, d'accès aux droits et aux soins en les aidant à réaliser l'ensemble des démarches permettant l'ouverture des droits » ; « assurer la transition vers les actions éventuelles des travailleurs sociaux qui interviendraient auprès des ménages à l'issue de la période d'accompagnement » ; « favoriser le basculement vers un accompagnement de droit commun » ; « verser une aide à l'installation de 330€ par personne destinée à l'achat d'équipement mobiliers » si le besoin est avéré ; etc.<sup>512</sup>

Par ailleurs, différents **types spéciaux d'hébergement ou de logement** visent à offrir des solutions aux bénéficiaires d'une protection internationale présentant des difficultés spécifiques pour l'accès au logement. Il s'agit en particulier de **centres provisoires d'hébergement** (à destination des plus vulnérables, pour un accompagnement vers plus d'autonomie, la formation professionnelle et un hébergement temporaire), de places en **foyers de jeunes travailleurs** (solution transitoire pour les majeurs de moins de 25 ans difficilement solvables), de **logements en résidences sociales** (logements à destination de personnes isolées, pendant environ deux ans, pour faciliter la sortie des centres d'hébergement), d'**hébergements** conventionnés par l'Etat avec des organismes gestionnaires qui reçoivent une **allocation de logement temporaire** et trouvent, en outre, des solutions alternatives et notamment un logement aux personnes hébergées<sup>513</sup>. Il existe des dispositifs d'**hébergement chez des particuliers**, des systèmes de **parrainage** et des projets de **colocation**, offrant des solutions complémentaires temporaires et assurant un relai de l'accompagnement vers et dans le logement<sup>514</sup>. Des projets de **logements passerelles** permettent encore une solution de logement transitoire (3 mois environ), associée à un accompagnement tourné vers la recherche d'une solution de sortie pérenne dans un délai resserré (environ 3 mois). Ce type de logement est notamment utile lorsque les

---

<sup>511</sup> Instruction relative à l'accélération du relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, des ministres de l'Intérieur, de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et chargé de la Ville et du Logement, 04.03.2019, Annexe 3 Le financement de l'accompagnement social des réfugiés pour l'accès au logement, p. 1. Concernant la mobilité des bénéficiaires d'une protection internationale, voir *infra* 3..

<sup>512</sup> Instruction relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, des ministères de l'Intérieur et de la Cohésion des territoires à destination des préfets de régions et de départements, 12.12.2017, Annexe 3 Convention-type relative aux prestations d'accompagnement des réfugiés, article 1.

<sup>513</sup> Instruction relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, 12.12.2017, *op. cit.*, Annexe 4 Dispositifs mobilisables pour favoriser le logement des réfugiés, p. 3.

<sup>514</sup> Par exemple : Hébergement citoyen, programmes Volont'R, Mento'R et Fai'R ; Instruction relative à l'accélération du relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, 04.03.2019, *op. cit.*, Annexe 2 Principes d'actions pour une mobilisation accrue de logements en faveurs des BPI, p. 4 et p. 6.

bénéficiaires d'une protection internationale sont en attente d'une réunification familiale<sup>515</sup> ou encore loin de l'autonomie financière<sup>516</sup>.

Pour finir, afin de soutenir certaines **catégories de personnes** (par exemple, les personnes de moins de 30 ans), le droit commun prévoit des systèmes d'aide pour le versement du **dépôt de garantie** et de **cautionnement**, ouverts aux bénéficiaires d'une protection internationale<sup>517</sup>.

De manière transversale, on observe une tendance à la **pluridisciplinarité des mesures** mises en place, afin de répondre aux problématiques multiples de l'accès à l'autonomie. Le logement ou l'hébergement sont ainsi souvent combinés à des mesures d'accompagnement visant à l'accès à la formation ou à l'emploi. On observe également que les mesures à destination des bénéficiaires d'une protection internationale s'inscrivent le plus souvent dans le cadre des **procédures de droit commun**, et que des **mesures subsidiaires visent à répondre aux besoins particuliers** de cette catégorie de personnes.<sup>518</sup>

En ce qui concerne la subordination de l'accès à ces différentes mesures à la conservation de la protection internationale, on relève que **la régularité du séjour est exigée pour l'enregistrement d'une demande de logement social et l'attribution d'un tel logement, ainsi que l'attribution d'une aide personnelle au logement**<sup>519</sup>. En revanche, **la régularité du séjour n'est une condition ni pour l'accès à un logement dans le parc privé, ni pour le maintien dans le logement qu'il soit social ou privé**<sup>520</sup>. L'attribution de certaines autres mesures d'aide, telles que par exemple une garantie et un cautionnement ou une place dans un foyer de jeunes travailleurs, n'est *a priori* pas conditionnée par la régularité du séjour, mais par le jeune âge ou la situation professionnelle<sup>521</sup>. Nos recherches n'ont pas permis de répondre à la question de savoir si les autres mesures mentionnées dans cette partie du rapport national sont subordonnées à la perdurance de la protection internationale. Toutefois, **pour**

---

<sup>515</sup> Instruction relative à l'accélération du relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, 04.03.2019, *op. cit.*, Annexe 2 Principes d'actions pour une mobilisation accrue de logements en faveur des BPI, p. 4 et p. 6.

<sup>516</sup> Instruction relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, 12.12.2017, *op. cit.*, p. 5.

<sup>517</sup> Instruction relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, 12.12.2017, *op. cit.*, Annexe 4 Dispositifs mobilisables pour favoriser le logement des réfugiés, pp. 4-5.

<sup>518</sup> Voir encore, par exemple, le programme ACCELAIR qui traite des problématiques de l'emploi et du logement pour les bénéficiaires d'une protection internationale, tout en s'inscrivant dans le cadre des procédures de droit commun ; Instruction relative au relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, 12.12.2017, *op. cit.*, Annexe 4 Dispositifs mobilisables pour favoriser le logement des réfugiés, pp. 10-13.

<sup>519</sup> Cf. *supra* 1.1..

<sup>520</sup> GISTI, Sans-papiers, mais pas sans droits, 7<sup>ème</sup> éd., 2019, pp. 88 – 89.

<sup>521</sup> En ce qui concerne les foyers de jeunes travailleurs, la régularité du séjour ne figure pas au nombre des conditions posées aux articles L. 633-1 à L. 633-5 et R. 633-1 à R. 633-9 du Code de la construction et de l'habitation relatifs aux Mesures relatives à la protection des personnes logées en logement-foyer ; voir également : Service Public (site officiel de l'administration française), Foyer de jeunes travailleurs (FJT) ou « Habitat jeunes », vérifié le 16.04.2020, disponible sous : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2018> (19.06.2020) ; cela étant, nos recherches ne nous permettent pas d'exclure que la régularité du séjour ne pourrait pas être une condition exigée par les foyers. En ce qui concerne les garanties de loyers et cautionnement, le test d'éligibilité mis en ligne par l'organisme en charge de ces mesures d'aide ne repose que sur l'âge ou la situation professionnelle ; le test en question est disponible sous : <https://site.actionlogement.fr/eligibilite-visale/locataire/choix-age> (19.06.2020). Ainsi, sauf le cas des personnes de moins de 30 ans, c'est indirectement que la situation migratoire peut jouer un rôle, puisque sa régularité est nécessaire pour la conclusion d'un contrat de travail, condition nécessaire à l'accès à ces mesures d'aide.

celles d'entre elles qui sont dédiées aux bénéficiaires d'une protection internationale, nous émettons l'hypothèse selon laquelle le bénéfice de la mesure cesse avec la protection internationale (par exemple : l'hébergement en centre provisoire d'hébergement<sup>522</sup>, l'accompagnement pour l'accès au logement, et l'hébergement chez des particuliers<sup>523</sup>).

**En pratique**, il a pu être relevé qu'une association active dans le domaine constate que, sans que cela soit propre aux réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire, « il existe différents obstacles pour les bénéficiaires d'une protection internationale en termes d'accès au logement privé, notamment : les ressources insuffisantes, l'incapacité à trouver un logement abordable à proximité du lieu de travail en Île de France, l'absence de garants, ou bien la difficulté à mobiliser les dispositifs existants de garanties gouvernementales. L'accès au logement privé est en effet très souvent entravé par l'absence de garants physiques et le recours aux garants moraux est souvent restreint, complexe et long, ce qui ne correspond pas aux réalités temporelles du marché immobilier privé »<sup>524</sup>. En ce qui concerne l'accès au logement social, « les bénéficiaires d'une protection internationale rencontrent les mêmes difficultés que le reste de la population, notamment les longs délais d'attente dans les principales métropoles. Ils rencontrent également des difficultés spécifiques souvent liées à une méconnaissance par les acteurs de leurs droits en tant que bénéficiaires d'une protection internationale »<sup>525</sup>.

#### 2.4. Réponses aux besoins spéciaux de personnes ayant besoin d'une protection internationale

Suite à la présentation d'une demande d'asile, les autorités sont tenues d'évaluer la vulnérabilité du demandeur d'asile. Pour ce faire, un entretien personnel doit avoir lieu. Un examen médical gratuit peut être effectué, sur demande du requérant d'asile. Puis, des agents spécialement formés évaluent la vulnérabilité éventuelle à l'aide d'un questionnaire défini par le Gouvernement ; et des médecins affiliés à l'autorité compétente émettent un avis sur les documents à caractère médical que le demandeur souhaite fournir<sup>526</sup>. Les besoins particuliers en matière d'accueil sont alors déterminés en fonction de cette évaluation de la vulnérabilité.

Il est précisé que l'évaluation de la vulnérabilité doit avoir lieu dans un **délai raisonnable après le dépôt de la demande d'asile**. Si des besoins particuliers apparaissent *a posteriori*, ils doivent également être pris en compte, **s'ils deviennent manifestes à une autre étape de la procédure d'asile**.<sup>527</sup> Notamment, les professionnels des centres d'accueil pour demandeurs d'asile et de lieux d'hébergement d'urgence

---

<sup>522</sup> Hypothèse émise au regard du Décret 2006-253 02.03.2016 relatif aux centres provisoires d'hébergement des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire, Annexe Convention type relative au fonctionnement du centre provisoire d'hébergement, article 4, renvoyant à l'alinéa 1 article L. 345-1 du Code de l'action sociale et des familles.

<sup>523</sup> Hypothèse émise au regard des articles L.622-1 et s. du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui punissent l'aide au séjour des étrangers en situation irrégulière ; voir cependant l'article L. 622-4 du même code.

<sup>524</sup> France terre d'asile, Rapport national – NIEM, L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale en France, *op. cit.*, pp. 39-40.

<sup>525</sup> France terre d'asile, Rapport national – NIEM, L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale en France, *op. cit.*, p. 40.

<sup>526</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article R. 744-14.

<sup>527</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 744-6, alinéas 1 et 3.

pour demandeurs d'asile peuvent, à tout moment, procéder à une évaluation de la vulnérabilité des personnes hébergées<sup>528</sup>.

La loi propose une **liste non exhaustive des critères de vulnérabilité**. Elle mentionne en particulier les mineurs, les mineurs non-accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, telles que des mutilations sexuelles féminines<sup>529</sup>.

La vulnérabilité d'un **demandeur d'asile** est prise en compte dans la mise en œuvre des droits et pendant toute la procédure d'instruction de la demande d'asile<sup>530</sup>. Par ailleurs, il est prévu de manière similaire que les **réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire** vulnérables (ou « ayant des besoins particuliers ») voient leur situation spécifique prise en compte dans la mise en œuvre de leurs droits<sup>531</sup>. La vulnérabilité est encore prise en compte lorsqu'il est mis fin au bénéfice des conditions matérielles d'accueil, même lorsque cette décision est prise sur le fondement d'une faute commise par le demandeur<sup>532</sup>.

Plus concrètement, **par exemple**, à la sortie des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, les bénéficiaires d'une protection internationale les plus vulnérables nécessitant un accompagnement renforcé sont orientés vers des **centres provisoires d'hébergement**<sup>533</sup>. Les personnes concernées sont celles dont la fragilité psychologique et sociale est caractérisée (par exemple : les personnes n'étant pas en capacité de vivre dans un logement autonome, les jeunes de moins de 25 ans sans ressources, les personnes présentant un handicap physique ou psychologique lorsque les dispositifs de droit commun en faveur des personnes handicapées ne sont pas indiqués, ou encore les familles qui connaissent de graves difficultés économiques, de logement ou autre<sup>534</sup>). Elles y bénéficient d'un encadrement par une équipe pluridisciplinaire (en particulier : chargé de mission emploi, infirmier, psychologue). Ces centres provisoires d'hébergement ont pour mission de fournir, outre un hébergement temporaire, un accompagnement en matière de démarches administratives et juridiques et le maintien des droits, un accompagnement sanitaire et social, un accompagnement vers la formation linguistique, un accompagnement vers l'emploi et la formation professionnelle ou la reprise d'études supérieures par un projet individualisé, un accompagnement à la scolarisation des enfants et le soutien à la parentalité, un accompagnement vers les activités sportives, culturelles ou tout autre loisir, la mobilisation de logement, l'accompagnement à la sortie du centre et à l'accès à un logement pérenne.<sup>535</sup>

---

<sup>528</sup> Arrêté du 15.02.2019 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, Annexe, N 3, paragraphe 6 ; arrêté du 15.02.2019 relatif au cahier des charges des lieux d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, Annexe, N 3, paragraphe 2.

<sup>529</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 744-6, alinéa 2.

<sup>530</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 744-6, alinéa 1.

<sup>531</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 751-2

<sup>532</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, articles L. 744-8 et D. 744-38 (décision de retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil notamment en raison de la dissimulation de ressources financières, de la transmission d'informations mensongères relatives à la situation familiale, de comportements violents ou de manquement grave au règlement du lieu d'hébergement).

<sup>533</sup> Arrêté du 15.02.2019 relatif au cahier des charges des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, N 5, paragraphe 2.

<sup>534</sup> Code de l'action sociale et des familles, article L. 345-1 alinéa 1.

<sup>535</sup> Ministère de l'Intérieur, Information du 18.04.2019 relative aux missions et au fonctionnement des centres provisoires d'hébergement (CPH).

De la même manière, en ce qui concerne les demandeurs d'asile hébergés dans un lieu d'hébergement d'urgence, les changements dans leur situation conduisant à l'identification de leur vulnérabilité peuvent conduire à leur réorientation vers un **hébergement adapté**. Par exemple, des structures spécialisées pour les femmes victimes de violences conjuguent hébergement protecteur et prise en charge pluridisciplinaire adaptée<sup>536</sup>.

En ce qui concerne les **familles avec enfants** mineurs, outre l'accueil en centre provisoire d'hébergement<sup>537</sup>, leurs besoins spéciaux dus à la composition du ménage sont pris en compte pour l'orientation vers un hébergement adapté (l'unité familiale devant être préservée et l'accueil des mineurs adapté) et la recherche d'un logement (par exemple : attribution d'un logement social de taille adaptée)<sup>538</sup>. Par ailleurs, les **femmes enceintes ou isolées avec enfants de moins de trois ans** (sans condition relative au droit de séjour<sup>539</sup>) peuvent bénéficier d'une prise en charge (hébergement et mesures de soutiens<sup>540</sup>) par le service de l'aide sociale à l'enfance, lorsqu'elles ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile<sup>541</sup>.

**Le droit commun** peut également être source de réponses à la vulnérabilité. Ainsi, **les personnes âgées** ayant besoin d'une protection internationale (demandeurs d'asile et bénéficiaires de la protection internationale<sup>542</sup>) pourront être hébergées dans une résidence autonomie (pour les personnes âgées autonomes), un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, ou un établissement de soins de longue durée (pour les personnes âgées très dépendantes). En cas de ressources insuffisantes, les frais d'hébergement peuvent être pris en charge par le département.<sup>543</sup> Il en va **de même pour les personnes en situation de handicap** ayant besoin d'une protection internationale : elles peuvent être hébergées dans un foyer d'accueil médicalisé, une maison d'accueil

---

<sup>536</sup> Arrêté du 15.02.2019 relatif au cahier des charges des lieux d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, Annexe, N 3, paragraphe 2. Voir également : Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés, 2018, p. 16, disponible sous : <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-ministres-de-l-Interieur/Archives-Gerard-Collomb-mai-2017-octobre-2018/Communiqués-du-ministre/Comite-Interministeriel-a-l-Integration> (08.01.2020); et par exemple : Femmes victimes de violences et de la traite des êtres humains (TEH) : ouverture à Grenoble d'un hébergement spécialisé pour les femmes vulnérables et en demande d'asile, communiqué du 27.09.2019 de la Préfecture de l'Isère, disponible sous : <http://www.isere.gouv.fr/Publications/Salle-de-presse/Derniers-communiqués/Ouverture-a-Grenoble-d-un-hebergement-specialise-pour-les-femmes-vulnerables-et-en-demande-d-asile> (08.01.2020).

<sup>537</sup> Cf. *supra*.

<sup>538</sup> Il ne s'agit cependant pas ici de mesures adoptées en raison d'une vulnérabilité qui serait observée chez les familles avec enfants.

<sup>539</sup> Code de l'action sociale et des familles, article L. 111-2, 1°.

<sup>540</sup> Voir Code de l'action sociale et des familles, articles L. 221-1 et s..

<sup>541</sup> Code de l'action sociale et des familles, article L. 222-5, 4°.

<sup>542</sup> Décret n°94-294 du 15.04.1994 fixant la liste des titres exigés des personnes de nationalité étrangère pour l'application de l'article 186 du code de la famille et de l'aide sociale, article 1, n° 8, 9 et 10.

<sup>543</sup> Voir par exemple : Service Public (site officiel de l'administration française), Quels établissements ou résidences hébergent des personnes âgées (Ehpad...)?, vérifié le 24.06.2019, disponible sous : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F255> (25.06.2019); Règlement départemental d'aide social de Paris relatif aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap, en particulier p. 34 et s., disponible sous : <https://www.gisti.org/IMG/pdf/rdas-version-consolidee-delib-decembre-2018-1.pdf> (25.06.2020) ; et ses annexes, 2020, en particulier p. 7 et p. 15, disponible sous : <https://www.gisti.org/IMG/pdf/annexes-rdas-01-01-2020.pdf> (25.06.2020). Pour une présentation des conditions de logement des réfugiés âgés dans la pratique, voir par exemple : E. Soulard (dir.), Les réfugiés âgés. Invisibles parmi les invisibles, Les cahiers du social n°34, 2013, pp. 39 – 40, disponible sous : <https://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/cahiersdusocial/cds-34-final-web.pdf> (26.06.2020).

spécialisée ou encore par exemple bénéficier d'un accueil temporaire en établissement ; les frais d'hébergement peuvent éventuellement être pris en charge par l'assurance maladie<sup>544, 545</sup>

### 3. Subordination du soutien à l'établissement dans une zone géographique donnée

En ce qui concerne les **demandeurs d'asile**, un schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés fixe la part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région. En principe, l'hébergement proposé à un demandeur d'asile se trouve **dans la région où il s'est présenté pour l'enregistrement de sa demande d'asile**<sup>546</sup>. Cela étant, lorsque la part des demandeurs d'asile résidant dans une région excède la part fixée pour cette région et ses capacités d'accueil, un demandeur d'asile peut être **orienté vers une autre région**. Il est alors tenu d'y résider le temps de l'examen de sa demande d'asile.<sup>547</sup>

Un demandeur d'asile ne bénéficiera des **conditions matérielles d'accueil que sous réserve d'accepter**, le cas échéant, la proposition de la région d'orientation déterminée<sup>548</sup>. En outre, sauf autorisation des autorités, en cas de sortie temporaire du demandeur d'asile de la région où il est domicilié, il est prévu qu'il est mis fin au bénéfice des conditions matérielles d'accueil<sup>549</sup>.

Toutefois, le refus ou la suspension du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ne peuvent être décidés qu'**au regard de la situation particulière de la personne** concernée<sup>550</sup>. En outre, si le demandeur en question est sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou social, il a accès, comme toute personne dans cette situation, aux dispositifs d'**hébergement d'urgence**<sup>551</sup>.

Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, fixé tous les deux ans, est élaboré de manière à **tenir compte des caractéristiques démographiques, économiques et sociales ainsi que des capacités d'accueil de chaque région**.<sup>552</sup>

Les **besoins et la situation personnelle et familiale du demandeur sont pris en compte** pour la détermination de la région d'affectation.<sup>553</sup> L'évaluation de la vulnérabilité et l'identification des besoins spéciaux (cf. *supra* 2.4.) entrent ainsi en ligne de compte qu'il s'agisse d'identifier

<sup>544</sup> Les droits sont ouverts aux demandeurs d'asile et réfugiés au titre de la complémentaire santé solidaire ; voir : Service public (site officiel de l'administration française), Complémentaire santé solidaire, vérifié le 02.04.2020, disponible sous : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F10027> (25.06.2020).

<sup>545</sup> Voir par exemple : Service Public (site officiel de l'administration française), Hébergement d'une personne en situation de handicap, disponible sous : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N332> (25.06.2020) ; Règlement départemental d'aide social de Paris relatif aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap, *op. cit.*, en particulier p. 43 et s. ; et ses annexes, *op. cit.*, en particulier p. 7 et p. 16,

<sup>546</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article R. 744-7 alinéa premier.

<sup>547</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, articles L. 744-2, et R. 744-13-1 à R. 744-13-4.

<sup>548</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 744-7, alinéa premier 1° et alinéa 2. Voir également les articles R. 744-7 alinéa second et R. 744-9 du même code.

<sup>549</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article R. 744-13-4 alinéa dernier.

<sup>550</sup> Conseil d'Etat, Association La Cimade et autres, 31.07.2019, décision nos 428530 et 428564.

<sup>551</sup> Code de l'action sociale et des familles, article L. 345-2-2.

<sup>552</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article R. 744-13-1.

<sup>553</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, articles L. 744-2 et L. 744-6.

l'hébergement adapté dans la région où la demande d'asile est enregistrée ou dans la région dans laquelle le demandeur d'asile est affecté dans un souci de répartition territoriale. Par exemple, pour la détermination d'une région de résidence pour un demandeur d'asile victime de traite des êtres humains ou de graves violences physiques ou sexuelles, l'existence d'une structure à même de le prendre en charge de façon spécifique est prise en compte.

En ce qui concerne les **bénéficiaires d'une protection internationale**, le soutien pour l'accès au logement n'est pas subordonné à l'établissement dans des zones géographiques imposées. Une fois leur besoin d'une protection internationale reconnu, les personnes sont **libres de se loger où elles le souhaitent**.

Par ailleurs, une attention est prêté à la **localisation des logements qui leur sont destinés**, dans l'optique de favoriser le processus d'intégration. Il est indiqué qu'une attention particulière doit être portée à l'accessibilité des logements en transports en commun et à la proximité des principaux services publics.<sup>554</sup>

Cela étant, un **système de péréquation territoriale** est disponible, sur la base du **volontariat**. Il s'agit d'une plateforme nationale de logement pour les réfugiés, sur laquelle sont remontées des offres de logements dans les départements. La plateforme centralise des propositions de logements vacants identifiés par les services de l'Etat et des demandes de relogement effectuées par des bénéficiaires de protection internationale candidats à la mobilité. La plateforme organise ensuite des appariements adéquats, entre les besoins des personnes concernées et les logements disponibles. **La définition de la destination s'établit avec les individus concernés**, en fonction des souhaits géographiques, des parcours résidentiels et des possibilités d'insertion socio-professionnelle.<sup>555</sup> Ainsi les attaches familiales dans une région donnée ou les bassins d'emplois liés au projet professionnel peuvent être pris en compte<sup>556</sup>.

Cette plateforme vise à favoriser la mobilité interdépartementale des bénéficiaires d'une protection internationale, afin de **répondre aux enjeux de saturation de certains territoires**. Sont encore mises en avant les conséquences positives d'un tel système en termes de redynamisation de certains territoires détendus. Auprès des bénéficiaires d'une protection internationale, est invoqué le fait de pouvoir accéder plus rapidement à un logement adapté à la composition et au profil de leur ménage en dehors du territoire en tension sur lequel ils se trouvent.<sup>557</sup>

En se portant volontaires à la mobilité, les bénéficiaires d'une protection internationale **bénéficient systématiquement d'un accompagnement dans le logement**, en raison des besoins spécifiques liés au transfert des droits, à la découverte d'un nouveau territoire, etc. Cet accompagnement est financé à hauteur de 1500 euros par personne, et est modulé en fonction des besoins des personnes. Il

---

<sup>554</sup> Instruction relative à l'accélération du relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, 04.03.2019, *op. cit.*, p. 5.

<sup>555</sup> Instruction relative à l'accélération du relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, 04.03.2019, *op. cit.*, Annexe 5 Le fonctionnement de la plateforme nationale de logement pour les réfugiés.

<sup>556</sup> DIHAL, Plateforme nationale pour le logement des réfugiés. Présentation & fonctionnement, disponible sous : [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/09/plaquette\\_pnlr.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/09/plaquette_pnlr.pdf) (10.01.2020).

<sup>557</sup> Instruction relative à l'accélération du relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, 04.03.2019, *op. cit.*, pp. 2-3.

comprend l'ameublement du logement et, en cas de besoins d'équipement particuliers, une aide supplémentaire à l'installation de 330 euros.<sup>558</sup>

On relève toutefois que, dans la pratique, il y a trop peu de logements pour personnes isolées<sup>559</sup>.

#### 4. Lutte contre les discriminations

Les **mesures présentées ci-dessus** peuvent permettre, dans une certaine mesure, de pallier les difficultés liées aux discriminations pour la conclusion de baux sur le marché privé classique.

Par ailleurs, il est souvent porté attention, comme déjà mentionné, à ce que les mesures de soutien du droit commun ouvertes aux personnes ayant besoin d'une protection internationale ne leur bénéficient pas au détriment des autres catégories de la population. En ce sens, il est notamment prêté garde à ce que les budgets soient séparés et que les nombres de places soient distingués par catégories de bénéficiaires. Ce **principe de non-concurrence entre les publics** peut éventuellement permettre d'éviter de nourrir un sentiment de rejet de la part des ressortissants nationaux.

Plus spécifiquement, la **discrimination à la location de logement privé est interdite par le droit commun** : « Aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement pour un motif discriminatoire »<sup>560</sup>. Ainsi, est discriminatoire une distinction pour la conclusion d'un bail fondée sur **l'origine**, le sexe, la situation familiale, la grossesse, l'apparence physique, **la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique de la personne, le patronyme, le lieu de résidence**, l'état de santé, la perte d'autonomie, le handicap, les caractéristiques génétiques, les mœurs, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, les opinions politiques, les activités syndicales, la capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, **l'appartenance ou la non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion** déterminée<sup>561</sup>. Une telle discrimination est punie de **trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende**<sup>562</sup> (lorsque le coupable est une personne morale<sup>563</sup>, ce taux maximal de l'amende est **quintuplé**<sup>564</sup>, et il encourt en outre l'interdiction d'exercer des activités professionnelles ou sociales, le placement sous surveillance judiciaire, l'exclusion des marchés publics, la confiscation, la diffusion de la décision<sup>565</sup>). Lorsque la discrimination est **commise par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public**, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, la sanction est portée à **cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende**, lorsque la discrimination consiste à refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi<sup>566</sup>.

Le droit commun prévoit un délai de six ans pour porter **plainte**. La charge de la preuve incombe à celui qui se prétend victime ; ce qui n'exclut pas l'enquête des autorités. Afin de rendre possible une telle démonstration, le Code pénal dispose que le délit de discrimination est constitué même s'il est

<sup>558</sup> Instruction relative à l'accélération du relogement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale, 04.03.2019, *op. cit.*, Annexe 5, *op. cit.*. Cf. *supra* 2.3..

<sup>559</sup> France terre d'asile, Rapport national – NIEM, L'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale en France, *op. cit.*, p. 38.

<sup>560</sup> Loi n° 89-462 du 06.07.1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23.12.1986, article 1 alinéa 3.

<sup>561</sup> Code pénal, article 225-1.

<sup>562</sup> Code pénal, article 225-2.

<sup>563</sup> Code pénal, article 225-4.

<sup>564</sup> Code pénal, article 131-38 alinéa 1.

<sup>565</sup> Code pénal, article 131-39 alinéa 1, 2° à 5°, 8° et 9°.

<sup>566</sup> Code pénal, article 432-7.

commis à l'encontre d'une ou plusieurs personnes ayant sollicité la conclusion du bail dans le but de démontrer l'existence du comportement discriminatoire<sup>567</sup> (pratique du **testing**).

Outre les juridictions pénales, les **juridictions civiles** peuvent également être saisies. Tout d'abord, les actions relatives à des baux d'habitation sont en principe portées devant le juge civil<sup>568</sup>. Ensuite, le droit de la consommation prévoit la possibilité d'introduire une **action de groupe** (lorsque le propriétaire est un professionnel). Ainsi « une association de défense des consommateurs représentative au niveau national et agréée [...] peut agir devant une juridiction civile afin d'obtenir la réparation des préjudices individuels subis par des consommateurs placés dans une situation similaire ou identique et ayant pour cause commune un manquement d'un ou des mêmes professionnels à leurs obligations légales [...] ou contractuelles [...] dans le cadre de la location d'un bien immobilier »<sup>569</sup>.

Les **juridictions administratives** peuvent également être saisies, lorsqu'il s'agit de contester une décision prise par un agent public, telle qu'un **refus d'attribution d'un logement par un bailleur social**<sup>570</sup>.

Le droit français prévoit un **droit au logement opposable** (Dalo). Il s'agit d'un droit à un logement décent et indépendant garanti par l'Etat à toute personne qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens, et de l'exercice de ce droit par un recours amiable, voire contentieux<sup>571</sup>. La procédure Dalo consiste à imposer aux autorités compétentes l'examen d'une demande de logement. Les personnes visées sont notamment celles privées de domicile (sans domicile, hébergées à l'hôtel par exemple), hébergées chez un tiers dans des conditions insatisfaisantes, menacées d'expulsion sans perspective de relogement, hébergées depuis six mois au moins dans une structure d'hébergement telle qu'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile, logées temporairement dans un logement de transition tel que les logements passerelle, logées dans un local impropre à l'habitation, ou encore en attente d'un logement social depuis un « délai anormalement long » (lequel est fixé pour chaque département, variant de 6 mois à 10 ans)<sup>572</sup>. Si la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement n'est pas directement visée, il n'en demeure pas moins que ce Dalo propose une réponse, d'une part en imposant aux autorités compétentes d'agir pour l'accès effectif à un logement, d'autre part en limitant le temps imparti pour ce faire. En effet, la commission de médiation émet un avis sur le caractère prioritaire (ou non) d'une demande, dans un délai de trois mois. Si elle juge une demande prioritaire<sup>573</sup>, alors un logement doit être attribué en urgence par le préfet à la personne concernée. Si le préfet ne propose pas de logements adaptés dans un délai de trois mois, l'intéressé peut saisir le tribunal administratif. Le juge a deux mois pour se prononcer. Il peut obliger le ministère chargé du

---

<sup>567</sup> Code pénal, article 225-3-1.

<sup>568</sup> Code de l'organisation judiciaire, article L. 213-4-4.

<sup>569</sup> Code de la consommation, article L. 623-1 *in limine*.

<sup>570</sup> Voir par exemple : Fondation Abbé Pierre Île-de-France, Contester un refus d'attribution d'un logement par un bailleur social, 2017, disponible sous : [https://www.gisti.org/IMG/pdf/fiche\\_esh\\_contester\\_un\\_refus\\_cal.pdf](https://www.gisti.org/IMG/pdf/fiche_esh_contester_un_refus_cal.pdf) (01.07.2020).

<sup>571</sup> Code de la construction et de l'habitation, article L. 300-1.

<sup>572</sup> Ministère chargé du logement, Recours amiable devant la commission départementale de médiation en vue d'une offre de logement, disponible sous : <https://www.formulaires.service-public.fr/gf/getNotice.do?cerfaNotice=51754&cerfaFormulaire=15036> (07.07.2020).

<sup>573</sup> Si la commission juge une demande non prioritaire, sa décision peut être contestée devant le tribunal administratif.

logement à loger la personne. Par ailleurs, un recours en indemnité peut être introduit afin de réparer le préjudice subi (frais d'hôtel par exemple).<sup>574</sup>

Il est par ailleurs possible de **saisir le Défenseur des droits**. Celui-ci peut aussi mettre en œuvre une procédure de test en situation. Il dispose ainsi d'un **pouvoir d'investigation**, lui permettant également de demander des explications au mis en cause, de le convoquer ou procéder à une vérification sur place (sous contrôle du juge). En cas de refus de réponse, le Défenseur des droits peut adresser des mises en demeure, puis saisir le juge des référés.<sup>575</sup> Une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende punit « le fait de ne pas déférer aux convocations du Défenseur des droits, de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission ou de l'empêcher d'accéder à des locaux administratifs ou privés »<sup>576</sup>.

Le Défenseur des droits peut tenter de **régler à l'amiable**<sup>577</sup> les réclamations qu'il reçoit (règlement informel, médiation, transaction pénale). Si un règlement amiable n'est pas possible, le Défenseur des droits peut formuler des **recommandations** (individuelle ou de portée générale). Afin d'assurer le suivi des recommandations, la personne mise en cause est tenue de rendre compte au Défenseur des droits des suites qui ont été données. En l'absence de réponse ou en cas de réponse insuffisante, le Défenseur des droits dispose d'un **pouvoir d'injonction** pour imposer l'application de ses recommandations. Sans suite donnée à une telle injonction, le Défenseur des droits peut **rendre public** un rapport spécial nominatif. Par ailleurs, le Défenseur des droits peut demander aux autorités compétentes de prendre des **sanctions disciplinaires** (en particulier auprès de l'autorité administrative ayant donné l'agrément à la personne accusée, le cas échéant). Le Défenseur des droits peut encore intervenir devant toutes juridictions pour présenter ses observations.<sup>578</sup> S'il a connaissance de faits de nature à constituer une infraction, ou si le mis en cause refuse une transaction pénale, le Défenseur des droits peut enfin saisir le procureur de la République.<sup>579</sup>

---

<sup>574</sup> Voir en particulier : Code de la construction et de l'habitation, articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 ; Ministère de la cohésion des territoires, Instruction du 13.12.2017 du Gouvernement relative au droit au logement opposable (DALO), disponible sous :

[http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/12/cir\\_42871.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/12/cir_42871.pdf) (07.07.2020); Service public (site officiel de l'administration française), Droit au logement opposable (Dalo) : faire valoir son droit à un logement, vérifié le 29.06.2020, disponible sous : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F18005> (07.07.2020) ; Fondation Abbé Pierre, Guide. Le droit au logement opposable (DALO), 2017, disponible sous : [https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/guide - le droit au logement opposable dalo.pdf](https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/guide_-_le_droit_au_logement_opposable_dalo.pdf) (07.07.2020).

<sup>575</sup> Défenseur des droits, Protection des droits, disponible sous :

<https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/institution/moyens/protection> (14.01.2020).

<sup>576</sup> Loi n° 2011-334 du 29.03.2011 relative au Défenseur des droits, article 12.

<sup>577</sup> Le Défenseur des droits s'appuie sur un réseau national composé d'environ 450 délégués répartis sur le territoire national. Ces délégués peuvent recevoir et conseiller toute personne pour faire valoir ses droits. Ils peuvent également directement traiter les réclamations individuelles par voie de règlement amiable. Lorsque ce n'est pas possible, alors le siège du Défenseur prend le relais. Voir par exemple : Défenseur des droits, Le Défenseur des droits, Un dispositif unique de protection des droits et libertés, p. 20, disponible sous : <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/plaq-inst-num-bd.pdf> (01.07.2020).

<sup>578</sup> Défenseur des droits, Protection des droits, *op. cit.*. Loi organique n° 2011-333 du 29.03.2011 relative au Défenseur des droits.

<sup>579</sup> Voir : Service-Public (le site officiel de l'administration française), Discrimination à la location (logement privé), disponible sous : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F14750> (14.01.2020).

Outre l'interdiction des discriminations, le droit français limite la liste des pièces justificatives pouvant être exigées de chacun des candidats à la location<sup>580</sup> **dans le parc privé**. Ainsi, **il n'est pas nécessaire de fournir un document justifiant du droit au séjour**, si le candidat à la location étranger fournit sa carte nationale d'identité étrangère, son passeport étranger ou son permis de conduire étranger (ou français)<sup>581</sup>. Il en va différemment pour l'accès à un **logement social**, pour **lequel il est nécessaire de fournir une pièce attestant de la régularité** et de la permanence du séjour. Néanmoins, la situation des personnes dont le besoin d'une protection internationale a été reconnu répond à ces conditions de régularité et de permanence.<sup>582</sup>

---

<sup>580</sup> Décret n° 2015-1437 du 05.11.2015 fixant la liste des pièces justificatives pouvant être demandées au candidat à la location et à sa caution. Voir également le Décret n° 2019-1019 du 03.10.2019 supprimant la condition de signature de la pièce justificative d'identité pouvant être demandée au candidat à la location et à sa caution, dont l'objet vise à remédier aux difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers pour se loger dans la mesure où certaines autorités étrangères délivrent des pièces justificatives de l'identité ne comportant pas la signature de leur titulaire.

<sup>581</sup> Décret n° 2015-1437 du 05.11.2015 fixant la liste des pièces justificatives pouvant être demandées au candidat à la location et à sa caution, Annexe I, A.

<sup>582</sup> Voir notamment : Code de la construction et de l'habitation, articles R. 441-1 et R. 441-2-3 ; Arrêté du 29.05.2019 fixant la liste des titres de séjour prévue au 1° de l'article R. 441-1 du Code de la construction et de l'habitation (en particulier l'article 2, 9) ; Arrêté du 06.08.2018 relatif au nouveau formulaire de demande de logement locatif social et aux pièces justificatives fournies pour l'instruction de la demande de logement locatif social.

## G. ITALIE

### 1. Beneficiari dell'aiuto all'alloggio

#### 1.1. Misure speciali a favore di determinate categorie di persone

Il **diritto ad un alloggio dignitoso** e adeguato è protetto dagli art. 2 e 3 della Costituzione italiana, oltre che dall'art. 47-2 che attribuisce alla Repubblica italiana il compito di favorire attivamente, attraverso misure sociali ed economiche, l'accesso all'alloggio. Inoltre la Corte costituzionale ha precisato che il diritto all'abitazione è un "fondamentale diritto sociale"<sup>583</sup> da realizzare "in proporzione alle risorse della collettività"<sup>584</sup>. In conformità a queste e alle norme internazionali, tutti i cittadini italiani e stranieri presenti sul territorio italiano sono titolari del diritto all'alloggio, da intendersi come espressione del più generale diritto alla dignità umana, in quanto oltre a consentire il soddisfacimento di bisogni materiali, rappresenta una condizione essenziale per lo sviluppo della persona e della sua autonomia<sup>585</sup>.

Si noti che già la c.d. Legge Martelli, "Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine", affermava la necessità di assicurare piena "**parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti**" ai lavoratori extracomunitari "legalmente residenti" e ai loro familiari in merito "**alla disponibilità dell'abitazione**". Il Testo Unico sull'immigrazione<sup>586</sup> che contempla tra i requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno, di un lavoro o per il ricongiungimento familiare la disponibilità di un alloggio dignitoso, prevede ugualmente, all'articolo 40.6 che gli "stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di **permesso di soggiorno almeno biennale** e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo" abbiano diritto di **accedere "in condizioni di parità con i cittadini italiani**, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali (...) per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato (...)"

Gli aiuti all'alloggio sono erogati dalla Repubblica italiana sia nella forma di **contributi integrativi** al pagamento del canone di locazione<sup>587</sup>, sia nella forma di **alloggi sociali**.<sup>588</sup>

Per quanto riguarda i contributi integrativi, questi sono erogati dal «**Fondo Nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione** ».<sup>589</sup>

Il fondo intende sostenere, tramite contributi monetari, le famiglie gravate da canoni di locazione che si trovano in **situazioni di indigenza qualificata**<sup>590</sup>. Si tratta di una "prestazione polifunzionale" nel

<sup>583</sup> C. Cost. n. 217 del 1988.

<sup>584</sup> C. Cost. n. 252 del 1989. Si vedano anche le decisioni n. 49/1987 e n. 404/1988.

<sup>585</sup> L. n. 943 del 1986.

<sup>586</sup> T.U. Immigrazione D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (artt. 5-bis, 7, 9, 22, 23, 26, 29). Si veda anche il regolamento di attuazione D.P.R. n. 394/1999.

<sup>587</sup> Cfr. la legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo).

<sup>588</sup> Inoltre, possono beneficiare di alloggi privati a canoni accessibili le persone sottoposte a sfratto esecutivo per morosità incolpevole, dovuta ad esempio a causa della perdita del lavoro.

<sup>589</sup> <https://www.fondiwelfare.it/fondo-sostegno-locazioni/>.

<sup>590</sup> L'art. 11, legge n. 431 del 1998 stabilisce che «[p]resso il Ministero dei lavori pubblici è istituito il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, [...]» (comma 1) e che «[l]e somme assegnate al Fondo di cui al comma 1 sono utilizzate per la concessione, ai conduttori aventi i requisiti minimi individuati con le modalità di cui al comma 4, di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari degli immobili, di proprietà sia pubblica sia privata, nonché, qualora le

senso di cui alla sentenza della C. Cost. n. 329/2011, in quanto risponde non solo all'esigenza di garantire il diritto all'alloggio ma anche a quella di tutelare il locatore dal rischio di morosità del conduttore, nonché all'interesse della pubblica amministrazione in quanto sopperisce alla carenza di edilizia residenziale pubblica (alloggi sociali). I beneficiari sono individuati con decreto del Ministro dei lavori pubblici, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il decreto in vigore, adottato in data 7 giugno 1999,<sup>591</sup> prevede la compilazione di una graduatoria comunale secondo criteri di carattere esclusivamente economico, che consentono di individuare soggetti seriamente disagiati.

Il piano nazionale di edilizia abitativa ("Piano Casa")<sup>592</sup> è stato adottato per garantire l'incremento di abitazioni destinate a talune categorie ritenute fragili, tra le quali figurano gli stranieri a basso reddito.

In particolare, ai sensi dell'art. 11, comma 2, esso è destinato a:

- a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;
- b) giovani coppie a basso reddito;
- c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
- d) studenti fuori sede;
- e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;
- f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge n. 9 del 2007;
- g) immigrati regolari."

La disciplina dell'edilizia residenziale pubblica (ERP) è articolata su tre livelli:

- 1) Lo **Stato** stabilisce l'offerta minima di alloggi e i principi atti ad assicurare che i criteri di assegnazione degli alloggi sociali siano uniformi<sup>593</sup>;
- 2) Le **Regioni** attuano la programmazione degli insediamenti di ERP;
- 3) Gli **Istituti autonomi per le case popolari e gli altri enti** adibiti alla gestione del patrimonio immobiliare dalle regioni si occupano direttamente della gestione.<sup>594</sup>

L'art. 3.5 del Testo Unico sull'Immigrazione è esplicito nel prevedere, in conformità con il dettato costituzionale, che le Regioni adottino specifiche politiche finalizzate **all'eliminazione di ogni forma di discriminazione che impedisca agli stranieri residenti in Italia una piena integrazione sociale**. Per quanto riguarda il godimento del diritto all'alloggio, si ritiene che sia costituzionalmente illegittimo prevedere **requisiti minimi di permanenza**, che testimonierebbero del radicamento territoriale dello straniero residente.

---

disponibilità del Fondo lo consentano, per sostenere le iniziative intraprese dai comuni anche attraverso la costituzione di agenzie o istituti per la locazione o attraverso attività di promozione in convenzione con cooperative edilizie per la locazione, tese a favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per periodi determinati» (comma 3).

<sup>591</sup> [https://www.fondielfare.it/wp-content/uploads/2018/10/Decreto\\_Ministeriale\\_7\\_giugno\\_1999.pdf](https://www.fondielfare.it/wp-content/uploads/2018/10/Decreto_Ministeriale_7_giugno_1999.pdf).

<sup>592</sup> Articolo 11 del Decreto-legge del 25 luglio 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133.

<sup>593</sup> Decreto Legislativo n. 112 del 31 marzo 1998. Altre misure sono il Fondo di solidarietà per l'acquisto della prima casa, L. n. 244 del 2007 (articolo 2, comma 475); il Fondo di garanzia per la prima casa, per la concessione di garanzie a prima richiesta su mutui ipotecari o su portafogli di mutui ipotecari; gli sconti fiscali per l'investimento in abitazioni in locazione a canone concordato, previsti dal Decreto Legge n.133 del 2014 (articolo 21).

<sup>594</sup> <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Documenti-e-ricerche/Ricerca-accesso-allalloggio-CIRDI.pdf>

Esistono anche provvedimenti volti a favorire il c.d. housing sociale. Si veda il decreto 4 luglio 2019 Delibera CIPE 22 dicembre 2017. Programma integrato di edilizia residenziale sociale. Riparto 250 milioni di euro. (GU Serie Generale n.200 del 27-08-2019)

Un'indagine del Centro di Informazione su Razzismo e Discriminazioni in Italia, finanziata dal Ministero italiano per le pari opportunità, conclude che **nessuna “Regione ha inserito elementi discriminatori nel diritto all’accesso all’ERP nei confronti dei cittadini non comunitari**, facendo direttamente riferimento al “Piano Casa”<sup>595</sup>.

I requisiti per l’ottenimento dell’alloggio **variano da regione a regione**<sup>596</sup>.

## 1.2. Diritto all’alloggio delle persone che necessitano una protezione internazionale e misure loro riservate

Le misure di aiuto all’alloggio previste per le situazioni di indigenza sono difficilmente accessibili da parte delle persone che necessitano di una protezione internazionale. Gli ostacoli di natura linguistica, culturale e burocratica rendono di fatto impossibile la fruizione di tale tipo di aiuto all’alloggio.

L’alloggio a persone che fanno domanda di protezione internazionale è fornito in modo diretto dallo Stato italiano **nella fase di accoglienza**, vista la necessità immediata di far fronte al bisogno (infra sub par. 2.1.).

Alla data del 31 dicembre 2018, erano 134.332 i migranti ospitati e accolti nelle seguenti strutture:

- Hotspot: 244 persone (190 in Sicilia e 54 in Puglia)<sup>597</sup>
- Centri di prima accoglienza (107.219 persone)<sup>598</sup>
- Centri di seconda accoglienza (26.869 persone).<sup>599</sup>

A fronte di un quadro normativo rassicurante, la realtà italiana dell’accoglienza è spesso gravemente lesiva della dignità dei migranti, inclusi i minori come risulta dal caso *Darboe e Camara c. Italia* pendente innanzi alla CEDU (no 5797/17).

I due ricorrenti, all’epoca diciassetenni, alloggiavano presso il ‘Campo’ di Cona in provincia di Venezia, con capienza massima di 542 posti, che ospitava nel gennaio del 2017 1.400 persone, 250 delle quali “alloggiate” in una tensiostruttura di circa 360 mq non riscaldata. Tra queste, oltre i ricorrenti, c’erano circa altri sessanta minorenni, sistemati in letti a castello affiancati. I bagni non erano forniti di acqua calda. I minori erano esposti a esperienze degradanti, vista la presenza di armi bianche, alcool, stupefacenti, episodi di prostituzione e abusi sessuali. L’accesso al cibo richiedeva di sottoporsi a lunghe file all’aperto. Assenti i tavoli per la consumazione dei pasti e spazi ricreativi. Sembra che uno degli ospiti del centro fosse stato designato “mediatore culturale” e gli fosse stata affidata la gestione di un ambulatorio “medico” nel quale distribuiva medicinali alle persone che ne avevano bisogno. Stessa inadeguatezza caratterizzava gli spazi dedicati all’insegnamento della lingua italiana. Assente ogni forma

<sup>595</sup> <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Documenti-e-ricerche/Ricerca-accesso-allalloggio-CIRDI.pdf>, p. 17.

<sup>596</sup> Si vedano alcuni esempi, *ibidem*, pp. 19-21 con riferimento alle regioni Campania, Lombardia, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Puglia, Abruzzo e Veneto.

<sup>597</sup> Gli *hotspot* o punti di crisi sono previsti dall’art. 9 del D.Lgs. n. 142 del 2015, sono centri governativi e si trovano nei luoghi maggiormente interessati dagli afflussi. Amplius infra al punto 2.1.

<sup>598</sup> Sui Centri di Prima Accoglienza (CPA), ex art. 9 D. Lgs. n. 142/2015 e sui Centri Accoglienza Straordinaria (CAS), che sono strutture individuate dai Prefetti (ex art. 11 D. Lgs. n. 142/15) si veda infra, par. 2.1.

<sup>599</sup> Inizialmente le strutture di seconda accoglienza rientravano nel programma nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati (Programma Nazionale Asilo, PNA), poi sostituito dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) che è stato successivamente ridimensionato dal “decreto sicurezza e immigrazione” di Matteo Salvini (D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in Legge 1 dicembre 2018, n. 132), che ha trasformato lo SPRAR in SIPROIMI proprio per escluderne i richiedenti asilo. Un nuovo decreto in corso di approvazione dovrebbe cancellare gli effetti del decreto Salvini e ritornare alla situazione precedente. Amplius infra al punto 2.2.

di assistenza psicologica e di informazione legale. Una sorta di “autogestione” – con gli abusi che ne conseguivano – era la naturale conseguenza dell’assenza di operatori di notte e della loro scarsa presenza di giorno.

Una ferma condanna di questo tipo di accoglienza in Italia era stata già formulata nella decisione della CEDU, Tarakhel c. Svizzera, N. 29217/12, del 4 novembre 2014 e dalla CGUE nella decisione C-163/17, Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland, del 19 marzo 2019.

Le fonti di questo problema sono due. La prima consiste nell’incapacità materiale di accogliere un flusso così importante, sia negli hotspot, sia nella rete SPRAR/SIPROIMI. Secondo un’approssimativa analisi, le strutture esistenti sono in grado di assorbire circa il 10% dei migranti<sup>600</sup>. Per far fronte a questa emergenza abitativa, è in corso di adozione un provvedimento di riforma del decreto sicurezza e immigrazione che – a quanto si legge dailla stampa – dovrebbe attribuire direttamente ai comuni la gestione delle strutture di accoglienza.

La seconda ragione è da individuare nello sfruttamento dei benefici erogati per l’accoglienza dei migranti da parte di imprese anche multinazionali in modo illegale.

Attualmente sono in corso numerose inchieste sul c.d. “business dell’accoglienza” e sono pendenti processi penali come quello conosciuto come “Mafia Capitale” nei confronti di Massimo Carminati, Salvatore Buzzi e altre 35 persone e quello nei confronti dei titolari della Cooperativa Edeco (Ex Ecofficina) e del personale degli uffici prefettizi di Venezia e Padova.<sup>601</sup>

L’accoglienza si distingue anche per l’eterogeneità dei progetti e delle iniziative locali.<sup>602</sup>

In sintesi, si può dire che il sistema italiano di inclusione sociale delle persone bisognose di protezione si caratterizza per: una **normativa particolarmente ricca e articolata** ma non priva di contraddizioni, in particolare a seguito dell’intervento del “decreto sicurezza e immigrazione” di Matteo Salvini che ha scardinato la politica legislativa precedente; la presenza di numerosi **progetti locali** che possono annoverarsi tra le “buone prassi” e “buone storie”<sup>603</sup> e che sono interamente frutto di iniziative sorte nell’ambito di associazioni di **volontariato**, spesso di matrice cattolica o gestite direttamente da strutture ecclesiali e che si caratterizzano per **un’accoglienza mirata e contenuta nel numero di persone**,<sup>604</sup> la presenza in caso di **progetti di accoglienza particolarmente rilevanti per il numero di persone accolte di fenomeni mafiosi e di corruzione dei funzionari** che presiedono alla valutazione di progetti e gestione degli appalti.<sup>605</sup>

<sup>600</sup> <https://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/dl-sicurezza-trattative-pd-m5s-lamorgese-lampedusa-collasso-b5b3a914-4bad-48ae-9c91-5caf9fdd03a4.html>; <https://www.ilfriuli.it/articolo/cronaca/centri-di-accoglienza-in-gestione-ai-comuni/2/225143> (27.08.2020)

<sup>601</sup> M. Ferrero (nota 42), p. 356, nota 37.

<sup>602</sup> <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/ricognizione-delle-buone-pratiche-tema-accoglienza-e-integrazione-i-contributi-pervenuti-dalle>

<sup>603</sup> <https://www.siproimi.it/category/storie-&-buone-pratiche>; <https://www.siproimi.it/buone-prassi> .

<sup>604</sup> A fronte di una presenza di migranti stimabile a circa 112.000 persone, “Alla data del 15 aprile 2016, [la rete ecclesiale diocesana garantiva l’accoglienza di almeno 22.044 persone]:- 13.896 persone accolte in strutture convenzionate con le Prefetture - CAS (fondi ministero dell’Interno)- 4.184 persone accolte in strutture SPRAR (fondi ministero dell’Interno)- 3.477 persone accolte nelle parrocchie (fondi diocesani) - 491persone accolte in famiglia o in altre tipologie di accoglienza (fondi privati o diocesani).”  
[https://www.caritas.it/caritasitaliana/allegati/6316/La\\_primavera\\_dei\\_profughi\\_aprile2016.pdf](https://www.caritas.it/caritasitaliana/allegati/6316/La_primavera_dei_profughi_aprile2016.pdf)

<sup>605</sup> <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2020/02/17/decreti-sicurezza-salvini-accoglienza>; <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/immigrazione-nel-business-dell-accoglienza-ai-migranti-sbarca-in-italia-una-multinazionale-svizzera> ; <https://www.ilmessaggero.it/frosinone/business-con-l-accoglienza-venticinque-gli-indagati-4816883.html> ; <https://www.grandangoloagrigeno.it/>

Il fenomeno da ultimo descritto, conosciuto come “**business dell’accoglienza**”, favorisce l’emergere di multinazionali a scopo di lucro che guadagnano un *tot* a migrante.

## 2. Contenuto delle misure di aiuto all’alloggio

### 2.1. Per i richiedenti asilo

Il Tavolo di Coordinamento Nazionale previsto dal Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18 adotta, ogni due anni, salva la necessità di un termine più breve, un **Piano Nazionale degli interventi e delle misure volte a favorire l’integrazione dei beneficiari di protezione internazionale**.<sup>606</sup>

I principi individuati dal piano sono i seguenti:

- “1. L’integrazione è un processo complesso che parte dalla prima accoglienza e ha come obiettivo il raggiungimento dell’autonomia personale.
2. L’integrazione richiede la sensibilizzazione e l’informazione della popolazione che accoglie e deve essere basata sui territori, nelle realtà locali e integrata nel welfare esistente.
3. Specifica attenzione va dedicata alle persone con maggiore vulnerabilità, come le donne rifugiate e vittime di tratta ed i minori stranieri non accompagnati.”<sup>607</sup>

Una prodromica base legale per la prima accoglienza si trova nelle norme del **d.l. 451/1995** convertito in **L. 563/1995** (c.d. Legge Puglia),<sup>608</sup> in base alle quali erano state allestite strutture ricettive per gestire il massiccio afflusso di albanesi sulle coste pugliesi a partire dagli anni ’80.

In seguito con un D. Lgs. 30 maggio 2005, n. 140, l’Italia ha dato attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabiliva norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Tale provvedimento è stato abrogato dal **D. Lgs. 18 agosto 2015, n. 142** emanato in attuazione della direttiva **2013/33/UE** recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della **direttiva 2013/32/UE**, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

Per l’attuazione delle politiche in materia, l’art. 1-septies del D.L. 30 dicembre 1989, n. 416<sup>609</sup> convertito, con modificazioni, in L. 28 febbraio 1990, n. 39<sup>610</sup> aveva istituito un **Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo**.

In base a tale normativa, l’accoglienza dei migranti si articola in più fasi, il cui svolgimento è stato radicalmente cambiato dal **decreto sicurezza e immigrazione**,<sup>611</sup> che distingue chiaramente la prima

---

[giudiziaria/business-dellaccoglienza-14-indagati](https://www.giudiziaria/business-dellaccoglienza-14-indagati) ; <https://www.liberoquotidiano.it/news/italia/13552505/accoglienza-migranti-governo-aumenta-fondi-commissiona-studio-centri-accoglienza.html>

<sup>606</sup> [https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/piano\\_nazionale\\_integrazione.pdf](https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/piano_nazionale_integrazione.pdf).

<sup>607</sup> *Ibid*, p. 9.

<sup>608</sup> D.-L. 30 ottobre 1995, n. 451 convertito dalla L. 29 dicembre 1995, n. 563 (in G.U. 30/12/1995, n.303).

<sup>609</sup> D.-L. 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato).

<sup>610</sup> L. 28 febbraio 1990, n. 39, successivamente modificata dalla L. 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo).

<sup>611</sup> D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in Legge 1 dicembre 2018, n. 132.

accoglienza, riservata ai richiedenti asilo, da una seconda accoglienza, riservata agli adulti che hanno ottenuto il riconoscimento del loro diritto alla protezione internazionale e ai minori non accompagnati.

Anzitutto, gli stranieri che raggiungono irregolarmente il territorio italiano, una volta reperiti dalle autorità, sono soccorsi e trasferiti in centri di prima assistenza denominati **hotspot o punti di crisi**, dove ricevono interventi di assistenza materiale e sanitaria (art. 9 del D.Lgs. n. 142 del 2015) ma sono anche identificati e foto-segnalati. Questi punti di crisi sono **centri governativi** e si trovano nei luoghi maggiormente interessati dagli afflussi ai sensi dell'art. 8, comma 2, del D.Lgs. n. 142 del 2015 (nell'articolo in esame si fa espresso riferimento alle norme della c.d. Legge Puglia).<sup>612</sup>

Ai punti di crisi fa riferimento l'art. 10ter del T.U. Immigrazione:<sup>613</sup>

“Lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare **e' condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi** allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, e delle strutture di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. Presso i medesimi punti di crisi sono altresì effettuate le **operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico**, anche ai fini di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 ed e' assicurata **l'informazione sulla procedura di protezione internazionale**, sul **programma di ricollocazione** in altri Stati membri dell'Unione europea e **sulla possibilita' di ricorso al rimpatrio volontario assistito**. 2. Le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico sono eseguite, in adempimento degli obblighi di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, anche nei confronti degli stranieri rintracciati in posizione di irregolarita' sul territorio nazionale. 3. Il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi ai rilievi di cui ai commi 1 e 2 configura rischio di fuga ai fini del trattenimento nei centri di cui all'articolo 14. **Il trattenimento e' disposto caso per caso, con provvedimento del questore**, e conserva la sua efficacia per una durata massima di trenta giorni dalla sua adozione, salvo che non cessino prima le esigenze per le quali e' stato disposto. Si applicano le disposizioni di cui al medesimo articolo 14, commi 2, 3 e 4. Se il trattenimento e' disposto nei confronti di un richiedente protezione internazionale, come definita dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e' competente alla convalida il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. 4. L'interessato e' informato delle conseguenze del rifiuto di sottoporsi ai rilievi di cui ai commi 1 e 2.”

Attualmente, i punti di crisi si trovano a: **Lampedusa (AG); Pozzallo (RG); Messina e Taranto**, ossia in luoghi prossimi a punti di sbarco, in quanto sono essenzialmente destinati ad accogliere migranti che raggiungono l'Italia dal mare.<sup>614</sup>

Negli *hotspot* i migranti dovrebbero essere informati sulla loro attuale condizione di persone irregolari e sulle possibilità di richiedere la protezione internazionale.<sup>615</sup>

<sup>612</sup> Sopra, nota 15.

<sup>613</sup> D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. (GU n.191 del 18-8-1998 - Suppl. Ordinario n. 139). L'art. 10 ter è stato introdotto dal D.L. n. 13/2017 conv. in L. n. 46/17 e disciplinato ulteriormente dalla L. 132/2018. <sup>614</sup> Secondo dati del 2018, il 76% degli stranieri irregolarmente giunti in Italia sono entrati nel territorio attraverso lo sbarco; il 4% attraverso una frontiera portuale; il 4% sono nati in Italia; il 2% provengono dalle regole di Dublino; l'8% ha attraversato una frontiera terrestre e il 6% una frontiera aeroportuale. Si veda: <https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf> a p. 46.

<sup>615</sup> La guida predisposta dal Governo indica ai richiedenti protezione che “Il regolamento del centro (di accoglienza) indica i tuoi diritti ed i tuoi doveri durante l'accoglienza. Hai il diritto a: A. Alloggio dignitoso. Gli alloggi sono separati tra uomini e donne e se sei insieme ai tuoi familiari hai diritto a vivere con loro;

Questi **centri** sono **chiusi** e possono ospitare migranti, restringendone la libertà personale, per un periodo che può protrarsi fino a 30 giorni,<sup>616</sup> al fine di determinarne o verificarne identità e cittadinanza.

La sostanziale e sistematica privazione della libertà personale dei migranti comporta la sostanziale e spesso denunciata **illegittimità di tali centri**, in quanto la detenzione avviene in violazione della riserva di legge<sup>617</sup> ed è già stata dichiarata contraria alla CEDU dalla Corte europea in occasione della sentenza *Khlaifia* (del 15.12.2016).<sup>618</sup>

I migranti che manifestano la volontà di chiedere asilo in Italia e che dichiarano di essere privi di mezzi di sussistenza vengono trasferiti dagli hotspot presso le c.d. strutture di accoglienza di primo livello che si differenziano in: **Centri di Prima Accoglienza (CPA)**, ex art. 9 D. Lgs. n. 142/2015<sup>619</sup> e in **Centri**

B. Cibo sufficiente, possibilmente adeguato alle tue necessità e abitudini; C. Vestiti e prodotti per l'igiene personale essenziale; D. Un contributo in denaro per le piccole spese; E. Assistenza medica; F. Assistenza socio-psicologica; G. Informazioni sulla normativa italiana; H. Mediazione linguistica e culturale. Nel centro hai il diritto di ricevere visita da parte dei rappresentanti dell'UNHCR, del tuo avvocato e di eventuali familiari. Possono entrare nel centro di accoglienza anche altre organizzazioni di tutela dei rifugiati e persone che abbiano chiesto ed ottenuto autorizzazione. Se hai esigenze particolari puoi informare gli operatori del centro per ricevere assistenza. Per esempio se aspetti un bambino, hai problemi fisici o psicologici, hai subito violenze fisiche, psicologiche o sessuali. Per consentire agli operatori di capire al meglio i tuoi bisogni, non avere paura di raccontare anche gli avvenimenti più difficili e dolorosi, considerato che gli operatori hanno l'obbligo di riservatezza e non possono divulgare le informazioni su di te senza il tuo consenso.

Durante la tua permanenza nel centro hai il dovere di: A. Mantenere sempre un comportamento rispettoso nei confronti degli altri ospiti e del personale che gestisce il centro di accoglienza; B. Rispettare sempre il regolamento.

La grave violazione del regolamento potrebbe comportare la revoca dell'accoglienza. Per chiarimenti chiedi informazioni agli operatori legali. [...] Nel centro di accoglienza ci sono alcune regole, tra cui il rispetto degli orari. Durante il giorno sei libero di uscire dal centro rispettando gli orari previsti. In casi eccezionali, per stare fuori per un tempo più lungo puoi chiedere un permesso: rivolgiti agli operatori del centro per avere maggiori informazioni. Se ti allontani senza permesso o non rientri nel centro la sera potresti perdere il diritto all'accoglienza.

<sup>616</sup> Cfr. l'introduzione, ad opera della L. n. 132/2018, all'art. 6 del D. Lgvo. n. 142/2015, di un comma 3-bis che stabilisce che il richiedente asilo possa essere trattenuto "... per il tempo strettamente necessario, e comunque non superiore a trenta giorni, in appositi locali presso le strutture di cui all'articolo 10-ter, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per la determinazione o la verifica dell'identità o della cittadinanza".

<sup>617</sup> Come rilevato dallo studio <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/04/Ombre-in-frontiera.-Politiche-informali-di-detenzione-e-selezione-dei-cittadini-stranieri-2.pdf>, i centri sono disciplinati da documenti amministrativi (le c.d. Procedure Operative Standard per gli hotspot italiani (SOP, vedi [http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots\\_sops\\_-\\_versione\\_italiana.pdf](http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_versione_italiana.pdf)) e la Roadmap italiana sull'immigrazione, <https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/roadmap-2015.pdf>), e dai regolamenti emanati dagli enti gestori (Ferri F. e Gennari L., Vietato girare in asciugamano: i regolamenti interni degli hotspot tra illegittimità e retoriche discriminanti in *Questione giustizia*. Consultabile su: [http://questioneigiustizia.it/articolo/vietato-girare-in-asciugamano-i-regolamenti-interni-degli-hotspot-tra-illegittimita-e-retoriche-discriminanti\\_24-06-2019.php](http://questioneigiustizia.it/articolo/vietato-girare-in-asciugamano-i-regolamenti-interni-degli-hotspot-tra-illegittimita-e-retoriche-discriminanti_24-06-2019.php)). Vedi anche [https://cild.eu/wp-content/uploads/2019/05/E-book-Salvini-Export\\_V11.pdf](https://cild.eu/wp-content/uploads/2019/05/E-book-Salvini-Export_V11.pdf).

<sup>618</sup> Il testo della decisione, in italiano, è reperibile qui: [http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Khlaifia\\_e\\_altri\\_c\\_Italia.pdf](http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Khlaifia_e_altri_c_Italia.pdf). Si veda A.MASSIMI, F.FERRI, L'attualità del caso Khlaifia. Gli hotspot alla luce della legge 132/2018: la politica della detenzione extralegale continua, in *Questione Giustizia*, reperibile in [http://questioneigiustizia.it/articolo/l-attualita-del-caso-khlaifia-gli-hotspot-alla-luc\\_12-06-2019.php](http://questioneigiustizia.it/articolo/l-attualita-del-caso-khlaifia-gli-hotspot-alla-luc_12-06-2019.php).

<sup>619</sup> I centri di prima accoglienza sono attualmente localizzati a: Bari; Brindisi; Isola di Capo Rizzuto (KR); Gradisca d'Isonzo (GO); Udine; Manfredonia (FG); Caltanissetta; Messina; Treviso.

**Accoglienza Straordinaria (CAS)**, che sono strutture individuate dai Prefetti (ex art. 11 D. Lgs. n. 142/15) per far fronte all'esaurimento di posti nei centri di prima accoglienza.

I CAS constano di più di 5.000 strutture, che arrivano ad ospitare circa 80.000 persone.<sup>620</sup> Si stima che rappresentino almeno il 70% del totale dei posti in accoglienza.<sup>621</sup>

La valutazione dello stato di bisogno che consente l'accoglienza nei centri governativi è demandata alle prefetture e commisurata al c.d. assegno sociale. Nel 2018, la prima accoglienza era riservata a migranti che disponessero di un assegno sociale annuo inferiore o uguale a € 5,889 e, nel 2019, inferiore o uguale a € 5,953.87.<sup>622</sup>

Anche in questi centri i migranti subiscono **limitazioni della libertà personale**, che si fondano sull'art. 10 D.L. 142/2015:

“E' consentita l'uscita dal centro nelle **ore diurne** secondo le modalita' indicate nel regolamento di cui all'articolo 38 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, **con obbligo di rientro nelle ore notturne**. Il richiedente puo' chiedere al prefetto un permesso temporaneo di allontanamento dal centro per un periodo di tempo diverso o superiore a quello di uscita, per **rilevanti motivi personali o per motivi attinenti all'esame della domanda**. Il provvedimento di diniego sulla richiesta di autorizzazione all'allontanamento e' motivato e comunicato all'interessato ai sensi dell'articolo 10, comma 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni.”

L'art. 23 comma 1, D.L. 142/2015 dispone poi la revoca del servizio di accoglienza, da parte del prefetto, in caso di:

“a) **mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente, senza preventiva motivata comunicazione alla prefettura** - ufficio territoriale del Governo competente; b) mancata presentazione del richiedente all'audizione davanti all'organo di esame della domanda; c) presentazione di una domanda reiterata ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni; d) accertamento della disponibilita' da parte del richiedente di mezzi economici sufficienti; e) **violazione grave o ripetuta delle regole delle strutture in cui e' accolto da parte del richiedente asilo, compreso il danneggiamento doloso di beni mobili o immobili, ovvero comportamenti gravemente violenti.**”

## 2.2. Nel momento in cui escono dal sistema di accoglienza previsto per i richiedenti asilo per aver ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale

Una volta riconosciuto il diritto di asilo e ottenuto il permesso di soggiorno corrispondente alla protezione internazionale alla quale è stato ammesso lo straniero irregolare, questi viene **trasferito, compatibilmente con la capacità ricettiva del momento, dalle strutture di prima accoglienza a quelle di seconda accoglienza.**<sup>623</sup>

Creato nel 2001 su iniziativa del Ministero dell'Interno, dell'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati - Italia) e dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) grazie alla partecipazione del FER (Fondo Europeo per i Rifugiati), il **programma nazionale di accoglienza dei**

<sup>620</sup> Fonte : <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio>.

<sup>621</sup> <https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2020/04/L'importanza-dell'accesso-ai-dati.-Il-caso-del-sistema-di-accoglienza-in-Italia.pdf> p. 6.

<sup>622</sup> [https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida\\_it\\_2018update.pdf](https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_it_2018update.pdf)

<sup>623</sup> Secondo il rapporto AIDA 2019, il trasferimento non avviene sempre contestualmente al riconoscimento del bisogno di protezione, con la conseguenza che lo straniero può trovarsi temporaneamente privo di alloggio: [https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida\\_it\\_2019update.pdf](https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_it_2019update.pdf).

**richiedenti asilo e dei rifugiati** (Programma Nazionale Asilo, PNA) è stato sostituito dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).<sup>624</sup> Il programma è stato successivamente ridimensionato dal c.d. “decreto sicurezza e immigrazione”, che ha trasformato lo SPRAR proprio **per escluderne i richiedenti asilo**.<sup>625</sup>

Il comma 1 dell'art. 12 del c.d. decreto sicurezza e immigrazione ha riformato l'art. 1-sexies del D.L. n. 416 del 1989, limitando l'accesso ai servizi territoriali locali (cosiddetti di seconda accoglienza), agli stranieri che abbiano un titolo tendenzialmente stabile e definitivo a permanere sul territorio dello Stato. Di conseguenza, il sistema è stato ridenominato **Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati** (SIPROIMI).<sup>626</sup> Il decreto sicurezza e immigrazione è in corso di revisione e, entro la fine dell'anno 2020, è probabile che si ritorni a un sistema di accoglienza più prossimo a quello precedente.

A differenza della prima accoglienza, di competenza governativa, la **seconda accoglienza è affidata agli enti locali, che vi aderiscono su base volontaria**, previa approvazione di **progetti di assistenza** finanziati quasi per intero dal Ministero dell'interno e finalizzati all'inclusione ed integrazione sociale degli stranieri (infra 2.3.).

Mentre i centri governativi di prima accoglienza sono generalmente molto grandi e ospitano un gran numero di persone, i centri gestiti dagli enti locali sono molto più piccoli. Nel febbraio 2020, i centri di seconda accoglienza erano 808 e ospitavano 31.264 persone.<sup>627</sup>

E' possibile che i centri di seconda accoglienza non riescano ad assorbire tutti i richiedenti asilo, una volta ottenuto il riconoscimento del loro bisogno di protezione internazionale.

### 2.3. Servizi specifici per i titolari di protezione internazionale

Come evidenziato sopra, sub 2.2., l'ottenimento del permesso di soggiorno apre l'accesso alla c.d. seconda accoglienza. Questa è garantita non direttamente dal Governo ma da **enti locali** che beneficiano di fondi governativi.

Preliminarmente, gli enti locali devono aderire al SIPROIMI, per poi accedere – grazie ai progetti di assistenza da loro elaborati e approvati – alle risorse dal **Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo** alimentato dal ministero dell'Interno.<sup>628</sup>

---

<sup>624</sup> Legge n. 189/2002.

<sup>625</sup> Ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. n. 142 del 2015, l'accesso alla c.d. seconda accoglienza era subordinato alla formalizzazione della domanda di asilo da parte dello straniero privo di mezzi di sussistenza. Tale seconda accoglienza era garantita dalle strutture territoriali dello SPRAR, previste dall'art. 1-sexies del D.L. n. 416 del 1989.

<sup>626</sup> D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in Legge 1 dicembre 2018, n. 132.

<sup>627</sup> <https://www.sprar.it/i-numeri-dello-sprar>.

<sup>628</sup> D. L. 18 novembre 2019 Modalità di accesso degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo e di funzionamento del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (Siproimi). (GU Serie Generale n.284 del 04-12-2019). Ad agosto 2019 erano stati finanziati 844 progetti (631 ordinari, 166 per minori non accompagnati, 47 per persone con disagio mentale o disabilità) attivati da 746 enti locali titolari di progetto (617 comuni, 17 Province, 26 Unioni di Comuni, comprese le Comunità Montane e le Unioni Montane di Comuni, e 52 altri enti tra Aziende Sociali Consortili, Ambiti Territoriali, Comuni Associati, Comunità Comprensoriali, Consorzi, Distretti Sanitari, Società della Salute). Grazie a questi progetti in tale data erano 33.625 le persone accolte, tra le quali 4.255 minori non accompagnati e 684 persone con disagio mentale o disabilità (cfr. <https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2019/09/2019-08-27-Numeri-SITO.pdf>).

Le strutture di accoglienza possono essere di proprietà pubblica o privata. Nel 2018, le strutture attive erano 4.548, con una capacità ricettiva media di 8 beneficiari ciascuna (per un totale di 35.881 persone). Le strutture sono, nella stragrande maggioranza **appartamenti** (3.920 ossia l'86,2% del totale); quindi **centri collettivi**, ovvero strutture ospitanti più di 15 persone (406 ossia l'8,9% del totale); e **comunità alloggio** (222 ossia il 4,9% del totale).

Queste ultime ospitano in prevalenza minori stranieri non accompagnati. Alcune sono poi dedicate ai nuclei monoparentali e a donne.

Il sistema italiano si basa sulla c.d. **"presa in carico" del beneficiario dell'alloggio**. Per presa in carico si intende, idealmente, un'accoglienza mirata sulla persona, sul nucleo familiare o sulla comunità di provenienza della persona.<sup>629</sup> Per questo motivo, la rete SIPROIMI si occupa anche di formazione degli operatori in modo che possano leggere gli effettivi bisogni e le probabili aspettative della persona, considerata sia la cultura di provenienza sia le vulnerabilità che le sono proprie anche in considerazione delle esperienze vissute che sono all'origine del suo arrivo in Italia.

Idealmente, si tratta di **progetti di accoglienza personalizzati**.

Per realizzarsi tali ambiziosi obiettivi, l'accoglienza è affidata a un **team multidisciplinare** e basato su di un **approccio olistico** ai servizi.<sup>630</sup>

Come osservato, i destinatari del servizio sono:

"a) titolari di protezione internazionale [ed altresì' richiedenti protezione internazionale, nonché' titolari di permesso umanitario di cui all'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, singoli o con il rispettivo nucleo familiare];

b) titolari di protezione internazionale ed altresì' richiedenti protezione internazionale, nonché' titolari di permesso umanitario di cui all'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, **con necessita' di assistenza sanitaria, sociale e domiciliare, specialistica e/o prolungata o con disagio mentale e/o psicologico**;

c) **minori stranieri non accompagnati/msna.**"<sup>631</sup>

La lettera a) va ora letta alla luce del c.d. "decreto sicurezza e immigrazione"<sup>632</sup> che ha abolito il **generale permesso di soggiorno per motivi umanitari**. Tale permesso è stato sostituito da una pluralità di nuove tipologie che riguardano lo straniero:

<sup>629</sup> Per dare un esempio concreto del significato di presa in carico, si fa presente che, secondo i dati del 2018, tali strutture hanno erogato, oltre all'alloggio: assistenza sanitaria (22,5% sul totale dei servizi erogati), mediazione linguistico culturale (18,9%), assistenza sociale (16,7%,); attività multiculturali (12,7%,), inserimento lavorativo (9,9%) e orientamento e informazione legale (6,4%). <https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2019/09/2019-08-27-Numeri-SITO.pdf>.

<sup>630</sup> <https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf>

<sup>631</sup> Decreto ministeriale Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) del 10 agosto 2016, GU Serie Generale n.200 del 27-08-2016 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/27/16A06366/sg>

<sup>632</sup> D. L. 4 ottobre 2018, n. 113, Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. (18G00140) (GU n.231 del 4-10-2018).

- "oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione" (art. 19, comma 1, del t.u. immigrazione);<sup>633</sup>
- nei confronti del quale sussistono "fondati motivi" che possa "essere sottoposto a tortura" (art. 19, comma 1.1);
- che necessita di "cure mediche" (art. 19, comma 2, lettera d-bis);
- vittima di "calamità" (art. 20-bis);
- che ha compiuto "atti di particolare valore civile" (art. 42-bis);
- che necessita di una "protezione speciale" (art. 32, comma 3, del D.Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, recante "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato".

Tali norme restringono le categorie che avrebbero beneficiato della protezione in base al regime precedente e dunque all'alloggio nelle strutture di seconda accoglienza.

Una volta ottenuto il permesso di soggiorno, lo straniero accede a tutti i benefici previsti dal diritto italiano per l'aiuto all'alloggio (cf. 1.1.).

#### **2.4. Risposta ai bisogni specifici delle persone che hanno bisogno di una protezione internazionale**

Ai richiedenti asilo che versano in situazioni di vulnerabilità è assicurata un'assistenza speciale. L'art. 17 comma 1 del d.lgs. 142/2015 identifica le seguenti categorie di persone: "1. Le misure di accoglienza previste dal presente decreto tengono conto della specifica situazione delle persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali."

Benché esistano progetti specifici per ognuna di queste categorie, gli unici dati disaggregati forniti dal sito del SIPROIMI riguardano i minori non accompagnati e le persone con disabilità o disagio psichico.

Anche questi dati, tuttavia, sono forniti in modo totalmente anonimo.

Anche nella già citata relazione attuale SIPROIMI "**non sono disponibili informazioni sugli aspetti gestionali dei progetti (rendicontazione delle spese, numero di operatori impiegati nei progetti, etc.). Inoltre non è possibile identificare l'ubicazione esatta delle strutture di accoglienza facenti parti del progetto**".<sup>634</sup>

Prima dell'inserimento in uno dei progetti di accoglienza, i richiedenti asilo devono registrarsi presso il Servizio sanitario nazionale italiano dove ricevono le cure speciali di cui hanno bisogno non appena identificata la situazione di vulnerabilità.<sup>635</sup>

---

<sup>633</sup> D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

<sup>634</sup> <https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2020/04/L'importanza-dell'accesso-ai-dati.-Il-caso-del-sistema-di-accoglienza-in-Italia.pdf>

<sup>635</sup> Art. 34 TUI, all'art. 16 DPR 21/2015 e all'art. 21 D.L. 142/2015.

Come è stato ben sintetizzato: “I servizi speciali che andrebbero predisposti in considerazione delle esigenze particolari delle persone vulnerabili annoverano: a) l'alloggiamento in strutture che garantiscano, nei limiti del possibile, **la tutela della vita familiare e dell'integrità del nucleo familiare**; b) l'esercizio di **regolari controlli** per accertare la qualità dei servizi erogati dal centro di accoglienza, a carico e a cura delle Prefetture con l'ausilio dei servizi sociali del comune; c) una **formazione degli operatori** adeguata alla natura e alla complessità dei profili di vulnerabilità che si presentano di caso in caso; d) presa in carico da parte dell'ente gestore del centro di accoglienza (...) **dell'iscrizione al servizio sanitario nazionale** dei richiedenti asilo e dei loro familiari inseriti nei servizi di accoglienza; e) ammissione nei centri di accoglienza degli **avvocati** e dei rappresentanti dell'ACNUR e delle associazioni o degli enti di tutela autorizzato; f) assoggettamento **all'obbligo scolastico** dei minorenni ospitati a cura degli enti gestori.”<sup>636</sup>

Dal momento che in Italia, tutta la seconda accoglienza si basa sull'approvazione di progetti presentati **su base volontaria**, è difficile recensire quanti di questi progetti garantiscano l'effettivo rispetto delle condizioni previste dalla legge.

#### MSNA

Al 31 dicembre 2018, il numero complessivo di minori non accompagnati accolti in Italia era di 10.787. Di questi, il 92,3 per cento sono maschi e solo il 7,3% femmine.<sup>637</sup>

Solo il 7% di questi minori ha un'età inferiore ai 15 anni.<sup>638</sup>

In altre parole, nella stragrande maggioranza si tratta di persone molto vicine all'età adulta, che necessitano di un accompagnamento verso l'autonomia che raggiungeranno con i 18 anni, sebbene possano essere seguiti, come si vedrà, fino ai 21 anni.

L'Art. 403 del Codice Civile italiano stabilisce che “Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere, all'educazione di lui, **la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione.**”

Questo principio, valido per tutti i minori presenti sul territorio, trova specifiche applicazioni per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati, grazie a una serie di provvedimenti legislativi specifici. Il D.Lgs. 25 del 2008 sulle procedure per la domanda di protezione internazionale contiene disposizioni specifiche per i minori (artt. 19; 6, co. 2 e 3; e 26, co. 5 e 6), e l'art. 28 D.Lgs. 251/2007.<sup>639</sup>

<sup>636</sup> M. Ferrero, La vulnerabilità degli immigrati nel sistema di accoglienza extra-ordinem dei richiedenti asilo, Sapere l'Europa, sapere d'Europa 5, Tortura e migrazioni, 341-358, p. 350 (<https://edizionicafoscari.unive.it/media/pdf/books/978-88-6969-359-5/978-88-6969-359-5-ch-17.pdf>)

<sup>637</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/348956.pdf>

<sup>638</sup> *Ibid.*

<sup>639</sup> Si veda in particolare l'art. 19 D.Lgs. 25 del 2008, rubricato “Garanzie per i minori non accompagnati”: “1. Al minore non accompagnato che ha espresso la volontà di chiedere la protezione internazionale e' fornita la necessaria assistenza per la presentazione della domanda. Allo stesso e' garantita l'assistenza del tutore [nominato ex art. 26, comma 5, dello stesso decreto da parte del **tribunale dei minorenni**] in ogni fase della procedura per l'esame della domanda, [...] Se sussistono dubbi in ordine all'età, il minore non accompagnato può, in ogni fase della procedura, essere sottoposto, previo consenso del minore stesso o del suo rappresentante legale, ad accertamenti medico-sanitari non invasivi al fine di accertarne l'età. Se gli accertamenti effettuati non consentono l'esatta determinazione dell'età si applicano le disposizioni del presente articolo. 3. Il minore **deve essere informato** della possibilità che la sua età può essere determinata attraverso visita medica, sul tipo di visita e sulle conseguenze della visita ai fini

In particolare, la protezione dei minori richiedenti asilo è stata rafforzata con l'adozione del D.Lgs. 18/2014, della successiva L. 47/2017,<sup>640</sup> con il D.L. n. 13/2017<sup>641</sup> e con il D.Lgs. n. 220 del 2017,<sup>642</sup> correttivo del c.d. decreto accoglienza (142/2015). Altre disposizioni sono contenute nel D.L. n. 113/2018 (c.d. decreto sicurezza e immigrazione).

L'articolo 18 D.Lgs. 142/2015 prevede regole specifiche per l'accoglienza di minori e in particolare: **l'ascolto del minore**, tenendo conto della sua età, del suo grado di maturità e sviluppo personale, anche al fine di valutare il rischio che il minore sia vittima di tratta di esseri umani, alla verifica della possibilità di ricongiungimento familiare e per garantire al minore "l'assistenza affettiva e psicologica [...] di persone idonee **indicate dal minore**".

Anche l'art. 5 della legge n. 47/2017, che ha introdotto una procedura unica di identificazione del minore, che include l'accertamento della minore età, prevede un colloquio del minore con personale qualificato.

A tal fine, nelle strutture di prima accoglienza è presente uno psicologo dell'età evolutiva, che può essere accompagnato da un mediatore culturale.

L'art. 19bis, comma 1, D.Lgs. 142/2015 definisce le modalità del colloquio volto all'ascolto del minore:

"1. Nel momento in cui il minore straniero non accompagnato è entrato in contatto o è stato segnalato alle autorità di polizia, ai servizi sociali o ad altri rappresentanti dell'ente locale o all'autorità giudiziaria, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza svolge, sotto la direzione dei servizi **dell'ente locale competente e coadiuvato, ove possibile, da organizzazioni, enti o associazioni con comprovata e specifica esperienza nella tutela dei minori**, un colloquio con il minore, **volto ad approfondire la sua storia personale e familiare e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione**, secondo la procedura stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. **Al colloquio è garantita la presenza di un mediatore culturale.**"

A tale colloquio è data **rilevanza nella scelta del tipo di accoglienza** da riservare al minore ai sensi dell'art. 19, comma 2-bis, che ricorda espressamente e dà priorità al principio dell'interesse superiore del minore.<sup>643</sup>

---

dell'esame della domanda. Il rifiuto, da parte del minore, di sottoporsi alla visita medica, non costituisce motivo di impedimento all'accoglimento della domanda, né all'adozione della decisione. 4. Il minore partecipa al colloquio personale secondo quanto previsto dall'articolo 13, comma 3, ed allo stesso è garantita adeguata informazione sul significato e le eventuali conseguenze del colloquio personale".

<sup>640</sup> Legge 7 aprile 2017, n. 47, Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. (GU n.93 del 21-4-2017 ).

<sup>641</sup> D.L. 17 febbraio 2017, n. 13, Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. (GU n.40 del 17-2-2017).

<sup>642</sup> Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. (GU n.12 del 16-1-2018 ).

<sup>643</sup> Art. 19, comma 2-bis: "Nella scelta del posto, tra quelli disponibili, in cui collocare il minore, si deve tenere conto delle esigenze e delle caratteristiche dello stesso minore **risultanti dal colloquio** di cui all'articolo 19-bis, comma 1, in relazione alla tipologia dei servizi offerti dalla struttura di accoglienza. Le strutture nelle quali vengono accolti i minori stranieri non accompagnati devono soddisfare, nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni ed essere autorizzate o accreditate ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia. [...]"

L'art. 6 della l. n. 47/2017 stabilisce che **“Qualora siano individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, tale soluzione deve essere preferita al collocamento in comunità”**. La legge ha, inoltre, modificato la disciplina dell'adozione inserendo due commi all'art. 2 della legge sul diritto del minore a una famiglia (legge n. 184 del 1983):

**“1-bis. Gli enti locali possono promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza. 1-ter. Dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1-bis non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; gli enti locali provvedono nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci.”**

Quando non è possibile affidare il minore a un familiare, l'accoglienza è garantita presso **strutture governative di prima accoglienza adatti alle loro specifiche esigenze di soccorso e di protezione immediata**.

Si tratta di centri attivati e gestiti dal Ministero dell'interno, anche in convenzione con gli enti locali nel cui territorio è situata la struttura, finanziati dal Fondo asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) e dedicati all'accoglienza di minori (c.d. Centri FAMI). **Entro un mese** i minori devono poi essere trasferiti in una struttura del circuito del **“Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati” (SIPROIMI)**.<sup>644</sup>

Se non ci sono posti disponibili nei centri FAMI, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dal comune dove si trova il minore o in altro comune se questo è nell'interesse superiore del minore.<sup>645</sup> E' prevista anche la possibilità di inserire il minore nelle strutture di accoglienza temporanea, esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati, attivate dai prefetti (CAS minori).<sup>646</sup> Tali strutture hanno una capienza massima di 50 posti ciascuna (in realtà nessuna è così capiente) e accolgono solo i minori di età inferiore agli anni quattordici per il tempo strettamente necessario al trasferimento nelle strutture di seconda accoglienza del SIPROIMI.

A differenza degli adulti, i richiedenti asilo che sono stati inseriti nel **SIPROIMI durante la minore età** restano in accoglienza fino alla definizione della domanda di protezione internazionale anche laddove questo implichi la loro permanenza nel centro dopo il compimento dei diciotto anni fino all'età massima di **21 anni**, per effetto di un decreto adottato dal Tribunale per i minorenni ai sensi dell'art. 13 della L. n. 47/2017 (c.d. "prosieguo amministrativo"):

**“I minori non accompagnati richiedenti asilo al compimento della maggiore età rimangono nel Sistema di protezione di cui al comma 4 fino alla definizione della domanda di protezione internazionale”**.<sup>647</sup>

Alla data del 31.12.2018 erano attivi:

<sup>644</sup> Art. 4 comma 1, lett. b) L. n. 47/2017 che ha modificato **l'originale termine di sessanta giorni** previsto dalla l. 2015/142.

<sup>645</sup> Il Comune può ricevere dalla Prefettura un rimborso pari a 45 euro al giorno per minore accolto, con cadenza trimestrale (Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati) ex art. 19, co. 3. D. Lgs. n. 142/2015.

<sup>646</sup> Art. 19, co. 3-bis, D. Lgs. n. 142/2015, introdotto da art. 1-ter, D.L. n. 113/2016.

<sup>647</sup> Art. 12 comma 5-bis D. L. 4 ottobre 2018, n. 113. Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. (GU n. 231 del 4-10-2018). La Circolare n. 22146 del 27 dicembre 2018 (allegata in calce) specifica che il SIPROIMI si potrà sviluppare come sistema di accoglienza e di inserimento sociale dei minori affidati ai servizi sociali anche dopo il compimento dei 18 anni in modo che ne sia assicurato un effettivo inserimento sociale.

- 66 centri di prima accoglienza per minori non accompagnati, dislocati in 10 regioni italiane, ospitanti 282 minori
- 29 centri attivati dai prefetti (in Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Puglia, toscana, trentino alto-adige e veneto) ospitanti 167 minori
- 144 centri di seconda accoglienza, presenti in tutte le regioni italiane salvo la valle d'aosta, ospitanti 2453 minori.

Tutti i centri di accoglienza per i minori devono garantire: gli interventi di prima assistenza sanitaria e psicologica, la mediazione linguistica e culturale; l'orientamento e il supporto legale; l'intervento, a supporto e nell'interesse del minore, nelle procedure per identificare il minore, accertarne l'età, per l'affidamento a una famiglia e per la nomina dei tutori, l'apprendimento della lingua italiana.<sup>648</sup>

#### *Personae portatrici di vulnerabilità*

Tra i beneficiari di un'accoglienza specifica per le persone vulnerabili figurano: le vittime di tortura e/o violenze (pari al 7,3% del totale degli accolti); le persone con problemi di disagio mentale (3,8%); le vittime di tratta (3,4%); le persone con necessità di assistenza domiciliare, sanitaria specialistica e prolungata (2,6%); persone con temporanea disabilità (1,5%); donne in stato di gravidanza (1%); LGBT (1%).<sup>649</sup>

La presenza di donne vittime di tortura e/o violenza è **2 volte superiore a quella degli uomini** e oltre **28 volte superiore** per quanto riguarda le donne vittime di tratta.

Così, il **17,0% delle donne accolte nel 2018** è stata presa in carico con l'attivazione di servizi mirati di supporto e/o riabilitazione.<sup>650</sup>

#### *Disagio mentale o disabilità*

Globalmente, nel 2018 erano **923 le persone accolte nei progetti specifici per disagio e disabilità**, a fronte di oltre 3.000 che presentano tali vulnerabilità, compresi i disabili anche temporanei.<sup>651</sup>

A quanto si evince dal sito del SIPROIMI, attualmente i progetti di accoglienza di persone con disagio mentale o disabilità sono **44**, e accolgono **653 persone**.

Un esempio è dato dal **progetto SPRAR Vulnerabili DM** avviato a Bologna nel 2018, coordinato da ASP per conto del Comune e realizzato dalla Cooperativa Camelot, dal Consorzio Indaco (con Open Group e Società Dolce), Cadiari, MondoDonna Onlus, L'Arcoiaio e Lai-momo.<sup>652</sup> Il progetto, originariamente era aperto ai richiedenti asilo e anche ai beneficiari di protezione, e consiste nell'offrire a **60** beneficiari SPRAR **portatori di disabilità fisiche o disagio mentale** accoglienza in una dozzina di appartamenti messi a disposizione dagli enti partecipanti. Ogni appartamento ospita da due a sei persone. Qui sono seguiti da diverse figure professionali, in particolare psicologi e antropologi clinici, oltre un tecnico di riabilitazione psichiatrica. E' garantita l'assistenza notturna, il monitoraggio delle terapie e la somministrazione di eventuali psicofarmaci da parte di un infermiere.

---

<sup>648</sup> Linee guida per le strutture di prima accoglienza contenenti procedure operative standard per la valutazione del superiore interesse del minore" a cura di UNHCR, OIM, Save the Children, con il patrocinio del Ministero dell'Interno.

<sup>649</sup> Si veda il rapporto annuale SPRAR/SIPROIMI 2018: <https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2019/11/Atlante-Sprar-Siproimi-2018-leggero.pdf> a p. 54.

<sup>650</sup> *Ibid.*

<sup>651</sup> *Ibid.*

<sup>652</sup> Si veda il video di presentazione del progetto emiliano "Start-ER": <https://www.youtube.com/watch?v=Wu9HsdNHvIA>.

Progetti specifici sono dedicati alle donne vittime della tratta e di stupri e ai tossicodipendenti, in vista dei loro bisogni specifici.<sup>653</sup>

L'obiettivo del progetto è accompagnare queste persone verso **la maggiore autonomia possibile**, in sinergia con i servizi sanitari e territoriali, in un intervento di rete tale da permettere una presa in carico precoce della vulnerabilità.

Al di là dei progetti specifici per i richiedenti asilo o per i beneficiari di protezione internazionale, esistono numerosi progetti per rendere autonome le persone vulnerabili che sono aperti a stranieri e italiani, indipendentemente dal loro "status".

Un progetto simile esiste in Sicilia, a Messina: <https://www.incamminoonlus.it/index.php/le-comunita/comunita-alloggio-petit>.

Le strutture della onlus messinese comprendono due "**gruppi appartamento**" pensati per "coloro che hanno portato a termine il percorso terapeutico in comunità o anche persone che non necessariamente si trovano nella condizione di dover essere dimesse da una comunità, ma attraversano una condizione clinica più o meno analoga a quella di un ospite in fase di dimissione", ossia come **un ponte verso l'autonomia**.

#### *Donne con figli minori e famiglie*

Delle 41.113 persone accolte nella rete SPRAR/Siproimi nel 2018, 7.315 (18%) costituiscono 2.286 nuclei familiari. Come già rilevato, **non esistono dati** disaggregati sui progetti esistenti per l'assistenza all'autonomia delle famiglie.

La mancanza di dati rende difficile ricostruire il numero di progetti specificamente dedicati a queste categorie. Si farà dunque riferimento a progetti accessibili da parte dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale a parità di condizioni con i cittadini italiani.

A Reggio Emilia si è sviluppato un progetto nato nel 1996 e volto al sostegno all'autonomia delle donne con figli a carico che consiste nella messa a disposizione di un appartamento, denominato *APPARTAMENTO L'INCONTRO*, gestito da una cooperativa affiliata alla ONG "Dimora d'Abramo" e finanziato da "Farmacie Comunali Riunite". L'accoglienza e il sostegno a queste donne, non necessariamente straniere, è garantito dall'accompagnamento di due educatori e di una coordinatrice.<sup>654</sup>

Una serie di progetti, di cui uno dedicato a donne singole con figli minori e uno dedicato ai nuclei familiari è presente a Ragusa.<sup>655</sup>

#### *Anziani*

**Non sembra esistano progetti specificamente dedicati agli anziani migranti.** In caso di disabilità, gli anziani saranno inseriti nei progetti dedicati alle persone disabili.

Esistono inoltre, sempre a livello locale, diverse tipologie di progetti per l'assistenza agli anziani soli, che sono fruibili dagli stranieri presenti sul territorio.

---

<sup>653</sup> <https://www.societadolce.it/category/disabilita/servizi-residenziali-disabilita/?region=40>.

<sup>654</sup> <https://www.dimoradabramo.it/servizi-sostegno-famiglia/>.

<sup>655</sup> <https://www.fsgb.it/progetti-sprar-siproimi/>.

Ad esempio, il comune di Modena gestisce una serie di strutture per anziani non autosufficienti<sup>656</sup> tra le quali si segnalano una “**comunità alloggio**”, un “**condominio solidale**” e “**mini appartamenti**”. La comunità alloggio è un appartamento di proprietà comunale - caratterizzato da ampi spazi comuni e stanza singola per ogni ospite. Gli ospiti sono generalmente persone di oltre 60 anni parzialmente autonome. Un operatore socio sanitario si reca quotidianamente nella comunità “ per aiutare gli ospiti nella cura di se e dell’abitazione”.

Il “**condominio solidale**” si rivolge a persone dotate di un grado maggiore di autonomia. Qui, alcune famiglie, a fronte del pagamento di un canone di affitto ridotto, si rendono disponibili ad aiutare gli anziani residenti ad esempio per le pulizie, la spesa, apertura e mantenimento di locali ricreativi situati al piano terra. Il servizio è rivolto agli anziani che ne fanno richiesta e subordinato a una valutazione dell’ assistente sociale competente per territorio (in base alla residenza anagrafica) e all’elaborazione di un progetto individuale di inserimento.

I mini appartamenti sono monocalci o bilocali parzialmente arredati “dotati di strumenti tecnologici atti ad offrire una permanenza sicura e funzionale e **priva di barriere architettoniche**”.<sup>657</sup>

### 3. Subordinazione del sostegno all’alloggio allo stabilimento in una precisa zona geografica

A livello nazionale non esiste **nessuna condizione di questo tipo**.

L’idea di far “rinascere” comuni o zone depresse grazie agli immigrati è frutto del c.d. **Modello Riace, ideato dal sindaco della città calabrese di Riace, Domenico Lucano**, che già nel 1999 ebbe l’idea di aprire le case abbandonate di Riace superiore a persone bisognose di alloggio e, al contempo, recuperare gli antichi mestieri, in particolare aprendo laboratori di tessitura, ceramica, vetro e confetture.

Più tardi, lo stesso modello ha potuto usare il sistema SPRAR (vigente all’epoca) per ottenere fondi e **ristrutturare case abbandonate** dove alloggiare rifugiati e richiedenti asilo, facendoli anche **lavorare nei laboratori artigiani di tessitura, lavorazione del vetro, preparazione di conserve etc.** Nel 2017, **550** migranti si trovavano ospitati a Riace. Il progetto è stato allargato ai comuni di **Stignano e Caulonia**. Il modello Riace è stato bloccato dalla magistratura italiana che ha inquisito Domenico Lucano per truffa e concussione. La relazione del prefetto di Locri del 2017 riabilita il sindaco e il modello da lui ideato.<sup>658</sup>

Il 12 gennaio 2019 a Caulonia si è costituito un Comitato promotore della Fondazione “È stato il vento” per rilanciare il modello di accoglienza ideato da Lucano a Riace.<sup>659</sup> L’iniziativa nasce dall’idea della

<sup>656</sup> <https://www.comune.modena.it/welfare/anziani> ; <https://www.comune.modena.it/welfare/anziani/residenzialita/dimissioni-protette-da-presidi-sanitari>.

<sup>657</sup> <https://www.comune.modena.it/welfare/anziani/residenzialita/miniappartamenti-protetti-con-servizi-per-anziani-e-persone-con-problemi-di-autonomia>.

<sup>658</sup> <https://www.ilsole24ore.com/art/integrazione-migranti-modello-riace-funziona-dice-prefettura--AEQLin7D>.

<sup>659</sup> “Oggi nel paese vivono una trentina di migranti. Le operatrici e gli operatori delle associazioni hanno perso il lavoro, i laboratori dove per 20 anni hanno lavorato insieme riacesi e migranti, perlopiù donne, sono stati chiusi, gli asini della fattoria didattica, utilizzati per la raccolta differenziata, sono stati messi sotto sequestro, perché le stalle sono state dichiarate non agibili, la taverna “Donna Rosa” è stata chiusa, il poliambulatorio pure e così pure l’asilo. Private del loro sindaco – messo prima ai domiciliari, mandato poi in esilio e rientrato a settembre 2019 -, le famiglie si sono spaventate per un’inchiesta giudiziaria che

coordinatrice della Rete dei Comuni Solidali (Recolsol) Chiara Sasso, di Gianfranco Schiavone dell'Associazione studi giuridici sull'immigrazione (Asgi), del missionario comboniano Alex Zanotelli, dei magistrati Livio Pepino ed Emilio Sirianni, della pediatra e laica comboniana Felicetta Parisi e di Barbara Vecchio della rete delle cooperative Longo Mai.<sup>660</sup>

#### 4. Lotta contro le discriminazioni

Il diritto all'alloggio dello straniero titolare di un permesso di soggiorno valido è sottoposto alle **stesse regole in vigore per i cittadini non comunitari e i cittadini italiani** ed europei, come evidenziato al paragrafo 1.1.<sup>661</sup>

In ossequio a questo principio, il Tribunale di Milano<sup>662</sup> ha recentemente ribadito l'illegittimità di ogni **discriminazione indiretta**, come quella attuata dalla legge regionale lombarda n. 16/2016 che subordinava l'accesso all'ERP alla produzione di un **certificato del paese d'origine** attestante che il richiedente non disponeva di alcun alloggio di sua proprietà in tale paese.

Pur non facendo distinzioni tra cittadini italiani e stranieri, la **previsione di un periodo minimo di permanenza in Italia** per poter accedere al contributo è stato ritenuto violare la costituzione da C. Cost. 166/2018 (ECLI:IT:COST:2018:166).

Dieci anni dopo l'adozione della legge 9 dicembre 1998, n. 431, l'articolo 11, comma 13 del decreto-legge 112/2008 aveva introdotto una distinzione tra i beneficiari, imponendo ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi requisiti addizionali per accedere al Fondo nazionale per il **sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione**: "i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati **il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione**". Restavano fermi i criteri di carattere economico e l'attestazione di un contratto di locazione registrato, come si desume dall'articolo 2 della legge 431/1998. La Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'articolo 3 Cost.

La Corte ha ritenuto la questione fondata e la norma è stata ritenuta in contrasto con il principio di parità di trattamento tra i cittadini italiani ed europei e i soggiornanti di lungo periodo per l'accesso alle prestazioni sociali stabilito dalla direttiva 2003/109/CE,<sup>663</sup> del Consiglio, del 25 novembre 2003, (articolo 4), che prevede che i soggiornanti di lungo periodo siano equiparati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano ai fini del godimento dei servizi e prestazioni sociali (articolo 11).

Si è osservato, da una parte, che il termine di dieci anni coincide con quello necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza) e, dall'altra, che il soddisfacimento di un bisogno abitativo

---

ha visto coinvolte direttamente o indirettamente molte di loro". <https://www.libreriadelledonne.it/approfondimenti/e-stato-il-vento-la-rinascita-di-riace/>

<sup>660</sup> *Ibid.*

<sup>661</sup> [http://old.asgi.it/home\\_asgi.php%3Fn=documenti&id=274&l=it.html](http://old.asgi.it/home_asgi.php%3Fn=documenti&id=274&l=it.html)

<sup>662</sup> [Tribunale di Milano, ordinanza del 20 marzo 2020, est. Micciché, ASGI e APN \(avv.ti Guariso e Neri\) c. Comune di Sesto San Giovanni \(avv.te Lo Campo e Festucci\)](#), 20/03/2020RG n. 40830/2019.

<sup>663</sup> La direttiva è stata recepita in Italia con decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, il cui articolo 1, come modificato dall'articolo 9 del d.lgs. 286/1998, riconosce al cittadino di un paese terzo la possibilità di ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo mediante il rilascio di uno specifico permesso di soggiorno da parte del questore, proprio per ottenere il diritto di partecipare alle prestazioni di assistenza in condizioni di parità con i cittadini.

primario della persona in condizioni di povertà non pare condizionabile a un radicamento territoriale nel territorio di una stessa regione.<sup>664</sup>

Nel 2016, di circa 1,4 milioni di cittadini presenti nelle case popolari, l'87,2 per cento è di nazionalità italiana; il restante 12,8 per cento è straniero (circa 168 mila persone).<sup>665</sup>

Le discriminazioni nei confronti degli stranieri possono però derivare anche da comportamenti illegittimi o semplicemente ingiusti. È stato osservato che taluni proprietari che affittano a stranieri pretendono un costo aggiuntivo e in molti casi garanzie eccessive come la stipula di una fidejussione bancaria. Sono poi presenti forme di speculazione, come l'affitto a persona anziché a mq., l'affitto di alloggi "sotto standard" o inagibili.

Oltre a essere monitorate dalla pubblica amministrazione,<sup>666</sup> discriminazioni di questo tipo sono in aperta violazione della costituzione italiana e, se dimostrate, danno luogo al risarcimento dei danni morali e materiali subiti dalla persona vittima della discriminazione.

Diversi piani, linee-guida, etc. sono stati elaborati per garantire agli stranieri un alloggio che possa facilitarne l'inclusione nel tessuto sociale. Si tratta di dichiarazioni meramente programmatiche, mentre progetti concreti sono frutto di iniziative individuali da parte di associazioni di volontariato.<sup>667</sup>

Ad esempio, a Parma, il **progetto Tandem**, nato nel 2016 sperimenta convivenze e co-housing tra studenti universitari e stranieri. Il progetto ha utilizzato tre appartamenti in tre anni, ospitando più di 40 ragazzi stranieri per dare una risposta al benessere delle persone, a chi si trova escluso all'accoglienza istituzionale.<sup>668</sup>

Un servizio di **housing intercomunale** che intende migliorare la condizione abitativa degli stranieri nell'area metropolitana Pescara-Chieti è stato chiamato Cerc@casa. Il progetto muove dall'idea che per garantire un pieno accesso all'alloggio, la popolazione immigrata necessita di un'assistenza personalizzata: "Per questo, accanto ai servizi specifici di supporto e accompagnamento all'affitto, diretti a superare gap linguistici, culturali e di informazione per la positiva conclusione di contratti di affitto, gli Operatori degli Sportelli Cerc@casa svolgono anche azioni di orientamento generale alla

<sup>664</sup> <https://www.asgi.it/discriminazioni/incostituzionale-imporre-agli-stranieri-il-requisito-di-lungo-residenza-per-accedere-al-fondo-di-sostegno-all'affitto/>

<sup>665</sup> [Osservatorio permanente nazionale sull'edilizia Sociale](https://pagellapolitica.it/dichiarazioni/8449/case-popolari-immigrati-avvantaggiati-italiani-emarginati) citato da <https://pagellapolitica.it/dichiarazioni/8449/case-popolari-immigrati-avvantaggiati-italiani-emarginati> "Per spiegare la percentuale più alta degli stranieri assegnatari rispetto alla loro incidenza sulla popolazione residente (...), è utile guardare anche ai dati relativi alla povertà nel nostro Paese, che riguardano più da vicino chi accede agli alloggi di edilizia popolare. Secondo i dati più recenti dell'Istat, nel 2018 l'incidenza della povertà assoluta tra i cittadini stranieri ha raggiunto il 30,3 per cento (circa uno straniero su tre in Italia), rispetto al 6,4 per cento degli italiani. Inoltre, va sottolineato il fatto che, tra le famiglie povere, è più alta la percentuale di stranieri in case in affitto e non di proprietà.

Nel 2018, «il 66 per cento delle famiglie con stranieri vive in affitto e il 23,5 per cento in casa di proprietà contro, rispettivamente, il 14,2 per cento e il 76,5 per cento delle famiglie di soli italiani», spiega l'Istat".  
<sup>666</sup> Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno Documentazione e statistica, Ufficio Problematiche Sociali e Socio-Economiche, Gli stranieri in Italia: situazione abitativa e censimento delle strutture di accoglienza, 2010.

<sup>667</sup> Si veda già, il Piano per l'integrazione nella sicurezza Identità e Incontro, a cura del Ministero del Lavoro, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Istruzione e delle Politiche Sociali dell'Università e della Ricerca, del 2010, in rete qui: [https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/piano\\_integrazione\\_2010.pdf](https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/piano_integrazione_2010.pdf).

<sup>668</sup> <http://www.ciaconlus.org/progetti/tandem/>.

rete di supporto pubblica e privata nell'Area metropolitana e di punto di ascolto e di segnalazione di eventuali episodi di discriminazione e razzismo.”<sup>669</sup>

L'elenco dei progetti in corso è accessibile dal sito istituzionale della rete SIPROIMI: <https://www.siproimi.it/i-numeri-dello-sprar> ; <https://www.siproimi.it/progetti-territoriali>.

In conclusione, si può osservare che i progetti di integrazione italiani tendono a perseguire una politica di inserimento sociale che si manifesta anche con la tendenza a evitare le segregazioni degli stranieri in strutture o quartieri esclusivamente riservati a loro.

Un focus particolare è dedicato ai minori stranieri non accompagnati, la stragrande maggioranza dei quali è prossima alla maggiore età.

---

<sup>669</sup> [http://www.progettisociali.it/uploads/File/Linee-guida%20Housing%20intercomunale%20CERC@CASA%20\(1\).pdf](http://www.progettisociali.it/uploads/File/Linee-guida%20Housing%20intercomunale%20CERC@CASA%20(1).pdf).

## H. ROYAUME-UNI (ANGLETERRE)

### 1. Beneficiaries of accommodation support

#### 1.1. Special measures for certain categories of person

Social housing in the United Kingdom is provided either directly by a local housing authority or through housing associations (not-for-profit organisations that own, let and manage rented housing, today known as 'Private Registered Providers').<sup>670</sup> A social tenant rents his or her home from the local authority or Private Registered Provider.<sup>671</sup> Providing **social housing at a sub-market rent** is one of two ways in which the state provides support for the cost of rented housing, alongside **housing benefit**. Housing benefit is a means-tested benefit available from the government to help people on low incomes to cover their rent, whether the recipient is in social housing or privately renting. Housing benefit is being replaced by what is known as 'Universal Credit',<sup>672</sup> this is also means-tested and is designed to help with rent and service charges.<sup>673</sup>

The **allocation of social housing is undertaken at the local level**. Most applicants for social housing will either not be in employment or will be on low wages, but there has long been a considerable waiting list for social housing.<sup>674</sup> Housing authorities are therefore required by the *Housing Act 1996*<sup>675</sup> to have an allocation scheme for determining priorities and for defining procedures to be followed in allocating housing accommodation. An allocation scheme must include a statement as to the housing authority's policy on offering people a choice of accommodation or the opportunity to express

---

<sup>1</sup> At the end of the reporting year on the 1 April 2018, social housing dwellings stood at 4.18 million, with 38% of all social stock (1.59 million dwellings) owned by local authorities, and the remainder owned by Private Registered Providers and other public sector providers: Ministry of Housing, Communities and Local Government, *Local Authority Housing Statistics: Year ending March 2018, England*, Statistical Release, 24<sup>th</sup> January 2019, available at

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/773079/Local\\_Authority\\_Housing\\_Statistics\\_England\\_year\\_ending\\_March\\_2018.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/773079/Local_Authority_Housing_Statistics_England_year_ending_March_2018.pdf) (22.07.2020), p.2.

This is down from 5.5 million in 1981: National Audit Office, Department for Communities and Local Government, *Housing in England: overview*, HC 917, Session 2016-17, 19<sup>th</sup> January 2017, available at <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/01/Housing-in-England-overview.pdf> (22.07.2020), para. 1.16.

<sup>671</sup> According to the Office of National Statistics, there are 196 registered local authorities and almost 1,600 Private Registered Providers (the majority of which have fewer than 250 homes): Office of National Statistics, *Housing Associations*, available at <https://www.ons.gov.uk/file?uri=/aboutus/transparencyandgovernance/freedomofinformationfoi/communicationsrelatingtothereclassificationofhousingauthorities/document7attachment.pdf> (22.07.2020), paras. 1 and 2.

<sup>672</sup> Universal Credit is a social security payment which will replace and combine six benefits, including housing benefit, for working-age people who have a low household income.

<sup>673</sup> See Gov.uk, *Housing Benefit*, available at <https://www.gov.uk/housing-benefit> (22.07.2020) and Gov.uk, *Housing Costs and Universal Credit*, available at <https://www.gov.uk/housing-and-universal-credit/renting-from-local-authority-or-housing-association> (22.07.2020).

<sup>674</sup> On 1<sup>st</sup> April 2018, there were 1.11 million households on local authority waiting lists in England:

<sup>675</sup> *Housing Act 1996*, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/52/contents> (03.02.2019), section 166A(1). See Ministry of Housing, Communities and Local Government, *Local Authority Housing Statistics: Year ending March 2018, England*, *op. cit.*, p. 6.

preferences about the accommodation to be allocated to them.<sup>676</sup> It is **for housing authorities to determine their policy** on providing choice or the ability to express preferences.<sup>677</sup>

In framing their allocation scheme to determine allocation priorities, **housing authorities must ensure that reasonable preference is given to the following categories of people:**

- (a) people who are homeless within the meaning of Part 7 of the *Housing Act 1996* (including those who are intentionally homeless and those not in priority need) and people who are owed certain other homelessness duties by any housing authority;<sup>678</sup>
- (b) people occupying insanitary or overcrowded housing or otherwise living in unsatisfactory housing conditions;<sup>679</sup>
- (c) people who need to move on medical or welfare grounds, including grounds related to a disability; and
- (d) people who need to move to a particular locality in the district of the housing authority, where failure to meet that need would cause hardship (to themselves or others).<sup>680</sup>

Housing authorities may, under the legislation, also give **additional preference to particular descriptions of people who fall within the statutory reasonable preference categories** above and who have urgent housing needs. Examples of people with urgent housing needs to whom housing authorities should consider giving additional preference with their allocation scheme include:

- those who need to move urgently because of a life-threatening illness or sudden disability;
- families in severe overcrowding which poses a serious health hazard;
- those who are homeless and require urgent re-housing as a result of violence or threats of violence, including intimidated witnesses, and those escaping serious anti-social behaviour or domestic violence.<sup>681</sup>

A further area of additional preference in housing authority allocation schemes is encouraged in relation to **members and former members of the Armed Forces** and who fall within one or more of the reasonable preference categories and who have urgent housing needs.<sup>682</sup>

---

<sup>676</sup> *Ibid.*

<sup>677</sup> See Communities and Local Government, *Allocation of accommodation: guidance for local housing authorities in England*, Crown Copyright, June 2012, (the "Allocation Code of Guidance") available at [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/5918/2171391.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/5918/2171391.pdf) (03.02.2019), p.17.

<sup>678</sup> Under sections 190(2), 193(2) or 195(2) of the *Housing Act 1996*, *op. cit.* or under section 65(2) or 68(2) of the *Housing Act 1985*.

<sup>679</sup> The Allocation Code of Guidance (para. 4.8) recommends that the 'bedroom standard' is adopted as a minimum measure of overcrowding, This allows one bedroom for: each adult couple; any other adult aged 21 or over; two adolescents of the same sex aged 10 to 20; two children regardless of sex under the age of 10.

<sup>680</sup> *Housing Act 1996*, *op. cit.*, section 166A(3).

<sup>681</sup> See the Allocation Code of Guidance, *op. cit.*, para. 4.13

<sup>682</sup> *Housing Act 1996 (Additional Preference for Armed Forces) (England) Regulations 2012*, Statutory Instrument 2989 of 2012. See also the Allocation Code of Guidance, para. 4.14 and paras. 4.24 to 4.26.

## 1.2. Eligibility of persons in need of international protection and measures specifically aimed at them

It is a **general rule that persons subject to immigration control are not eligible for housing assistance**. However, as set out below, it is broadly the case that individuals recognised as having refugee status and beneficiaries of subsidiary protection will fall into those **classes of individuals which are an exception** to this rule. Most asylum seekers, on the other hand, are not eligible for housing assistance, and must apply for accommodation and/or financial support as a destitute person, under the *Immigration and Asylum Act 1999*.<sup>683</sup> The relevant provisions are discussed below.<sup>684</sup>

As discussed above,<sup>685</sup> Part 7 of the *Housing Act 1996* places duties on local housing authorities to give reasonable preference to individuals who are homeless in the allocation of social housing. However, section 185 of Part 7 explicitly states that **a person from abroad who is ‘a person subject to immigration control’<sup>686</sup> is not eligible for housing assistance** unless they fall within a class prescribed in the *Allocation of Housing and Homelessness (Eligibility) (England) Regulations 2006* (the “Eligibility Regulations”)<sup>687</sup> by the relevant government minister.<sup>688</sup> Regulation 5 of the Eligibility Regulations sets out which **individuals will be eligible for housing assistance despite being subject to immigration control** and the amended version of the Regulations currently refer to 8 categories of person:

---

<sup>683</sup> *Immigration and Asylum Act 1999*, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/33/contents> (27.05.2020).

<sup>684</sup> This information is principally drawn from the Government’s code of guidance for local authorities on homelessness: see Ministry of Housing, Communities & Local Government, *Homelessness Code of Guidance for Local Authorities*, February 2018 (updated 29.06.2020) (the “Homelessness Code of Guidance”), available at [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5ef9d8613a6f4023cf12fc67/current\\_Homelessness\\_code\\_of\\_guidance.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5ef9d8613a6f4023cf12fc67/current_Homelessness_code_of_guidance.pdf) (30.06.2020). This is a code of guidance issued by the Secretary of State for the Ministry of Housing, Communities and Local Government in accordance with section 182 of the *Housing Act 1996* and to which housing authorities are required to have regard in exercising their functions relating to homelessness and the prevention of homelessness.

<sup>685</sup> See section 1.1. of this country report.

<sup>686</sup> A ‘person subject to immigration control’ is defined as a person who requires leave to enter or remain in the United Kingdom (whether or not such leave has been given): *Asylum and Immigration Act 1996*, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/49/contents> (28.05.2020), section 13(2). Until the UK’s formal departure from the European Union, the only categories of person who are not required leave to enter or remain in the UK are: British citizens, certain Commonwealth citizens with a right of abode in the UK, citizens of an EEA country and their family members (or who have a right to reside in the UK that is derived from EU law) and persons who are exempt from immigration control under immigration legislation, including diplomats and their UK-based family members and some military personnel.

<sup>687</sup> *Allocation of Housing and Homelessness (Eligibility) (England) Regulations 2006*, Statutory Instrument 1294 of 2006, available at <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/1294/contents/made> (26.05.2020); amended more recent version available at: <https://www.housing-rights.info/docs/Allocation-of-Housing-and-Homelessness-Eligibility-English-Regulations.pdf> (27.05.2020).

<sup>688</sup> The government minister - at present, the Secretary of State for Housing, Communities and Local Government – can, according to section 185 of the *Housing Act 1996*, also make regulations to provide for other descriptions of person from abroad who, although they are not subject to immigration control, are to be treated as ineligible for housing assistance.

- A person who is recorded by the Home Office<sup>689</sup> as a **refugee according to the Geneva Convention**,<sup>690</sup> and who has leave to enter or remain in the UK, is eligible for housing assistance, regardless of whether he or she has limited or indefinite leave to remain in the UK,<sup>691</sup>
- A **person granted exceptional leave to enter or remain in the UK** outside the immigration rules is eligible for housing assistance as long as the leave is not subject to a condition requiring such person to maintain and accommodate him/herself (and any person who is dependent on him/her) without recourse to public funds.<sup>692</sup>
- A **person with indefinite leave to remain (“ILR”)** (also known as settlement or settled status) and who is habitually resident in the Common Travel Area (UK, Channel Islands, the Isle of Man or the Republic of Ireland) is eligible for housing assistance.<sup>693</sup>
- A person who has been granted what is known as ‘**humanitarian protection**’<sup>694</sup> under the *Immigration Rules*<sup>695</sup> is eligible for housing assistance.

---

<sup>689</sup> The ‘Home Office’ is a ministerial department of the UK Government, responsible for immigration, security and law and order.

<sup>690</sup> The *Convention Relating to the Status of Refugees done at Geneva on 28 July 1951 and the New York Protocol of 31 January 1967*, recognised in UK law in Regulation 2 of *The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006*, available at <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/2525/contents/made> (28.05.2020).

<sup>691</sup> Eligibility Regulations, *op. cit.*, regulation 5(1)(a).

<sup>692</sup> Eligibility Regulations, *op. cit.*, regulation 5(1)(b). Prior to 1st April 2003, the Home Office could grant exceptional leave to remain to asylum seekers that were not given full refugee status. Since then, exceptional leave to remain was replaced by ‘humanitarian protection’ (see below) and ‘discretionary leave’. This class now comprises only persons granted discretionary leave to remain outside the *Immigration Rules* (see below), including persons who are granted the ‘destitution domestic violence concession’. This is where a person has entered the UK as the partner of a British citizen or a person settled in the UK and whose relationship has broken down due to domestic violence, leaving that person destitute without access to accommodation.

<sup>693</sup> Eligibility Regulations, *op. cit.*, regulation 5(1)(c). An exception to this is a person who has ILR status as a result of an undertaking that a sponsor would be responsible for his or her maintenance and accommodation: such a person must have been resident in the Common Travel Area for five years since his or her date of entry to the UK or the date of the sponsor’s undertaking, whichever is later (or where the sponsor has died).

<sup>694</sup> An asylum seeker who does not meet the criteria for a grant of refugee status will then be considered for humanitarian protection. Humanitarian protection is the name the UK has adopted for the EU law concept of ‘subsidiary protection’ derived from the EU Directive 2011/95/EU (the ‘Qualification Directive’) available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN#d1e1205-9-1> (28.05.2020).

<sup>695</sup> See the Home Office, *Immigration Rules*, 25<sup>th</sup> February 2016 (updated 6<sup>th</sup> April 2020), available at <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules> (28.05.2020). Published by the Home Office, the *Immigration Rules* are made pursuant to powers of the Secretary of State for the Home Office under the *Immigration Act 1971* to lay rules regulating the entry into, and stay in the UK of persons requiring leave, including as to categories of stay and the duration and conditions of leave in those categories. They are not delegated legislation, but in recent years, have increasingly taken the form of mandatory requirements rather than guidance to decision makers on their use of discretion. Statements of Changes in the *Immigration Rules* are subject to a negative resolution procedure, by which each statement of changes is laid before Parliament and will take effect as set out in the statement. The *Immigration Rules* are subject to frequent change: Lexis PSL, *UK immigration authorities and sources of law – an overview*, available at: [https://www.lexisnexis.com/uk/lexispsl/immigration/document/393826/55KG-8PB1-F18H-62V8-00000-00/UK immigration authorities and sources of law overview](https://www.lexisnexis.com/uk/lexispsl/immigration/document/393826/55KG-8PB1-F18H-62V8-00000-00/UK%20immigration%20authorities%20and%20sources%20of%20law%20overview) (27.05.2020).

- From 31<sup>st</sup> March 2014, **‘relevant’ Afghan citizens** who have been granted limited leave to enter the UK<sup>696</sup> and who are habitually resident in the Common Travel Area are eligible for homelessness assistance.<sup>697</sup> This provision is intended to benefit those Afghan citizens who have worked in Afghanistan for the UK government.
- A person granted limited leave to enter or remain in the UK on the grounds of **‘respect of family or private life’** under Article 8 of the European Convention on Human Rights is also eligible if the leave has been granted under certain provisions of the *Immigration Rules*<sup>698</sup> and who is not subject to a condition requiring them to maintain and accommodate themselves, and any person who is dependent upon them, without recourse to public funds.<sup>699</sup>
- **Certain unaccompanied asylum-seeking children** are entitled to be resettled and supported in the UK under the *Immigration Act 2016*.<sup>700</sup> From July 2018, children resettled in the UK have, unless already granted refugee status or humanitarian protection, been considered for leave to remain. Where granted such leave and where the child is habitually resident in the Common Travel Area, he or she will be eligible for housing assistance.<sup>701</sup>
- As part of the clearance of the Calais migrant camp in 2016, more than 500 children were brought to the UK to reunite with family members. Some of these were granted a special ‘Calais leave’ under the *Immigration Rules*. From 1<sup>st</sup> November 2018, **people who have been granted ‘Calais leave’** are eligible for assistance, as long as they are habitually resident in the Common Travel Area.<sup>702</sup>

**Most asylum seekers do not fall within the above exceptions** to the rule that persons subject to immigration control do not qualify for housing assistance under the *Housing Act 1996*.<sup>703</sup> Being subject to immigration control, an asylum seeker will not be able to approach the local authority for advice and assistance, because he or she will be considered as ineligible.<sup>704</sup> Moreover, an asylum seeker will not be eligible for housing benefit.<sup>705</sup>

---

<sup>696</sup> Under paragraph 276BA1 of the *Immigration Rules*, *op. cit.*

<sup>697</sup> Eligibility Regulations, *op. cit.*, regulation 5(1)(f).

<sup>698</sup> *Immigration Rules*, *op. cit.*, paragraphs 276BE(1), 276DG or Appendix FM.

<sup>699</sup> Eligibility Regulations, *op. cit.*, regulation 5(1)(g).

<sup>700</sup> *Immigration Act 2016*, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/19/contents/enacted> (28.05.2020), section 67.

<sup>701</sup> Eligibility Regulations, *op. cit.*, regulation 5(1)(h).

<sup>702</sup> Eligibility Regulations, *op. cit.*, regulation 5(1)(i); see Statement of Changes in *Immigration Rules*, House of Commons 1534, UK Visas and Immigration, 11<sup>th</sup> October 2018, available at [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/747686/Statement-of-Changes-to-the-Immigration-Rules-HC1534-Print.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/747686/Statement-of-Changes-to-the-Immigration-Rules-HC1534-Print.pdf) (28.05.2020).

<sup>703</sup> A housing authority may only allocate accommodation to those who are eligible, and since most asylum seekers will be ineligible, they cannot be rehoused through the allocations system. But as it is only the main applicant who needs to be eligible for housing assistance, a husband with humanitarian protection, for example, who is joined by an asylum-seeker wife and children can apply for an allocation of housing for the whole family: see *R v. Tower Hamlets London Borough Council ex parte Kimvono*, 33 Housing Law Reports 78, as cited in Shelter Legal England, *Housing and welfare rights*, last updated March 21<sup>st</sup> 2018, available at [https://england.shelter.org.uk/legal/housing\\_options/asylum\\_seekers/housing\\_and\\_welfare\\_rights](https://england.shelter.org.uk/legal/housing_options/asylum_seekers/housing_and_welfare_rights) (28.05.2020).

<sup>704</sup> *Housing Act 1996*, *op. cit.*, section 160ZA.

<sup>705</sup> See Gov.uk, *Housing Benefit*, *op. cit.*

Instead, an **asylum seeker must look to UK Visas and Immigration (“UKVI”, a Home Office directorate) for assistance.** Section 116 of the *Immigration and Asylum Act 1999*<sup>706</sup> states that it is the responsibility of the Home Office to provide accommodation and support to asylum seekers who would otherwise be destitute. This is discussed below.

## 2. Content of accommodation support measures

### 2.1. For asylum seekers

Under section 95 of the *Immigration and Asylum Act 1999*, **destitute individuals who submit an asylum application “as soon as reasonably practicable” after arriving in the UK** can apply for accommodation and/or financial support from UKVI whilst their claim is being decided.<sup>707</sup>

Section 95(3) of the *Immigration and Asylum Act 1999* defines destitution as follows:

*“For the purposes of this section, a person is destitute if*

- (a) he does not have adequate accommodation or any means of obtaining it (whether or not his other essential living needs are met); or*
- (b) he has adequate accommodation or the means of obtaining it, but cannot meet his other essential living needs.”*

In order to be able to satisfy the ‘destitution test’, initial applicants must not have adequate accommodation or money to meet their expenses within the following 14 days.<sup>708</sup>

Support is usually provided in the form of free, furnished accommodation and a weekly cash allowance to cover the asylum seeker’s other “essential living needs”.<sup>709</sup> Currently, this is £37.75 per person<sup>710</sup> in the household, and is to be used for things like food, clothing and toiletries. It is loaded on to a debit card, known as an “ASPEN card” each week, and the card can be used to get cash from a cash machine.<sup>711</sup> As of 30<sup>th</sup> September 2017, 26,510 people were receiving this form of support alongside

---

<sup>706</sup> *Op. cit.*

<sup>707</sup> See Melanie Gower of the House of Commons Library, ‘*Asylum support’: accommodation and financial support for asylum seekers*, Briefing Paper Number 1909, 14<sup>th</sup> October 2015, available at <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN01909/SN01909.pdf> (28.05.2020), p. 5.

<sup>708</sup> As described in Melanie Gower of the House of Commons Library, ‘*Asylum support’: accommodation and financial support for asylum seekers*, *op. cit.*, p.5, referring to *Asylum Support Regulations 2000*, Statutory Instrument 704 of 2000 (as amended), available at <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2000/704/contents/made> (18.08.2020), regulation 7.

<sup>709</sup> *The Asylum Support Regulations 2000*, *op. cit.*, regulation 9.

<sup>710</sup> For more information on how this has been calculated, see Home Office, *Report on review of cash allowance paid to asylum seekers: 2017*, 16<sup>th</sup> March 2017, available at [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/673545/Report\\_on\\_review\\_of\\_cash\\_allowance\\_paid\\_to\\_asylum\\_seekers\\_-\\_2017\\_-\\_final...pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/673545/Report_on_review_of_cash_allowance_paid_to_asylum_seekers_-_2017_-_final...pdf) (18.08.2020).

<sup>711</sup> See Gov. uk, *Asylum support – what you’ll get*, available at <https://www.gov.uk/asylum-support/what-youll-get> (18.08.2020). This derives from regulation 10 (as amended) of *The Asylum Support Regulations 2000* (*op. cit.*), which establish the prescribed weekly amounts for those eligible for asylum support. Interim arrangements may also apply, including food vouchers being issued to those in initial accommodation which is not provided on a full-board basis and, likewise, cash for those whose dispersal accommodation (see below) is not provided on a full-board basis: see UK Parliament, *Asylum Accommodation and Support -Schedule 2 – Statement of Requirements*, available at

allocated accommodation. A further 2,904 people were receiving the cash allowance only because they had secured accommodation through their own efforts, generally from friends or relatives.<sup>712</sup>

Arrangements with regard to the nature of accommodation and related support can be found in contracts between the Home Office and private companies contracted to provide and manage accommodation. Since September 2019, the **Asylum Accommodation and Support Contracts (AASC)** govern the relationship between the Home Office and the private companies contracted to provide asylum accommodation (the “Accommodation Providers”).<sup>713</sup> **Detailed specifications on the services which have to be provided are set out in the AASC Statement of Requirements** for the contracts.<sup>714</sup> These include minimum requirements with regard to the accommodation provided by the Accommodation Providers.<sup>715</sup>

As from 2019, there are **7 asylum accommodation and support contracts operational in the United Kingdom** under the AASC arrangement. Contracts have been awarded to three private contractors: *Clearsprings Ready Homes*, *Mears Limited* and *Serco Limited*, each covering different regions of the UK.<sup>716</sup> The stated aim of the Home Office through the contracts is to, “**meet the accommodation and essential living needs of eligible asylum seekers**”, and to provide a range of services, including transport services, to them.<sup>717</sup> It is reported that the new contracts were approved in January 2019 for a 10-year period.<sup>718</sup>

Under **Section 98 of the Immigration and Asylum Act 1999**, if an asylum seeker can show he or she is destitute when first applying for asylum, he or she will initially be provided what is known as ‘**initial accommodation**’. This accommodation will be provided on a short-term basis while the Home Office assesses eligibility of the asylum seeker for longer-term (section 95)<sup>719</sup> support. Thereafter, he or she will be dispersed to more permanent accommodation, known as ‘dispersal accommodation’.<sup>720</sup> In 2018, it was reported that although asylum seekers should ideally not stay in the initial accommodation for any longer than 19 days, dispersal backlogs and a shortage of dispersal accommodation meant it

---

<http://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2018-1112/AASC - Schedule 2 - Statement of Requirements.pdf> (16.06.2020) (hereinafter referred to as the “AASC Statement of Requirements”, para. 4.1.5.

<sup>712</sup> See *Explanatory Memorandum to The Asylum Support (Amendment) Regulations 2018 (Statutory Instrument no. 30 of 2018)*, available at

[https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2018/30/pdfs/ukxiem\\_20180030\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2018/30/pdfs/ukxiem_20180030_en.pdf) (18.08.2020), para. 4.1.

<sup>713</sup> Asylum Matters, *The Asylum and Accommodation Support Contracts (AASC) – A Guide*, November 2019, available at

<https://asylumatters.org/wp-content/uploads/sites/117/2019/11/The-Asylum-Accommodation-and-Support-Contracts-A-Guide.pdf> (16.06.2020).

<sup>714</sup> UK Parliament, *Asylum Accommodation and Support -Schedule 2 – Statement of Requirements*, *op. cit.*

<sup>715</sup> *Ibid*, section 2.1.

<sup>716</sup> Asylum Matters, *The Asylum and Accommodation Support Contracts (AASC) – A Guide*, *op. cit.*, p.1.

<sup>717</sup> *Ibid*.

<sup>718</sup> *Ibid*.

<sup>719</sup> See section 1.2. of this country report, above.

<sup>720</sup> See below.

was common to find asylum seekers stuck in initial accommodation for over three weeks.<sup>721</sup> At the end of 2018, initial accommodation centres had 2,738 occupants in total.<sup>722</sup>

Annex E of the AASC *Statement of Requirements* sets out in detail the procedure for the Home Office to work with the Accommodation Providers to refer people into initial accommodation.<sup>723</sup> It also sets out in detail how initial accommodation bookings are made, and how entry into initial accommodation should be carried out. The **Providers have to allocate people to “the most appropriate initial accommodation” in their respective region.**<sup>724</sup> They can allocate people to ‘alternative’ or ‘temporary’ initial accommodation only (such as bed and breakfasts or hotels) when this is full, and must move people again to ‘nominated initial accommodation’ within 24 hours of space becoming available.<sup>725</sup> It is the Home Office’s preference that initial accommodation be provided on a ‘full board’ basis, but providers can consider alternative methods of delivery as required, including self-catered or half-board accommodation.<sup>726</sup>

Once the Home Office has determined that an asylum seeker is eligible for support under Section 95 of the *Immigration and Asylum Act 1999* (namely, that he or she is destitute at the time of applying for asylum),<sup>727</sup> the Accommodation Provider must make arrangements to move them into **more permanent ‘dispersal’ accommodation.** This is where asylum seekers stay for most of the time while their claim is being decided.

Dispersal accommodation has been described as, **typically, a privately-owned apartment or house** in which the asylum seeker is provided with bedding and basic kitchen equipment as well as basic furniture and access to cooking and washing facilities.<sup>728</sup> Since the coming into force of the AASC arrangement in 2019, Accommodation Providers have been required – under Annex B of the AASC *Statement of Requirements* - to **ensure that particular accommodation standards<sup>729</sup> are respected** with regard to the accommodation provided to asylum seekers. Families must have their own bathroom and each service user should be provided, as a minimum, with new personal linen. In **Houses of Multiple Occupation,**<sup>730</sup> there has to be the provision of named and working bells or intercoms for each individual unit and there has to be provision for the secure receipt of post and deposit of calling

---

<sup>721</sup> See AIDA Asylum Information Database, *Country Report: United Kingdom, 2019 Update*, available at [https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida\\_uk\\_2019update.pdf](https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_uk_2019update.pdf) (13.07.2020), p. 71, with reference to Home Affairs Select Committee, *Asylum Accommodation*, 12<sup>th</sup> Report of Session 2016-17, 31<sup>st</sup> January 2017, available at <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmhaff/637/637.pdf> (08.06.2020), para. 20, p. 12.

<sup>722</sup> AIDA Asylum Information Database, *Country Report: United Kingdom, 2019 Update*, *op. cit.*, p. 72.

<sup>723</sup> UK Parliament, *Asylum Accommodation and Support -Schedule 2 – Statement of Requirements*, *op. cit.*, Annex E E.1.3.

<sup>724</sup> *Ibid*, Annex E E.4.4.

<sup>725</sup> *Ibid*.

<sup>726</sup> UK Parliament, *Asylum Accommodation and Support -Schedule 2 – Statement of Requirements*, *op. cit.*, 2.3.5.

<sup>727</sup> See section 2.1. of this country report, above.

<sup>728</sup> National Audit Office, *COMPASS contracts for the provision of accommodation for asylum seekers*, *op. cit.*, para. 1.5.

<sup>729</sup> Maintaining accommodation as Safe, Habitable and Fit for Purpose are ‘Key Performance Indicators’ (“KPIs”) for the accommodation providers. The Provider has to monitor the KPIs and report the degree to which they have been met, and if they are not met they may be required to provide compensation to the Home Office: *AASC Statement of Requirements*, para. 1.2.8.5.

<sup>730</sup> ‘Houses of Multiple Occupation’ refers to residential properties where common areas exist and which are occupied by more than one household.

cards. A detailed list of the facilities which the Accommodation Providers are required to supply in accommodation is supplied in Annex B of the *AASC Statement of Requirements*.<sup>731</sup>

Asylum seekers live among the rest of the population and have **no formal restrictions placed on their freedom** other than a requirement to stay at the allocated address.<sup>732</sup>

Although there are no official statistics on the numbers of destitute asylum seekers left without housing, recent news articles report a number of examples of destitute asylum seekers being forced to be housed by friends or homelessness charities.<sup>733</sup> In particular, asylum seekers whose claims for asylum have been rejected are said to have been left potentially homeless by the Home Office's failure to comply with a legal duty<sup>734</sup> to provide accommodation to those who aren't in a position to leave the UK. Delays in arranging accommodation have been exacerbated by the Covid-19 pandemic, principally due to a suspension, during the confinement period, of moving on those already in housing. Asylum seekers who have secured legal representation have successfully forced the Home Office to provide them with accommodation, and in some cases, even obtained orders requiring the Home Office to reimburse charities which have paid for their temporary housing in a hotel.<sup>735</sup> The fate of those of who do not have legal representation, however, is not known.

## 2.2. When leaving the system reserved for asylum seekers following recognition of the need for international protection

Asylum support for those without children is terminated **28 days after a positive decision** is made on the asylum application or appeal.<sup>736</sup> This is the point at which 'Refugee status', 'Humanitarian Protection' or 'Discretionary Leave to Remain' has been granted. The person subsequently becomes **eligible to work in the UK without restrictions, and to claim mainstream welfare benefits on the same basis as British citizens**.<sup>737</sup>

As discussed above,<sup>738</sup> a person whose refugee status has been recognised by the Secretary of State and who has leave to enter and remain in the UK is eligible<sup>739</sup> for housing assistance as a person subject

<sup>731</sup> Asylum Matters, *The Asylum and Accommodation Support Contracts (AASC) – A Guide*, *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>732</sup> See AIDA Asylum Information Database, *Country Report: United Kingdom*, 2019 Update, *op. cit.*, p. 71.

<sup>733</sup> See The Independent, *Home Office breaking law by leaving destitute asylum seekers homeless*, 23<sup>rd</sup> July 2020, available at <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/home-office-asylum-seekers-housing-homeless-uk-a9632536.html> (24.08.2020). See also The Bristol Post, *Bristol asylum seekers staying in hotels could have to return to streets*, 10<sup>th</sup> August 2020, available at <https://www.bristolpost.co.uk/news/bristol-news/bristol-asylum-seekers-staying-hotels-4404726> (24.08.2020).

<sup>734</sup> *Immigration and Asylum Act 1999*, *op. cit.*, section 4.

<sup>735</sup> The Independent, *Home Office breaking law by leaving destitute asylum seekers homeless*, *op. cit.*

<sup>736</sup> *The Asylum Support (Prescribed Period Following Appeal) Regulations 2007* (Statutory Instrument no.3102 of 2007), available at <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2007/3102/contents/made> (29.06.2020). Those with dependants under the age of 18 will continue to receive support until their family returns home: section 94(5) of the *Immigration and Asylum Act 1999* states that an asylum seeker is to be treated as an asylum seeker while his or her household includes a child under the age of 18.

<sup>737</sup> Melanie Gower of the House of Commons Library, *'Asylum support': accommodation and financial support for asylum seekers*, *op. cit.*, p. 12. Note that people who are granted limited leave to remain on grounds of their rights to respect for family/private life under Article 8 of the *Human Rights Act 1998* (i.e., where removal is considered to be a breach of this right) are generally not eligible for public funds, unless the Home Office receives evidence of destitution or other compelling circumstances.

<sup>738</sup> See section 1.2. of this country report, above.

<sup>739</sup> According to Regulation 5 of the Eligibility Regulations, *op. cit.*

to immigration control in accordance with the **generally applicable homelessness provisions** which also apply to eligible UK nationals.<sup>740</sup> The same is the case for a person who has humanitarian protection granted under the *Immigration Rules*,<sup>741</sup> as well as a person given limited leave to enter or remain in the UK on family or private life grounds under Article 8 of the *Human Rights Act 1998*.<sup>742</sup>

Like UK nationals who are homeless or potentially homeless, a refugee who has no accommodation should make a homelessness application to the local authority's housing department. According to the *Homelessness Code of Guidance for Local Authorities* (the "Homelessness Code of Guidance"),<sup>743</sup> a homelessness application can be made at any office of a local authority. An applicant only needs to give the local authority **reason to believe that they may be homeless or threatened with homelessness**. This will trigger a local authority's duty to make enquiries into the applicant's circumstances to establish if they are eligible and if so, whether any duty is owed to them under the general homelessness provisions in the *Housing Act 1996*.<sup>744</sup>

A person eligible for housing assistance as a person subject to immigration control will be homeless if they have nowhere that they are entitled to occupy, if they have accommodation but cannot secure entry to it or if they have accommodation available to live in that it is not reasonable for them to continue to occupy. The local authority has a duty to take reasonable steps to help all eligible homeless applicants to secure accommodation; this is known as the '**relief duty**'.<sup>745</sup> Although they may *choose* to, the authority is not obliged to provide accommodation under this duty, but only **to take reasonable steps to help the applicant secure accommodation** that is suitable and is available for at least 6 months.<sup>746</sup> This will usually be an offer of a **tenancy with a private landlord**<sup>747</sup> which has a fixed term of at least 6 months, which is suitable for the applicant and complies with regulations and guidance that states that such accommodation must be in reasonable physical condition and with a landlord that will manage the accommodation in line with their legal obligations,<sup>748</sup> or, an offer of **social housing** made from the authority's allocation scheme under part 6 of the *Housing Act 1996*.<sup>749</sup>

If a local authority has reason to believe that an applicant may be homeless, eligible and additionally, have **priority need for accommodation**,<sup>750</sup> it must ensure that the applicant has accommodation that

---

<sup>740</sup> Contained in Part 7 of the *Housing Act 1996*, *op. cit.*

<sup>741</sup> *Immigration Rules*, *op. cit.*, paragraphs 276BE(1), 276DG or Appendix FM. *Allocation of Housing and Homelessness (Miscellaneous Provisions) (England) Regulations 2006* Statutory Instrument no. 2527 of 2006, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2006/2527/contents/made> (29.06.2020).

<sup>742</sup> *Human Rights Act 1998*, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents> (29.06.2020).

<sup>743</sup> Ministry of Housing, Communities and Government, *The Homelessness Code of Guidance for Local Authorities*, February 2018, *op. cit.*

<sup>744</sup> See section 1.2. of this country report, above.

<sup>745</sup> *Housing Act 1996*, *op. cit.*, section 189B.

<sup>746</sup> As described in Chloe Morgan, *Making homelessness applications for refugees in England*, Refugee Council, March 2019, available at <https://www.refugeecouncil.org.uk/wp-content/uploads/2019/10/Good-Practice-Guide.pdf> (30.06.2020), p.11.

<sup>747</sup> Accommodation leased from a private landlord is described in the Homelessness Code of Guidance (para. 16.25) as providing housing authorities with a source of good quality, self-contained accommodation which can be let to applicants. An arrangement known as a general consent under section 25 of the *Local Government Act 1988* allows housing authorities to provide registered providers with financial assistance in connection with such arrangements.

<sup>748</sup> *Housing Act 1996*, *op. cit.*, section 193A(5).

<sup>749</sup> *Housing Act 1996*, *op. cit.*, section 193A(6).

<sup>750</sup> *Housing Act 1996*, section 188. Various categories of applicant have a "priority need" for accommodation. These are set out at section 189 of the *Housing Act 1996* and the *Homelessness*

is available to them whilst enquiries into their application are made; the **local authority must provide them with such interim accommodation** until it has completed its enquiries and the applicant has received a written decision on their application.<sup>751</sup> It is reported that local authorities **sometimes place applicants in bed & breakfast or hostel accommodation**.<sup>752</sup> However, such accommodation must not be used to accommodate families with children or pregnant women except where there is no alternative available, and then for a maximum period not exceeding 6 weeks.<sup>753</sup>

Local authorities are also under a duty to take reasonable steps to help prevent the applicant from becoming homeless (the '**prevention duty**'), regardless of priority need status.<sup>754</sup> This may involve helping the applicant to remain in their existing accommodation or secure alternative accommodation before they become homeless. This **duty comes to an end when 56 days have passed**, or the applicant is no longer threatened with homelessness as accommodation has been secured or they have become homeless. Accommodation offered under this duty must be suitable and have a reasonable prospect of being available for at least 6 months.<sup>755</sup>

As part of its **enquiries into the substantive application**, the local authority must examine whether the applicant is intentionally homeless.<sup>756</sup> It may also choose to consider if an applicant has a local connection to another local authority, and if so, whether to refer to the application to that other authority.<sup>757</sup>

Where it is ultimately determined by the local authority that an applicant is owed a duty to be housed, the local authority must ensure that the applicant is housed in accommodation that is suitable for them and any other person that might reasonably be expected to live with them.<sup>758</sup> This duty, known as the '**main housing duty**' cannot be owed until the relief duty has come to an end. It only applies where the applicant is unintentionally homeless, eligible for assistance and has a priority need for accommodation.<sup>759</sup> Such an offer of accommodation to discharge this duty might be a 'private rented sector offer' which is an offer of a **tenancy**<sup>760</sup> **made by a private landlord** which has a fixed term of at least 12 months, which is suitable for the applicant and complies with regulations and guidance that states such accommodation must be in reasonable physical condition and with a landlord that will manage the accommodation in line with their legal obligations.<sup>761</sup> **Alternatively, a local authority may make an offer of social housing**, suitable for the applicant, in accordance with its allocation scheme.<sup>762</sup> It is reported that some councils have a choice-based lettings scheme where people can 'bid' for social housing available in their local area.<sup>763</sup> Due to the high demand for such accommodation and the

---

*(Priority Need for Accommodation)(England) Order 2002*, and include: a pregnant woman, a person with whom dependent children reside, a person who is vulnerable as a result of old age, mental illness, learning disability or physical disability etc., a person who is homeless or threatened with homelessness as a result of an emergency such as flood, fire or other disaster. Also referred to in section 2.4. of this country report, below.

<sup>751</sup> The Homelessness Code of Guidance, Chapter 15.

<sup>752</sup> Chloe Morgan, *Making homelessness applications for refugees in England*, *op. cit.*, p .16.

<sup>753</sup> The Homelessness Code of Guidance, para. 16.30.

<sup>754</sup> *Housing Act 1996*, *op. cit.*, section 195(2).

<sup>755</sup> The Homelessness Code of Guidance, chapter 12.

<sup>756</sup> *Housing Act 1996*, *op. cit.*, sections 190 and 191.

<sup>757</sup> *Housing Act 1996*, *op. cit.*, sections 198 to 201.

<sup>758</sup> *Housing Act 1996*, *op. cit.*, section 206 and The Homelessness Code of Guidance, para. 17.2.

<sup>759</sup> *Housing Act 1996*, *op. cit.*, section 193(2).

<sup>760</sup> Known as an 'assured shorthold tenancy'.

<sup>761</sup> *Housing Act 1996*, *op. cit.*, section 193(7AC).

<sup>762</sup> *Housing Act 1996*, *op. cit.*, section 193(7).

<sup>763</sup> Chloe Morgan, *Making homelessness applications for refugees in England*, *op. cit.*, p .18.

comparatively small supply, however, many people who have made a homelessness application will not access social housing, but will instead be made an offer of accommodation in the private rented sector.

### 2.3. For refugees and beneficiaries of subsidiary protection

A person who is recognised as having refugee status, or who is granted humanitarian protection or discretionary leave to remain will be **entitled to the same access** to social security benefits (including housing benefit), social services and housing assistance **as a UK national**.<sup>764</sup> They will be granted a UK Residence Permit (“UKRP”) as soon as such status is obtained, and this will last for the period for which they have leave to enter or remain in the UK. In the case of refugees and those with humanitarian protection, **this will initially be for a five-year period**, although the person will be able to apply for indefinite leave to remain after this time, assuming there has not been a significant change in his or her circumstances or the circumstances in his or her country of origin.<sup>765</sup> **Those with discretionary leave to remain will not be given more than three years to leave to remain** initially, although the length of time he or she is allowed to remain in the UK will depend on his or her personal circumstances and the reasons he or she was allowed to stay in the UK.<sup>766</sup>

Refugees and beneficiaries of subsidiary protection may therefore apply for housing assistance from their local authority in the same way as UK nationals. **Local housing authorities have various duties and powers to secure accommodation for an applicant, regardless of whether the applicant is a refugee**. This requires them to directly let a property or to ensure a property owned by another landlord is made available to the applicant. The *Homelessness Reduction Act 2017*<sup>767</sup> introduced the duty to ‘help to secure’ accommodation for all applicants who are eligible for assistance and threatened with homelessness or who are homeless. In addition to the allocation of local authority owned accommodation and private registered housing, housing authorities are, according to the Homelessness Code of Guidance, encouraged to develop private rented sector access schemes for all applicants, including those who do not have a priority need to access private rented accommodation.<sup>768</sup> The level of help and support the authority is able to provide through such a scheme **will vary according to local housing markets** and available resources, but is said to include offers of bonds and guarantees, as well as payments towards deposits and incentives.<sup>769</sup> Moreover, housing authorities may make what are known as **Discretionary Housing Payments (“DHPs”) to help an applicant to secure accommodation** and to meet a shortfall between the rent and the amount of housing benefit payable to them.<sup>770</sup> Eligibility for DHPs and their administration are conducted at the local level.

Like other UK nationals, refugees may apply for settled housing allocation from their local authority. **No known special social services are available to refugees** from the central or local government<sup>771</sup> with regard to access to housing, and no additional protection is afforded to refugees in relation to housing contracts or security of tenure.

---

<sup>764</sup> See the Immigration Rules, *op. cit.*, para. 339Q.

<sup>765</sup> *Ibid.*

<sup>766</sup> See Shelter Legal England, *Positive Asylum Decision*, available at [https://england.shelter.org.uk/legal/housing\\_options/asylum\\_seekers/options\\_after\\_asylum\\_decision/positive\\_asylum\\_decision#\\_edn12](https://england.shelter.org.uk/legal/housing_options/asylum_seekers/options_after_asylum_decision/positive_asylum_decision#_edn12) (30.06.2020).

<sup>767</sup> The *Homelessness Reduction Act 2017*, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/13/contents/enacted> (01.07.2020).

<sup>768</sup> The Homelessness Code of Guidance, para. 16.19.

<sup>769</sup> *Ibid.*

<sup>770</sup> The Homelessness Code of Guidance, para. 16.21.

<sup>771</sup> Although this may vary, depending on the local authority.

A person with refugee status and those granted humanitarian protection do, however, have the right to apply for what is known as a **refugee integration loan**.<sup>772</sup> Available from the central government's Department for Work and Pensions via the local Job Centre, this interest-free loan may be used to help the applicant integrate into UK society by assisting to pay for housing, education or work.<sup>773</sup> With regard to housing, a loan **may be used for a housing deposit, rent payment or moving costs** or other essential items for the applicant's home. A loan must be a minimum of £100, and the recipient will not usually have to start repaying the loan until 6 weeks after having received it.<sup>774</sup>

#### 2.4. Responses to the special needs of those in need of international protection

Secondary legislation<sup>775</sup> establishes that where an asylum seeker or a family member who is a vulnerable person is receiving support or being considered for support by UKVI pursuant to sections 98 ('initial accommodation') and 95 ('dispersal accommodation') of the *Immigration and Asylum Act 1999*,<sup>776</sup> the **special needs of that asylum seeker or family member must be taken into account**. A 'vulnerable person' is defined as:

- (a) a minor;
- (b) a disabled person;
- (c) an elderly person;
- (d) a pregnant woman;
- (e) a lone parent with a minor child; or
- (f) a person who has been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence

who has had an individual evaluation of his or her situation that confirms he or she has special needs.<sup>777</sup> Where such support is applied for, and the UKVI assesses that the relevant person is eligible, such support must be provided. Moreover, family members, as far as is reasonably practicable, must be accommodated together.<sup>778</sup>

There is, however, **no specific mechanism laid down by law** for identifying vulnerable groups or persons with special reception needs.<sup>779</sup> Rather, following an application for support under the *Immigration and Asylum Act 1999*, caseworkers are instructed by the UKVI-issued **Healthcare needs**

---

<sup>772</sup> See Gov.uk, *Refugee Integration Loan*, available at <https://www.gov.uk/refugee-integration-loan> (01.07.2020). Refugee integration loans were established pursuant to the *Integration Loans for Refugees and Others Regulations 2007* (Statutory Instrument 1598 of 2007), available at <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2007/1598/contents/made> (01.07.2020).

<sup>773</sup> See Gov.uk, *Integration Loans Policy Guidance*, 2015, available at [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/410929/Updated\\_loan\\_guidance\\_2015\\_v1\\_8.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/410929/Updated_loan_guidance_2015_v1_8.pdf) (06.07.2020).

<sup>774</sup> Gov.uk, *Refugee Integration Loan*, *op. cit.*

<sup>775</sup> *The Asylum Seekers (Reception Conditions) Regulations 2005*, Statutory Instrument no. 7 of 2005, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2005/7/contents/made> (02.07.2020). This implements, in part, Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.

<sup>776</sup> See section 2.1. of this country report, above.

<sup>777</sup> *The Asylum Seekers (Reception Conditions) Regulations 2005*, *op. cit.*, Regulation 4.

<sup>778</sup> *The Asylum Seekers (Reception Conditions) Regulations 2005*, *op. cit.*, Regulation 3.

<sup>779</sup> AIDA Asylum Information Database, *Country Report: United Kingdom*, 2019 Update, *op. cit.*, p. 47.

**and Pregnancy Dispersal Policy** to assess whether asylum seekers have special health needs.<sup>780</sup> According to the policy, screening officers will conduct a screening interview. As part of the screening process, the applicant will be asked about any medical conditions (pre-existing and/or recent), medical intervention or drug treatment. The policy attributes particular priority to pregnant asylum-seeking women with regard to dispersal from initial accommodation to appropriate dispersal accommodation nearby with access to a local maternity unit.<sup>781</sup> Consideration should be given to finding the most suitably located initial accommodation for applicants with healthcare needs, and sufficient information must be provided to the accommodation provider to ensure that necessary arrangements for dispersal are put in place.<sup>782</sup>

Detailed **specifications on how to assist people at risk or with special needs are also set out in the contractual arrangements** (in particular, in the *Statement of Requirements*) of the AASC which govern the relationship between the Home Office and the Accommodation Providers.<sup>783</sup> The Accommodation Provider is responsible for proactively monitoring the service users within their care in order to identify who may have specific needs or be at risk, and to notify the Home Office where they consider that someone may have specific needs or be at risk.<sup>784</sup> **An adult at risk or with specific needs is defined by the contract as:**

*“a person aged 18 years or over who is, or may be: in need of community care services by reason of mental or other disability, age or illness;<sup>785</sup> and unable to take care of themselves or unable to protect themselves against significant harm or exploitation;<sup>786</sup> or at risk of self-harm or suicide;<sup>787</sup> or a victim of modern slavery.<sup>788</sup>”*

**Accommodation Providers have to respond appropriately to the needs of at-risk service users** or service users with specific needs in their service delivery. This is said to include providing accommodation which is safe, habitable and fit-for-purpose, with appropriate adaptations to meet the needs of service users, as required; ensuring that people in need of care or medical treatment have access to appropriate healthcare; and operating in accordance with room sharing and relocation guidelines.<sup>789</sup>

Specifications are set out in the annex to the AASC *Statement of Requirements* with regard to **room requirements**, directing Accommodation Providers on room-sharing arrangements.<sup>790</sup> These are designed to preserve, to the greatest extent possible, the family unit as well as establishing which adults cannot be accommodated in the same living quarters as other unrelated people.<sup>791</sup>

---

<sup>780</sup> UKVI, *Healthcare needs and Pregnancy Dispersal Policy*, 2012, last updated 1<sup>st</sup> February 2016, available at [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/496911/new\\_Healthcare\\_Needs\\_and\\_Pregnancy\\_Dispersal\\_Policy\\_EXTERNAL\\_v3\\_0.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/496911/new_Healthcare_Needs_and_Pregnancy_Dispersal_Policy_EXTERNAL_v3_0.pdf) (06.07.2020).

<sup>781</sup> *Ibid*, section 7.4.

<sup>782</sup> See AIDA Asylum Information Database, *Country Report: United Kingdom*, 2019 Update, *op. cit.*, p. 79.

<sup>783</sup> See section 2.1. of this country report, above. See also Asylum Matters, *The Asylum and Accommodation Support Contracts (AASC) – A Guide*, *op. cit.*, pp. 14-16.

<sup>784</sup> *AASC Statement of Requirements*, *op. cit.*, para. 1.2.5.2.

<sup>785</sup> *AASC Statement of Requirements*, *op. cit.*, Annex G, G.1.1.

<sup>786</sup> *AASC Statement of Requirements*, *op. cit.*, Annex G, G.1.2.

<sup>787</sup> *AASC Statement of Requirements*, *op. cit.*, Annex G, G.1.3.

<sup>788</sup> *AASC Statement of Requirements*, *op. cit.*, Annex G, G.1.4.

<sup>789</sup> *AASC Statement of Requirements*, *op. cit.*, para. 1.2.5.4.

<sup>790</sup> *AASC Statement of Requirements*, *op. cit.*, Annex C.

<sup>791</sup> *AASC Statement of Requirements*, *op. cit.*, Annex C, C.1.3. and C.1.7.

As discussed above, a **person who is recognised as having refugee status, or who is granted humanitarian protection or discretionary leave to remain** will be entitled to the same housing assistance as a UK national.<sup>792</sup> According to general homelessness provisions of the *Housing Act 1996*, **a person will have priority need for accommodation** if they are pregnant or with whom dependent children reside, as well as those who are vulnerable as a result of old age, mental illness, handicap, physical disability of other special reason.<sup>793</sup> Having ‘priority need’ means that where other conditions are met, the **local authority is under a legal duty** both to secure interim accommodation for the applicant during their consideration of the substantive application as well as to ultimately secure suitable accommodation for the applicant as part of their ‘main housing duty’.<sup>794</sup>

### 3. Support subject to establishing residence in particular geographic areas

Asylum seekers **do not have a choice as to where they will be accommodated** while they are waiting for a decision with regard to their application for asylum. The *Immigration and Asylum Act 1999* specifically provides that caseworkers should allocate accommodation to asylum seekers in areas **where there is a ready supply**,<sup>795</sup> and must **not have regard to any preference** which the applicant or his or her dependants may have as to the locality of the accommodation.<sup>796</sup> It is understood that financial support provided for essential living needs<sup>797</sup> without allocated accommodation is not subject to the recipient establishing residence in a particular geographic area.<sup>798</sup>

Generally, the **Home Office will allocate accommodation to an asylum seeker in one of the seven designated regions** of the UK.<sup>799</sup> The person will then be provided with initial accommodation in that region before being dispersed to longer-term dispersal accommodation in the same region.<sup>800</sup> According to the *AASC Statement of Requirements*, wherever possible, asylum seekers should be dispersed within the region in which they originally applied for asylum support.<sup>801</sup>

In practice, **asylum seekers are generally accommodated outside of London and the South East**. The *AASC Statement of Requirements*, contained in the contractual arrangements between the Home Office and the Accommodation Providers, states that although short-term initial accommodation may be provided to service users in the ‘South’ region, the Home Office may determine that the asylum

---

<sup>792</sup> See section 2.3. of this country report, above.

<sup>793</sup> *Housing Act 1996, op. cit.*, section 189(1).

<sup>794</sup> See section 2.3. of this country report, above. As these provisions apply generally to homeless applicants in general and are not specific to those in need of international protection, they will not be addressed further.

<sup>795</sup> *Immigration and Asylum Act 1999, op. cit.*, section 97(1)(b).

<sup>796</sup> *Immigration and Asylum Act 1999, op. cit.*, section 97(2)(a).

<sup>797</sup> See section 2.1. of this country report, above.

<sup>798</sup> Section 97 of the *Immigration and Asylum Act 1999 (op. cit.)*, which sets out the provision with regard to the desirability of providing accommodation in areas in which there is a ready supply of accommodation and the absence of regard for any preference that the supported person may have as to the locality of the accommodation, refers only to the provision of accommodation and not to financial support.

<sup>799</sup> The seven regions of the UK are: Midlands and East of England, North East and Yorkshire and Humber, Northern Ireland, North West, Scotland, South and Wales: Asylum Matters, *The Asylum and Accommodation Support Contracts (AASC) – A Guide, op. cit.*, p. 1.

<sup>800</sup> *AASC Statement of Requirements, op. cit.*, section 2.3.2.

<sup>801</sup> *AASC Statement of Requirements, op. cit.*, Annex A, A.2.1

seeker be allocated to a different region; in this case, the relevant Accommodation Provider will transport the asylum seeker to initial accommodation in one of the other six regions of the UK.<sup>802</sup>

The **Accommodation Providers are responsible for the allocation of asylum seekers** to dispersed accommodation, except where the Home Office specifies the area in which someone is to be accommodated.<sup>803</sup> When allocating accommodation to an asylum seeker within a specified region, the Accommodation Provider is **required by the AASC Statement of Requirements<sup>804</sup> to ensure that the allocated accommodation is appropriate** for the needs of the asylum seeker, with reference to a number of factors. These include:

- the availability and concentration of accommodation of the required configuration, size and design;
- the cultural compatibility of the environment, including the proximity of other people speaking the same language;
- the capacity of local health, education and other support services;
- the absence of any reported social tension incidents at the time of allocation; and
- the level of risk of increased social tension if service user numbers increase within the relevant area.<sup>805</sup>

Accommodation requests made by the Home Office to Accommodation Providers should set out any **specific requirements for those people who need to be accommodated in a specific area or locality**, or people with specific characteristics, such as physical disabilities.<sup>806</sup> If a person is identified as being vulnerable or at risk, the Accommodation Provider must specify how their proposal for their **accommodation is adapted to their specific needs.**<sup>807</sup> The Home Office retains the right to require people to be placed by the Accommodation Provider within any geographic area and/or to veto the Accommodation Provider's proposals.<sup>808</sup> It can also specify a specific locality in which someone is to be accommodated.<sup>809</sup>

Once granted **refugee status, humanitarian protection or discretionary leave to remain**, a person may, like any other UK national who is homeless, be eligible for an allocation of housing from a local authority.<sup>810</sup> Although an **application may be made by the person to any local authority**, the authority may (but is not required to) make enquiries into whether the applicant has a local connection to that district.<sup>811</sup> If that person has a **local connection to another local authority** in England, the local authority accepting the application may, at its own discretion, **refer the application to that other local authority.**<sup>812</sup> As to former asylum seekers, a person might have a local connection to a local authority if:

---

<sup>802</sup> AASC *Statement of Requirements, op. cit.*, section 2.3.3 and Annex E.

<sup>803</sup> AASC *Statement of Requirements, op. cit.*, section 2.1.6.

<sup>804</sup> See section 2.1. of this country report, above.

<sup>805</sup> AASC *Statement of Requirements, op. cit.*, section 2.4.6.

<sup>806</sup> AASC *Statement of Requirements, op. cit.*, Annex A, A.1.2.4.

<sup>807</sup> AASC *Statement of Requirements, op. cit.*, Annex A, A.1.5.

<sup>808</sup> AASC *Statement of Requirements, op. cit.*, para. 2.4.7.

<sup>809</sup> AASC *Statement of Requirements, op. cit.*, para. 2.1.6.

<sup>810</sup> See section 2.3. of this country report, above.

<sup>811</sup> *Housing Act 1996, op. cit.*, section 184(2).

<sup>812</sup> *Housing Act 1996, op. cit.*, section 198. Referrals are discretionary only; local housing authorities are not required to refer applicants to other authorities: The Homelessness Code of Guidance, para. 10.32.

- it was the local authority where they lived in their **most recent asylum support accommodation**;<sup>813</sup>
- they have **lived in the local authority** for 6 months out of the past 12 months or 3 years out of the past 5 years;
- they have **family living in the local authority area**;
- they **work** in the local authority area;
- they have a **special reason why they need to live in that local authority area** (special circumstances might include the need to be near special medical or support services which are available only in a particular district<sup>814</sup>).<sup>815</sup>

The Homelessness Code of Guidance states that only where a person has a local connection with the districts of more than one other local authority, should the notifying local authority take account of the applicant's preference in deciding which housing authority to notify.<sup>816</sup>

A refugee or other person granted international protection may also be eligible for housing benefit (or universal credit).<sup>817</sup> Eligibility for this financial assistance is not known to be conditional on establishing residence in a particular geographical area.

#### 4. Fight against discrimination

The **principal anti-discrimination law** in force in the UK is the *Equality Act 2010*.<sup>818</sup> This prohibits direct discrimination, indirect discrimination, harassment and victimisation in a number of areas (including the provision of public services and with regard to the selling and letting of premises) in relation to a number of specific protected characteristics, including race, ethnicity and nationality.<sup>819</sup> It **does not, however, apply specifically to those in need of international protection**.

A number of **generally applicable provisions** of the Act do, nevertheless, serve to protect those seeking equal access to accommodation. In particular, procedures for assessing eligibility for assistance under the homelessness legislation should reflect what is known as the '**Public Sector Equality Duty**' on all local authorities to have due regard to the need to eliminate any form of unlawful discrimination. Set out at section 149 of the *Equality Act 2010*,<sup>820</sup> the Public Sector Equality Duty covers age, disability, sex, gender reassignment, pregnancy and maternity, race, religion or belief and sexual orientation. The aim of this general equality duty is to integrate considerations of the advancement of equality into the day-to-day business of public authorities. In summary, those subject to the equality duty, must, in the exercise of their functions, have due regard to the need to:

- eliminate unlawful discrimination, harassment and victimisation and other conduct that is prohibited by the Act;

---

<sup>813</sup> *Housing Act 1996, op. cit.*, section 199(6).

<sup>814</sup> Homelessness Code of Guidance, para. 10.11.

<sup>815</sup> See *Housing Act 1996, op. cit.*, section 199(1).

<sup>816</sup> Homelessness Code of Guidance, para. 10.34.

<sup>817</sup> See section 1.1. of this country report, above.

<sup>818</sup> *Equality Act 2010*, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents> (13.07.2020).

<sup>819</sup> *Ibid*, section 9(1) describes race as including colour, nationality and ethnic or national origins.

<sup>820</sup> *Equality Act 2010, op. cit.*

- advance equality of opportunity between people who share a characteristic and those who don't; and
- foster good relations between people who share a characteristic and those who don't.<sup>821</sup>

**Housing authorities** need to ensure that policies and decisions relating to homelessness and threatened homelessness do not amount to unlawful conduct under the Equality Act 2010 and also comply with the public sector equality duty.<sup>822</sup> Mechanisms for screening applicants for eligibility for accommodation should therefore be built into the standard questions asked to any applicant who approaches the authority for housing assistance. The Homelessness Code of Guidance states that **housing authorities need to ensure that staff are appropriately trained** in their duties and responsibilities under the *Equality Act 2010*, and that in order to comply with the Public Sector Equality Duty, housing authorities need to:

- plan how to factor in equality considerations;
- collect sufficient information to develop a reasonable understanding of what the equality impacts might be;
- identify any equality impact the policy or service might have;
- justify any decision that it takes;
- conduct re-evaluation to consider whether any alternative approaches might be possible;
- record how many equality impacts are taken;
- inform decision-makers; and,
- continue to review equality impacts as the policy or service is implemented or developed.<sup>823</sup>

Most housing authorities are also subject to *The Equality Act 2010 (Specific Duties and Public Authorities) Regulations 2017*.<sup>824</sup> These Regulations **require public authorities to publish information to demonstrate their compliance** with the public sector equality duty and set and publish equality objectives.

Other provisions of a general nature are aimed at eliminating discrimination by service providers and those letting or selling premises. Section 29 of the Act specifically **prohibits discrimination by providers of services to the public** or a section of the public, for payment or not: (1) not providing the person with the service; and (2) discriminating against a person as to the terms of service provision, by terminating service provision or by any other detriment. Public authorities and those who exercise public functions (including Private Registered Providers (also known as housing associations) must additionally observe the Public Sector Equality Duty. Moreover, it is in any event **unlawful for any person (including a private landlord) who has the authority to dispose of premises to discriminate** against or victimise another, including by offering the premises to him or her on less favourable terms,

---

<sup>821</sup> See Equality and Human Rights Commission, *The public sector equality duty*, last updated 30<sup>th</sup> October 2019, available at <https://www.equalityhumanrights.com/en/corporate-reporting/public-sector-equality-duty> (13.07.2020).

<sup>822</sup> Homelessness Code of Guidance, para. 1.10.

<sup>823</sup> Homelessness Code of Guidance, para. 1.15.

<sup>824</sup> *The Equality Act 2010 (Specific Duties and Public Authorities) Regulations 2017*, Statutory Instrument 353 of 2017, available at <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/353/contents/made> (13.07.2020). Housing authorities will be affected if they are covered by Schedule 2 of these Regulations.

not letting or selling premises to him or her or treating him or her less favourably.<sup>825</sup> Parallel provisions apply to those managing premises.<sup>826</sup>

This also means that the **Accommodation Providers**, contracted by the Home Office to perform a public function – namely, the provision of temporary accommodation to asylum seekers - are obliged to comply with the *Equality Act 2010*.<sup>827</sup> The **duty to comply with anti-discrimination laws is reinforced by the Terms and Conditions of the regional contracts**. Specific provisions are included in the Terms and Conditions to encourage practical implementation and enforcement of non-discrimination principles and to remedy non-compliant behaviour by the Accommodation Providers officers, employees, agents, consultants and sub-contractors.<sup>828</sup>

**Enforcement** of rights under the *Equality Act 2010* takes place principally by way of proceedings brought before the civil courts. The **civil courts have the power to grant a remedy** that could be granted by the High Court in relation to a claim for tort or judicial review, including **damages** (including compensation for injured feelings) and **injunctions**.<sup>829</sup> In England and Wales where a public authority acts unlawfully under the Act, the courts may, very occasionally, award **‘exemplary’ damages**. At the court’s discretion, these may be awarded for oppressive, arbitrary or unconstitutional action by servants of the government.<sup>830</sup> The ***Equality and Human Rights Commission***, a non-departmental public body created by the *Equality Act 2006*,<sup>831</sup> is also empowered to assist individuals with civil claims and to take action in its own name where it considers that unlawful behaviour has (or may) taken place.<sup>832</sup>

It is reported, however, that the **enforcement mechanisms are, in practice, not fit for purpose**. A Parliamentary Committee recently found that the legislation is often breached without challenge and that what little enforcement is happening is insufficient to tackle the systemic or routine discrimination experienced.<sup>833</sup> It concluded that the enforcement burden placed on the individual is too high and that the current model needs to be revised to, *“act as a sustainable deterrent to achieve system-wide change that tackles institutional and systemic discrimination.”*<sup>834</sup>

---

<sup>825</sup> *Equality Act 2010, op. cit.*, section 33.

<sup>826</sup> *Ibid*, section 35.

<sup>827</sup> Asylum Matters, *The Asylum and Accommodation Support Contracts (AASC) – A Guide, op. cit.*, p. 3. See section 2.1. of this country report, above, with regard to the Asylum Accommodation and Support Contracts (AASC).

<sup>828</sup> See, for example, *“Contract for the Provision of Asylum Accommodation and Support Services in Midlands and East of England”* between the Secretary of State for the Home Department and Serco Limited, dated 8<sup>th</sup> January 2019, clause 33.

<sup>829</sup> *Equality Act 2010, op. cit.*, section 119.

<sup>830</sup> *Equality Act 2006*, available at <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/3/contents> (14.07.2020),

<sup>831</sup> Equality and Human Rights Commission, *Services, Public Functions and Associations – Statutory Code of Practice*, 2011, available at [https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/servicescode\\_0.pdf](https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/servicescode_0.pdf) (14.07.2020), para. 14.55.

<sup>832</sup> *Equality Act 2006, op. cit.*, sections 24, 24A, 23 and 28.

<sup>833</sup> House of Commons Women and Equalities Committee, *Enforcing the Equality Act: the law and the role of the Equality and Human Rights Commission*, HC 1470, Tenth report of session 2017-19, 30<sup>th</sup> July 2019, available at <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmwomeq/1470/1470.pdf> (14.07.2020).

<sup>834</sup> *Ibid*, p. 3.

## I. SUÈDE

### 1. Beneficiaries of housing support

#### 1.1. Special measures for certain categories of person

Sweden does not have a system of “social housing” similar to many other European countries; however, there are other mechanisms and measures to make housing available to low income households.<sup>835</sup>

**Households with limited financial resources** are entitled to so-called **housing allowances** (*bostadsbidrag*). This aid is targeted to **families with children or to persons under the age of 29**.<sup>836</sup> There are similar aid scheme (*bostadstillägg* and *boendetillägg*) targeting **retired persons** and persons that cannot enter the regular job market because of **disabilities or health problems**.<sup>837</sup> These aid schemes cover all persons lawfully residing in Sweden.<sup>838</sup> A person is considered a resident if he or she arrives in Sweden and it is assumed (by an objective assessment) that the stay will exceed one year.<sup>839</sup>

It should also be mentioned that the municipalities have a general obligation to adopt general plans in order to ensure that suitable measures are taken to ensure that housing is available to their residents.<sup>840</sup>

Given that it is rather an objective than a clearly defined legal obligation, it cannot successfully be relied on by an individual in need of housing. However, there are legal obligations in the Social Services Act (*Socialtjänstlag (2001:453)*) as regards **housing for certain vulnerable groups**. They provide that municipalities must arrange housing for older persons in need of specific housing including service and health care (care homes) and housing to persons with disabilities in need of specific services.<sup>841</sup>

#### 1.2. Eligibility of persons in need of international protection and measures specifically aimed at them

In order to be eligible for the specific support provided by the municipalities to certain vulnerable groups, it suffices to be **lawfully residing in a municipality** (thus including refugees and beneficiaries of subsidiary protection provided that they are residents in the municipality).<sup>842</sup> The various housing allowances (*bostadsbidrag*, *bostadstillägg* and *boendetillägg*) are provided by the central government and also require residence in Sweden.<sup>843</sup>

---

<sup>835</sup> It should be mentioned that the general system of rent setting in Sweden aims to ensure that rents (with the exception of the rent for new dwellings) are lower than it would be in a “market price” system (i.e. free/unregulated rent setting). This has been discussed in a previous legal opinion commissioned by the BAFU (Avis 18-039).

<sup>836</sup> Social Insurance Act (*Socialförsäkringslag (1999:799)*), Chapter 95 to 98.

<sup>837</sup> Ibid, Chapter 99 to 103e.

<sup>838</sup> Ibid, Chapter 5 section 9.

<sup>839</sup> Ibid, Chapter 5 section 3.

<sup>840</sup> *Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*.

<sup>841</sup> Social Services Act (*Socialtjänstlag (2001:453)*), Chapter 5 section 5 and 7.

<sup>842</sup> Social Services Act (*Socialtjänstlag (2001:453)*), Chapter 2a.

<sup>843</sup> Social Services Act (*Socialtjänstlag (2001:453)*), Chapter 5 section 9.

**Asylum seekers** are not eligible for the support measures mentioned above. Instead, they can benefit from the **specific housing support measures provided by the Swedish Migration Authority (*Migrationsverket*), hereafter SMA**. These will be discussed below, see question 2.1.

## 2. Content of housing support measures

### 2.1. For asylum seekers

#### *Legal basis*

The housing support measures provided to asylum seekers are governed principally by the **Reception of Asylum Seekers Act (*Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*)**, hereafter the LMA. Supplementary and more detailed rules are laid down in the **Ordinance on the Reception of Asylum seekers (*Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.*)**, hereafter OMA.

Rules on the application in practice of the provisions in the OMA is laid down in the Swedish Migration Agency's Regulation and Guidelines on the Reception of Asylum Seekers (*Migrationsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagande av asylsökande m.fl. – MIGRFS 2018:3*).<sup>844</sup>

#### *Housing support measures*

The Swedish Migration Authority (*Migrationsverket*), hereafter **SMA**, offers temporary housing to **asylum seekers who are waiting for their permit decision**. All asylum seekers are enrolled at a so-called SMA reception unit which, among other things, assist the asylum seeker with housing.

There are in essence **two different kinds of accommodation: accommodation provided by the SMA or private accommodation arranged by the asylum seekers themselves (so-called  *eget boende –EBO*)**. The accommodation provided by the SMA are either in specific reception centers or in apartments in a regular housing area. If the asylum seeker organizes the accommodation by him- or herself, they generally stay with relatives or friends.<sup>845</sup> The asylum seeker must then pay for the housing him- or herself.<sup>846</sup>

**An asylum seeker who has a revenue or other income or assets must pay a reasonable amount for the SMA provided accommodation.**<sup>847</sup> The same applies as regards meals, if they are offered at the accommodation center.

If the asylum seeker chooses accommodation provided by the SMA, he or she must accept the location chosen by the SMA. However, it is always **possible to switch the type of accommodation, i.e. from SMA provided accommodation to own arrangements and vice versa.**<sup>848</sup>

<sup>844</sup> Rules governing housing support measures provided to asylum seekers who have been *granted a residence permit* will be discussed below, see question 2.2.

<sup>845</sup> S. Barthoma *et al.*, Reception Policies, Practices and Responses – Sweden Country Report, Working Papers Global Migration: Consequences and Responses, 2020, p. 47, available at <https://www.respondmigration.com/wp-blog/refugee-reception-policies-practices-responses-sweden-country-report> (08.05.2020).

<sup>846</sup> Information about so-called  *eget boende* is available at the website of the SMA <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Medan-du-vantar/Boende/Eget-boende.html> (21.07.2020).

<sup>847</sup> Reception of Asylum Seekers Act (*Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* –LMA), section 15.

<sup>848</sup> I. Fridström, Kommentar till *Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*, JUNO 2020, § 14, no 29.

Asylum seekers **must leave their SMA provided accommodation** if they receive a negative decision or a decision on expulsion (when it comes into effect) or when the period for voluntary departure expires.<sup>849</sup> This general rule applies to all adult asylum seekers except those who live with a child under 18. The right to SMA provided **accommodation** also ceases if the person is granted a residence permit.<sup>850</sup>

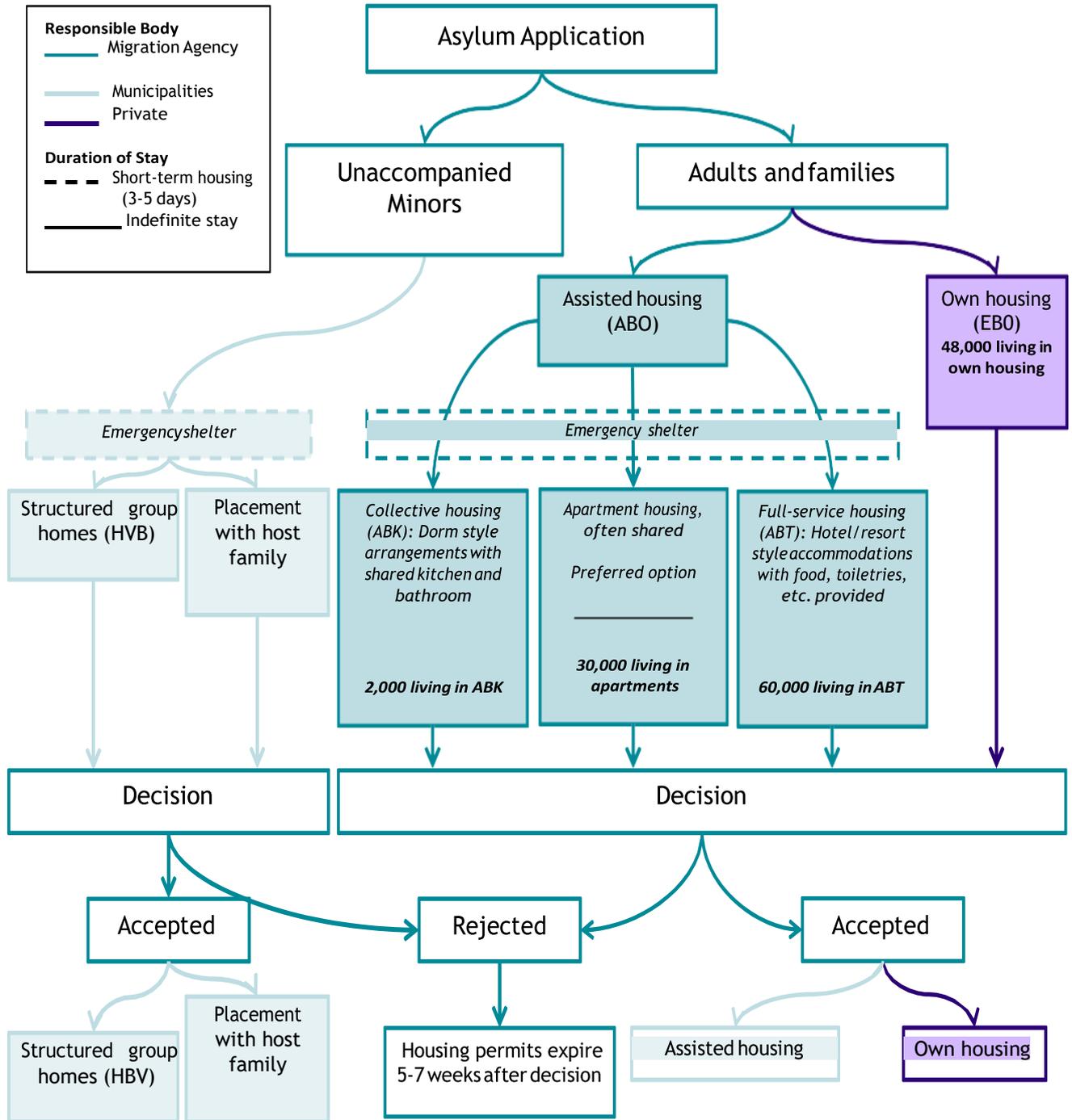
The overall housing arrangement process for asylum seekers and beneficiaries of international protection can be summarized as follows:<sup>851</sup>

---

<sup>849</sup> Reception of Asylum Seekers Act (Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. –LMA), section 11.

<sup>850</sup> *Ibid.*

<sup>851</sup> S. Fratzke, WEATHERING CRISIS, FORGING AHEAD - Swedish Asylum and Integration Policy, 2017, Report published by the Migration Policy Institute, available at <https://www.migrationpolicy.org/research/weathering-crisis-forging-ahead-swedish-asylum-and-integration-policy> (01.05.2020).



Figures given for numbers living in their own housing (EBO), collective housing (ABK), apartment, and full-service housing (ABT) are as of May 2016.

## 2.2. When leaving the system reserved for asylum seekers following recognition of the need for international protection

Following the reception of a residence permit, **refugees and beneficiaries of subsidiary protection must leave the accommodation arranged by the SMA.** For those in continuous need of accommodation (i.e. those who have not organized housing by themselves), the **municipalities are responsible for making housing available...** This is regulated in the **2016 Settlement Act (Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning).** Section 5 in the Act states that a

municipality (*kommun*) is obliged, in accordance with a specific designation by the County Administrative Board, to receive and arrange housing for a certain number person who have received their residence permit. The SMA is tasked with calculating the number of persons each County must receive per year in accordance with two Government Ordinances (*Förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning* and *Förordning (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner*).<sup>852</sup>

The **Settlement Act was adopted in 2016 following the refugee crisis in 2015** where about 160,000 asylum seekers came to Sweden. The high number of asylum seekers during a relatively short time period resulted in that the overall reception system was set under considerable pressure. In particular, the need to establish a **mandatory reception system for the municipalities** was considered necessary due to the fact that there were considerable differences in the number of persons the different municipalities received. Under the new law, the County Administrative Boards calculates the number of arrivals each municipality should receive on the basis of the **municipality's size, labour market conditions, the number of persons already received and the number of asylum seekers based in the municipality**.<sup>853</sup> There is no possibility for a municipality to appeal a decision taken under the Settlement Act.<sup>854</sup>

The **municipality must receive and arrange housing** for a person assigned to the municipality **within two months following the County's allocation decision**.<sup>855</sup> However, it should be noted that there is no sanction foreseen for a municipality that does not respect this obligation. It should also be noted that a person has the right to stay in the SMA arranged **accommodation** until he or she is offered housing in a municipality.<sup>856</sup>

The municipalities' responsibility to arrange for housing under the Settlement Act, does not extend to persons who during the asylum process have chosen to arrange their own accommodation (*so-called eget boende* - EBO).<sup>857</sup> The reason for this is that they already have housing and do not need assistance in this regard.

The **duration for which a municipality must provide housing** is not regulated in the Settlement Act. **Most municipalities consider the obligation to be limited for two years**, the same period as a government funding scheme available to the receiving municipalities. The issue has however been subject to heated debate.<sup>858</sup> While some municipalities provide apartments or other housing with

---

<sup>852</sup> Settlement Ordinance (*Förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*), section 2.

<sup>853</sup> Settlement Act (*Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*), section 7.

<sup>854</sup> Settlement Act (*Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*), section 9.

<sup>855</sup> Settlement Ordinance (*Förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*), section 10.

<sup>856</sup> Reception of Asylum Seekers Act (*Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. –LMA*), section 8(2).

<sup>857</sup> Settlement Act (*Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*), section 7. See also S. Barthoma *et al.*, Reception Policies, Practices and Responses – Sweden Country Report, Working Papers Global Migration: Consequences and Responses, 2020, p. 25, available at <https://www.respondmigration.com/wp-blog/refugee-reception-policies-practices-responses-sweden-country-report> (08.05.2020).

<sup>858</sup> See for example <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/enligt-kommunen-hade-tidigare-forslag-flera-brister-nu-vantar-nyanlanda-familjer-i-lomma-pa-besked-om-hyreskontrakt> (12.05.2020).

rental contracts without time limitation, there are a number of municipalities (especially in the bigger cities where there is a shortage of housing) that limit the contracts to two years.<sup>859</sup> The Appeal Court in Stockholm (*Kammarrätten*) ruled in 2019 that a two-year limitation does not constitute a violation of the municipalities' obligations under the Settlement Act.<sup>860</sup>

### 2.3. For refugees and beneficiaries of subsidiary protection

As mentioned above, refugees and beneficiaries of subsidiary protection have the right to housing provided by the SMA (see question 2.1) and - following the reception of a residence permit – the right to housing provided by a municipality (see question 2.2).

**A person who has been offered only a temporary accommodation by the municipality (minimum 2 years) must, in principle, find new housing by him- or herself** when the time period has expired. At that stage there is no specific rules applicable to refugees and beneficiaries of subsidiary protection; therefore, general rules applicable to all Swedish residents apply.<sup>861</sup> This means that they have the same rights as Swedish nationals to municipal support and guidance to access housing and to housing allowances (*bostadsbidrag*) and other benefits (see question 1.1.). Should a person find him or herself in a situation without housing, it is ultimately the municipalities' responsibility to support the person in finding a solution.<sup>862</sup>

### 2.4. Responses to the special needs of those in need of international protection

Although there is no explicit legal provision in the LMA laying down a requirement to support those with special needs, **the SMA has established its own standards and initiatives for fulfilling the needs of vulnerable groups.**<sup>863</sup> This was developed within the framework of ensuring the compliance with requirements laid down in the EU Directive 2013/33/EU<sup>864</sup> that special consideration must be given to persons with special reception needs. The starting point is that the SMA as early as possible in the asylum process shall assess whether an asylum seeker has special needs.<sup>865</sup> The general policy is that families with underage children shall be offered their own apartment to the extent possible, while single persons generally share an apartment with other (same sex) persons.<sup>866</sup> SMA provides special accommodation in order to accommodate vulnerable asylum seekers and refugees. The type of accommodation depends on the specific needs of the person (i.e. assessment on

<sup>859</sup> According to the National Board of Housing, Building and Planning Swedish Housing Agency (*Boverket*), about 50 percent of the municipalities offer rental contracts without time limitations (figures from May 2020). See <https://www.boverket.se/sv/samhallspanering/bostadsmarknad/olika-grupper/nyanlanda/> (28.07.2020).

<sup>860</sup> Hovrättens dom i mal nr 4155-18, available at [https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/kammarratten\\_stockholm/nyheter/dom-i-mal-nr-4155-18.pdf](https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/kammarratten_stockholm/nyheter/dom-i-mal-nr-4155-18.pdf).

<sup>861</sup> Accordingly, at this stage there are no forms of contract and rental property regulation offering greater protection to refugees and beneficiaries of subsidiary protection. Moreover, there no specific rules for providing financial support to pay rental deposits. As regards rental deposits it should be noted that landlords requiring rental deposit generally ask for a sum corresponding to one or two monthly rent. Social Services Act (*Socialtjänstlag (2001:453)*), Chapter 4 section 1.

<sup>863</sup> Migrationsverket, Kvalitetschefens instruktion om standard för dokumentation av särskilda behov, I-78/2017, 25 September 2017.

<sup>864</sup> Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection

<sup>865</sup> An overview of the initial asylum process is available in English at the SMA's website <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/Applying-for-asylum/How-to-apply-for-asylum.html> (16.06.2020).

<sup>866</sup> <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-asylsokande/Bostad-for-asylsokande.html> (28.07.2020).

a case-by-case basis). Generally, **specific arrangements are made for women, unaccompanied minors, LGBTI persons, torture victims, elderly people, disabled people and those with physical and mental disorders or those endangered by harassment due to their gender identity or sexual orientation and victims of human trafficking.**<sup>867</sup> Although certain procedures are set out by SMA for needs assessment of person with physical disabilities in order to provide them with special flats, customized housing for these persons is not guaranteed.<sup>868</sup>

In 2016, the SMA opened **three sheltered homes for up to 45 vulnerable asylum seekers** in different parts of the country. These are intended for persons with individual and specific needs that are not being met with in the SMA's regular operations, support and housing facilities. It could involve asylum seekers from ethnic minorities, victims of torture or LGBTI people with special needs of networking and social context.<sup>869</sup>

### 3. Support subject to establishing residence in particular geographic areas

Initially, it should be pointed out that the free establishment policy applies to persons arranging their own accommodation. If they choose SMA arranged housing, they must accept the location chosen by the SMA.

Following the introduction in 1994 of the Reception of Asylum Seekers Act (LMA), asylum seekers have been entitled to establish residence in any area of choice in Sweden while maintaining their daily allowance (financial contribution from the SMA for living expenses).<sup>870</sup> However, the law has been amended with effect as of 1 July 2020, limiting the possibility to reside in certain areas while maintaining the daily allowance.<sup>871</sup> According to the amendment, introduced in section 10 a in the LMA, **an asylum seeker who arranges accommodation by him- or herself in a so-called socio-economic deprived area (*del av kommun med sociala och ekonomiska utmaningar*), loses their right to the daily allowance.** The aim of the reform is according to the Government "that asylum seekers more often than is the case today should choose to live in areas where there are conditions for them to be received in a socially sustainable fashion and to ensure that the negative social consequences of asylum seekers choosing their own accommodation should be reduced".<sup>872</sup>

All municipalities listed in a specific government ordinance<sup>873</sup> that lays down rights to state aid (financial support) to municipalities having socio-economic deprived areas, are eligible to designate

---

<sup>867</sup> S. Barthoma *et al.*, Reception Policies, Practices and Responses – Sweden Country Report, Working Papers Global Migration: Consequences and Responses, 2020, p. 26, available at <https://www.respondmigration.com/wp-blog/refugee-reception-policies-practices-responses-sweden-country-report> (08.05.2020).

<sup>868</sup> *Ibid.*

<sup>869</sup> AIDA Asylum Information Database Country Report Sweden, 2018, P. 39, available at [https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida\\_se\\_2018update.pdf](https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_se_2018update.pdf) (05.06.2020).

<sup>870</sup> The free establishment applies to persons arranging their own accommodation. If they choose SMA arranged housing, they must accept the location chosen by the SMA.

<sup>871</sup> Amendment Lag (2019:1204) om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

<sup>872</sup> See Government's press release at <https://www.riksdagen.se/en/news/2019/nov/27/the-opportunity-for-asylum-seekers-to-choose-their-own-accommodation-is-to-be-restricted-in-certain-areas/> (09.06.2020). See also Government bill Prop 2019/20:10 Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande.

<sup>873</sup> Förordning (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden, Bilaga 1.

one or several districts as socio-economic deprived in the meaning of section 10a in the LMA.<sup>874</sup> Notification shall be made to the SMA, which is the authority tasked with keeping a list of these areas. Before any notification is submitted to the SMA, the Region (regional administrative authority) to which the municipality belongs must be given the opportunity to state its opinion on the areas that ought to be listed.<sup>875</sup>

In certain situations, a person moving to a listed area may nevertheless keep the right to a daily allowance. One example is if a family with children already living in a listed area decide to move to another address in the same area. Moreover, section 10a LMA does not apply to unaccompanied minors.<sup>876</sup>

Finally, and as mentioned above (see section 2.2), the 2016 **Settlement Act** established a **mandatory reception system for the municipalities**. Under this Act, the County Administrative Boards calculates the number of arrivals each municipality should receive on the basis of the **municipality's size, labour market conditions, the number of persons already received and the number of asylum seekers based in the municipality**.<sup>877</sup>

#### 4. Fight against discrimination

There are **no non-discrimination rules specifically addressing those in need of international protection**. Instead, the general rules in the **2008 Discrimination Act** (*Diskrimineringslagen (2008:567)*) apply. The Discrimination Act is comprehensive, covering all the grounds in the EU anti-discrimination Directives<sup>878</sup> as well as discrimination due to sex or transgender identity and expression. The discrimination ground **“ethnicity” is defined as “national or ethnic origin, skin color or other similar circumstance”**.<sup>879</sup> The prohibition of discrimination covers both direct and indirect discrimination.

Chapter 2, Section 12 of the Discrimination Act, **prohibits discrimination in relation to the provision of housing outside the sphere of private and family life**. In addition to ethnicity, the grounds covered are age, disability, religion or belief and sexual orientation. The prohibition on housing discrimination applies to all forms of housing: permanent, temporary and secondary residences. Moreover, it covers both acquisition and renting.<sup>880</sup> According to the Government bill, “occasional instances” of selling or renting out a dwelling should be regarded as being within the sphere of private and family life and therefore not covered by the provision.<sup>881</sup>

A person allegedly victim of discrimination, can either submit a complaint to the **Equality Ombudsman** (*Diskrimineringsombudsmannen - DO*), a government agency tasked with promoting equal rights and opportunities and to combat discrimination, or take legal action in court. Moreover, given that discrimination on grounds of *inter alia* race and ethnicity by a commercial actor is an offense under

<sup>874</sup> Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl., section 7b.

<sup>875</sup> Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl., section 7b and 7c.

<sup>876</sup> Government bill Prop 2019/20:10 Ett social hållbart eget boende för asylsökande, p. 25.

<sup>877</sup> Settlement Act (*Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*), section 7.

<sup>878</sup> Directive 2000/43/EC against discrimination on grounds of race and ethnic origin and Directive 2000/78/EC against discrimination at work on grounds of religion or belief, disability, age or sexual orientation.

<sup>879</sup> Discrimination Act (*Diskrimineringslagen (2008:567)*), Chapter 1 section 5(3).

<sup>880</sup> H. Gabinus Göransson & N. Del Sante, *Diskrimineringslagen – En lärobok*, 1st ed., Stockholm: Norstedts Juridik 2018, p. 144.

<sup>881</sup> Government bill Prop. 2007/08:95 Ett starkare skydd mot diskriminering, p. 244.

the Penal Code, a prosecutor can charge a person with unlawful discrimination (punishable with a fine and up to one year imprisonment).<sup>882</sup> The DO can, following a complaint, initiate a supervisory measure. This means that the authority order the person/company that has taken the allegedly unlawful measure to submit all information necessary in order to assess whether the party violated the Discrimination Act. The DO shall primarily try to ensure voluntarily compliance, however, on behalf of an individual it also takes a limited number of complaints to court each year.<sup>883</sup>

As regards burden of proof, Chapter 6 section 3 of the Discrimination Act requires a **shifting of the burden of proof** from the complainant to the respondent if the complainant “demonstrates reason to presume that he or she has been discriminated against”. This means that the respondent then must show that one of the requirements are not fulfilled or that the unfavorable treatment was not associated with the discrimination ground invoked.<sup>884</sup>

**Sanctions for violations** of the non-discrimination provisions laid down in the Discrimination Act are regulated in Chapter 5 of the Act. A person (natural or legal) can be ordered to pay damages, so-called **discrimination compensation** (*diskrimineringsersättning*).<sup>885</sup> The discrimination compensation has two aims: (1) to compensate the victim for the violation of his or her integrity and (2) to dissuade persons to discriminate (general prevention).<sup>886</sup> Legal commentators have criticized the effectiveness of the sanction arguing that amounts awarded to the victim are too low.<sup>887</sup>

Although, there are **limited case law on housing discrimination on grounds of ethnicity**, various **studies and situation testing in different forms have demonstrated the existence of such discrimination**.<sup>888</sup> The group of persons that risk such unlawful treatment obviously include, among others, persons in need of international protection. One of the major studies conducted regarding discrimination in the housing area is the 2008 report by the former Ombudsman against Ethnic Discrimination that.<sup>889</sup> While focusing on various housing issues, the report was primarily based on analyses of complaints and a series of exchanges with discriminated groups as well as those working in the field of housing. According to the report, there were discrimination issues in relation to both renting and acquisition of housing. To combat discrimination, the report identified a number of key measures, among other things; the need for ongoing mutual learning exchange between the Ombudsman and discriminated groups; that commercial actors adopt strategies against discriminatory

---

<sup>882</sup> Penal Code (Brottsbalken (1962:700)), Chapter 16 section 9.

<sup>883</sup> Discrimination Act (Diskrimineringslagen (2008:567)), Chapter 6 section 2. See also <https://www.do.se/other-languages/english/complaints/what-does-the-ombudsman-do-with-complaints/> (12.06.2020).

<sup>884</sup> H. Gabinus Göransson & N. Del Sante, *Diskrimineringslagen – En lärobok*, 1st ed., Stockholm: Norstedts Juridik 2018, p. 45.

<sup>885</sup> Discrimination Act (Diskrimineringslagen (2008:567)), Chapter 5 section 1.

<sup>886</sup> H. Gabinus Göransson & N. Del Sante, *Diskrimineringslagen – En lärobok*, 1st ed., Stockholm: Norstedts Juridik 2018, p. 169.

<sup>887</sup> See for example L. Carlson, *Comparative Discrimination Law: Historical and Theoretical Frameworks*, 1<sup>st</sup> ed., Leiden: Brill 2017, p. 79.

<sup>888</sup> P. Lappalainen, Country report Non-discrimination Sweden, European Commission’s Directorate-General for Justice and Consumers 2019, p. 47, available at <https://www.equalitylaw.eu/downloads/4973-sweden-country-report-non-discrimination-2019-pdf-1-44-mb> (11.06.2020).

<sup>889</sup> Ombudsman against Ethnic Discrimination (2008), *Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden – En rapport från DO:s särskilda arbete under åren 2006–2008 kring diskriminering på bostadsmarknaden*, available at <http://www.do.se/globalassets/publikationer/rapport-diskriminering-svenska-bostadsmarknaden.pdf>. (12.06.2020).

practices; and the need for a more profound general assessment of the legal framework and protection against housing discrimination as well as annual reporting by the Ombudsman on this issue.<sup>890</sup>

In 2017, the Equality Ombudsman was mandated by the Government to over a two-year period specifically focus on employment and housing discrimination.<sup>891</sup> While the main focus remained on employment, the Equality Ombudsman stated in its 2018 report to the Government that additional efforts were to be taken to counteract discrimination in the provision of rental apartments and in connection with the sale of housing.<sup>892</sup> However, the report did not discuss in any detail the concrete measures to be taken in that regard.

There are examples of **initiatives at the local level to combat housing discrimination**. *Malmö mot Diskriminering* (Malmö against discrimination) is a project financed by Malmö municipality and the Swedish Union of Tenants (*Hyresgästföreningen*).<sup>893</sup> It aims to in different ways support persons that risk to face discriminatory treatment. To this end it conducts information campaigns and conduct situation testing in order to identify discriminatory practices. Among other things, it has developed a manual to support individuals to conduct situation testing themselves.<sup>894</sup> Situation testing can be used as evidence in court proceedings.

---

<sup>890</sup> Ibid, p. 48 ff.

<sup>891</sup> Regeringsbeslut 2017-08-24. Ku2017/01798/DISK, Uppdrag till Diskrimineringsombudsmannen om särskilda insatser för att motverka diskriminering (Task to the DO on special efforts to counteract discrimination), available at <https://www.regeringen.se/4a5758/contentassets/b2cbdb3b7a5647bea42bd8ac5aab9fd6/uppdrag-tilldiskrimineringsombudsmannen-om-sarskilda-insatser-for-att-motverka-diskriminering> (12.06.2020).

<sup>892</sup> Equality Ombudsman (2017) Redovisning av regeringsuppdrag om särskilda insatser för att motverka diskriminering på arbets- och bostadsmarknaden, Diarienummer LED 2017/384, p. 2, available at <http://www.do.se/globalassets/om-do/redovisning-regeringsuppdrag-arbets-bostadsmarknad.pdf> (12.06.2020).

<sup>893</sup> <https://malmomotdiskriminering.se/bostad/> (12.06.2020).

<sup>894</sup> Information available at <https://malmomotdiskriminering.se/bostad/> (12.06.2020).

## V. OBSERVATIONS COMPARATIVES

### 1. Bénéficiaires du soutien au logement

#### 1.1. Mesures spéciales en faveur de certaines catégories de personnes

Dans l'ensemble des ordres juridiques sélectionnés pour cette étude, il existe des **mesures spéciales visant à favoriser l'accès au logement de certaines catégories de personnes**.

Ces mesures tiennent principalement en l'octroi d'**allocations** (dans tous les ordres juridiques), l'attribution de **logements sociaux**, c'est-à-dire de logements dont le montant du loyer est plus bas que le prix du marché (sauf en Suède, et ils sont rares en Autriche), et le **financement de certaines dépenses** liées au logement (telles que le chauffage, par exemple) ou encore de la **garantie de loyer** (Allemagne, certaines régions de Belgique, France, et certaines municipalités d'Espagne).

Les principaux critères définissant ces catégories de personnes tiennent, tout d'abord, en la **faiblesse des ressources** (dans tous les ordres juridiques sélectionnés). En Angleterre, en raison de l'insuffisance du nombre de logements sociaux, ils sont de préférence attribués aux **personnes souffrant de conditions de vie très difficiles**. En Suède, les **catégories de personnes visées** sont les familles avec enfants ou les personnes âgées de moins de 29 ans, les personnes à la retraite, et les personnes ne pouvant s'insérer sur le marché ordinaire du travail en raison d'un handicap ou de problèmes de santé.

Enfin, il faut être un **ressortissant de l'Etat concerné** (Angleterre, sauf exceptions listées), ou un étranger ayant le **droit de séjourner de manière stable** sur son territoire (Autriche, Belgique (pour le logement social), France, Suède). En Belgique (hors logement social), en Espagne et en Italie, **seule la régularité du séjour** est exigée. En Allemagne, **selon les mesures de soutien**, les catégories de non ressortissants éligibles sont listées, ou le critère est celui de la stabilité de la présence sur le territoire, ou encore l'attribution repose sur la régularité du séjour et la non-appartenance à une catégorie explicitement exclue.

#### 1.2. Eligibilité des personnes ayant besoin d'une protection internationale et mesures leur étant dédiées

En Allemagne, en Belgique, en France, en Espagne, en Angleterre et en Suède, **le système général** décrit au 1.1. ci-dessus **est ouvert aux personnes dont les autorités ont reconnu le besoin d'une protection internationale** (réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire) et **les demandeurs d'asile** n'y ont pas accès. L'hébergement de ces derniers fait l'objet de **mesures spécifiques**.

En **Italie**, toutes les personnes ayant besoin d'une protection internationale (demandeurs d'asile, réfugiés reconnus et bénéficiaires de la protection subsidiaire) peuvent bénéficier des mesures de soutien présentées dans le 1.1.. Cependant, il est relevé que des obstacles pratiques importants empêchent l'accès aux mesures de soutien généralistes. Par ailleurs, des mesures spéciales sont prévues pour les demandeurs d'asile. A noter qu'**une réforme est en cours d'examen** dans ce pays.

En **Autriche**, chaque Land détermine les critères d'éligibilité au système de droit commun. Dans la majorité des Länder, les réfugiés ont droit aux allocations de droit commun. Pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, l'accès à ce soutien n'est ouvert que dans environ la moitié des Länder. Les demandeurs d'asile n'y ont nulle part accès ; leur hébergement fait l'objet de mesures spécifiques.

## 2. Contenu des mesures de soutien au logement

### 2.1. Pour les demandeurs d'asile

En Allemagne, en Belgique, en Italie, en Angleterre et en Suède, le soutien au logement des demandeurs d'asile **consiste uniquement en la fourniture d'un hébergement dans un lieu dédié** aux demandeurs d'asile.

En Allemagne, il s'agit d'une **obligation** de séjourner dans les hébergements ou logements dédiés par les autorités aux demandeurs d'asile pendant la procédure d'asile.

Le rapport de droit suédois relève que, outre l'hébergement dans un centre de réception dédié, il est prévu que les demandeurs d'asile peuvent être accueillis dans des **appartements classiques** se trouvant dans des zones résidentielles ouvertes à tous. Il est également possible pour les demandeurs d'asile qui ont trouvé un hébergement par leurs propres moyens de **demander à tout moment à bénéficier d'un hébergement fourni par les autorités** ; et vice versa, toute personne hébergée par l'Etat peut quitter cet hébergement pour s'installer dans un logement qu'elle a trouvé seule ou chez des connaissances. Les demandeurs d'asile ayant trouvé un logement par leur propre moyen ne reçoivent pas d'allocation. Le rapport de droit allemand observe que certaines autorités locales préfèrent loger les demandeurs d'asile dans des appartements privés, en raison des meilleures conditions de vie et **perspectives d'intégration** que cela offre aux demandeurs d'asile, mais aussi parce **les populations locales l'acceptent plus aisément que les hébergements de grande échelle**, et parce que la location de logements privés est **plus économique** (*modèle de Leverkusen*). Le rapport de droit anglais précise également que l'hébergement des demandeurs d'asile s'effectue dans des logements privés ou des hébergements collectifs.

La France et l'Autriche prévoient, **alternativement** à l'hébergement dans un centre dédié, **le versement d'une allocation** (7,40€ par jour pour une personne en France, 110 € environ par mois pour une personne en Autriche) destinée au paiement de frais d'hébergement ou de logement.

En Allemagne, en Autriche, en Espagne et en Angleterre, les demandeurs d'asile sont **dans un premier temps dirigés vers des hébergements initiaux, puis dispersés vers des hébergements plus permanents**. En Espagne, il est prévu que les demandeurs d'asile sortent, dans un troisième temps, de cet hébergement plus permanent ; ils sont alors accompagnés vers l'autonomie et l'intégration et reçoivent une aide financière.

Dans l'ensemble des ordres juridiques sélectionnés, l'accès aux mesures de soutien dédiées aux demandeurs d'asile est **soumis à la condition qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes** pour pourvoir eux-mêmes à leur besoin en matière de logement ; ou bien il est imposé à ceux qui disposent de ressources de **verser une participation financière aux frais d'hébergement**.

Quelques spécificités sont relevées. En Italie, les migrants arrivés par la mer et repérés par les autorités sont enfermés dans des **hotspots** pendant au maximum 30 jours. Ceux qui déposent une demande d'asile sont ensuite hébergés dans des centres d'accueil dédiés, où ils rejoignent les demandeurs d'asile qui n'ont pas d'abord été retenus dans un hotspot. En Espagne, il existe des centres d'accueil temporaire pour migrants par lesquels passent d'abord les demandeurs d'asile qui arrivent sur le territoire par **Ceuta et Melilla**. Ils devraient ensuite être transférés sur la péninsule ibérique ; mais les transferts sont souvent retardés par l'administration.

**En pratique**, on observe des difficultés empêchant l'hébergement de tous les demandeurs d'asile. Seuls les rapports allemand et suédois observent que le système en place permet effectivement l'hébergement de tous les demandeurs d'asile. Le rapport français relève que le montant de

l'allocation versée aux demandeurs d'asile non hébergés dans les centres d'accueil est estimé trop faible pour couvrir les frais de logement. Les rapports belge, français et anglais constatent qu'il est prévu que, lorsque les capacités d'hébergements dédiés sont dépassées, les personnes peuvent éventuellement trouver une place temporaire dans une structure d'accueil d'urgence ou dans des hébergements de type hôtelier.

## **2.2. Lors de la sortie du système réservé aux demandeurs d'asile due à la reconnaissance du besoin d'une protection internationale**

Une fois que leur besoin d'une protection internationale a été reconnu par les autorités, en Allemagne, en Belgique, en France, en Angleterre et en Suède, **les personnes ayant bénéficié d'un hébergement pendant l'examen de leur demande d'asile peuvent y rester pendant une certaine période** : pendant le temps nécessaire à la recherche d'une solution de logement pérenne en Allemagne et en Suède (où les autorités ont deux mois pour trouver une solution de logement), deux mois en Belgique, 3 voire 6 mois en France, pendant 28 jours lorsqu'il n'y a pas d'enfant en Angleterre.

En Belgique, lorsque la personne quitte le centre dans les dix jours suivants pour une autre solution de logement, elle reçoit l'équivalent de deux mois de **chèques repas**, à savoir 560 € par adulte. A noter que, en Belgique, le droit à **l'aide sociale** s'ouvre lorsque la personne se voit reconnaître le besoin d'une protection internationale. Cependant, en pratique, elle n'est accordée **qu'une fois un logement trouvé**. Il en est ainsi pour des raisons de compétence des centres, qui n'attribuent l'aide qu'aux personnes qui résident dans leur ressort territorial.

En Suède, les autorités ont **l'obligation de proposer aux bénéficiaires d'une protection internationale une solution de logement** (disponible pour minimum 2 ans). Un **transfert temporaire vers un autre hébergement** transitoire peut être proposé en Belgique (pendant deux mois) et en Italie (transfert vers un lieu de plus petite capacité suivant les disponibilités).

Pour les **personnes vulnérables**, les rapports de droit belge, de droit français, de droit italien et de droit anglais relèvent qu'elles peuvent être redirigées temporairement. En Belgique, il s'agit de logements individuels gérés par une institution. En Angleterre, il s'agit d'une obligation pour les autorités de fournir un hébergement temporaire aux personnes vulnérables pouvant se retrouver sans domicile, pendant l'examen de leur éligibilité aux mesures de soutien. En France, les plus vulnérables nécessitant un accompagnement renforcé sont orientés vers un centre provisoire d'hébergement ou un hébergement adapté. En Italie, la prise en charge est, idéalement, définie en fonction de la personne concernée pour répondre effectivement à ses besoins en prenant notamment en compte sa vulnérabilité ; le cas échéant, l'accueil est confié à une équipe pluridisciplinaire adoptant une approche holistique ; en outre, il existe des logements communautaires pour bénéficiaires d'une protection internationale accueillant principalement des mineurs non accompagnés, des familles monoparentales ou des femmes.

Par ailleurs, en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en France et en Angleterre, un **accompagnement social** est éventuellement proposé afin d'aider la personne dans sa recherche d'un logement. En Angleterre, cet accompagnement n'est pas spécifique aux bénéficiaires d'une protection internationale : il est ouvert à toute personne risquant de se retrouver sans domicile. En France, l'accompagnement a lieu pendant la période de prolongation de l'hébergement faisant suite à la reconnaissance du besoin d'une protection internationale. Le gestionnaire du lieu est tenu de prendre toutes mesures utiles pour l'ouverture des droits sociaux, l'information sur les dispositifs existants pour l'accompagnement global, notamment les dispositifs associant formation professionnelle et hébergement, et l'accès au logement pérenne dans le parc social ou privé.

En Espagne, comme cela a été indiqué ci-dessus (cf. 2.1.), le système se distingue de celui des autres juridictions sélectionnées, en ce que **la phase de préparation à l'autonomie a lieu avant qu'une décision définitive ne soit prise sur la demande d'asile**. C'est du moins ce que le droit prévoit, même si on observe des difficultés dans la pratique. Selon les circonstances, la personne à qui on vient de reconnaître le besoin d'une protection internationale peut éventuellement continuer à bénéficier du soutien au logement dont elle bénéficiait.

Dans certains rapports nationaux, on relève **une assistance moindre pour les personnes qui n'étaient pas hébergées** par les autorités. En Suède, l'obligation faite aux autorités de fournir un logement aux bénéficiaires d'une protection internationale n'existe pas à l'égard des personnes qui ont organisé elles-mêmes leur hébergement pendant la procédure d'examen de leur demande d'asile. En France, le versement de l'allocation éventuellement perçue pour couvrir les frais d'hébergement ou de logement prend fin au terme du mois qui suit celui de la notification de la décision de reconnaissance du besoin de protection internationale. Ces personnes bénéficient tout de même d'un accompagnement de six mois pour les informer sur les démarches à réaliser dans les domaines de l'hébergement et du logement, les mettre en relation avec les services compétents ou l'ouverture effective des droits sociaux correspondant à leur situation. Le rapport italien ne fait état d'aucune mesure de soutien spécifique pour les personnes qui ne bénéficient pas d'un hébergement.

### 2.3. Pour les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire

Outre les principales mesures de soutien de droit commun (logements sociaux et allocations ; cf. *supra* 1.1.), certains des ordres juridiques sélectionnés prévoient **des mesures de soutien plus spécifiques, auxquelles les bénéficiaires d'une protection internationale ont droit, sans pour autant qu'elles leur soient réservées**.

Il s'agit en particulier de la prise en charge ou d'un soutien financier pour : le paiement du **loyer** (Allemagne, certaines municipalités d'Espagne et Angleterre) ; des coûts liés au **chauffage** (Allemagne) ; des frais liés au **déménagement** (Allemagne et Belgique) ; le dépôt d'une caution ou de la **garantie de loyer** (Allemagne, Belgique, certaines municipalité d'Espagne, France et Angleterre) ; l'**aménagement** du logement (Belgique).

Il existe encore diverses formes d'**accompagnement**, fournissant soutien et conseils pour l'accès au logement, de manière adaptée à la situation de la personne concernée (France, Angleterre et Suède).

Enfin, on relève des dispositifs de sécurisation des bailleurs privés, tels que l'**intermédiation locative**, qui consiste en une prise à bail d'un logement par un tiers social (le locataire), qu'il propose à un ménage en difficultés (le sous-locataire). Dans ce cadre, il est parfois possible de conclure avec le bailleur un **bail glissant** : au terme d'un accompagnement social, le bail est transmis au sous-locataire, qui devient alors le locataire et accède ainsi à l'autonomie (France).

Bien qu'elles soient **rares**, on observe dans certains ordres juridiques **des mesures spéciales, dédiées ou réservées aux bénéficiaires d'une protection internationale**. Il s'agit : de systèmes d'**intermédiation locative** dédiés (dans certaines municipalités allemandes) ; de systèmes d'**appariement** – mise en relations des propriétaires et des personnes à la recherche d'un logement – (dans certaines municipalités allemandes et en France) ; d'un **prêt sans intérêt** destiné à l'intégration pouvant être utilisé pour le dépôt de garantie, le paiement du loyer ou les frais de déménagement ou l'aménagement (Angleterre) ; d'un **accompagnement** spécifique pour l'accès au logement (France) ; de différents **types spéciaux d'hébergement ou de logement** visant à offrir des solutions aux bénéficiaires d'une protection internationale présentant des difficultés spécifiques pour l'accès au logement : centres provisoires d'hébergement, places en foyers de jeunes travailleurs, logements en résidences sociales, hébergements conventionnés par l'Etat, mais aussi hébergement

chez des particuliers, systèmes de parrainage, projets de colocation, logements passerelles (il s'agit d'une solution de logement transitoire d'environ trois mois associée à un accompagnement tourné vers la recherche d'une solution de sortie pérenne dans un délai resserré d'environ trois mois, notamment utile lorsque des bénéficiaires d'une protection internationale sont en attente d'une réunification familiale ou encore loin de l'autonomie financière) (France) ; d'appartements, de centres collectifs ou de logements communautaires (dans certaines localités italiennes).

#### 2.4. Réponses aux besoins spéciaux de personnes ayant besoin d'une protection internationale

Dans l'ensemble des ordres juridiques sélectionnés, les éventuels **besoins spéciaux des personnes ayant besoin d'une protection internationale doivent être pris en compte** pour définir l'aide à l'accès à un logement de manière adaptée. En application du droit européen et en Angleterre, les personnes handicapées, âgées ou bien les parents isolés d'un enfant mineur sont considérés comme des personnes vulnérables.

Cela étant, **chacun des ordres juridiques sélectionnés encadre différemment la réponse à apporter** aux diverses vulnérabilités, que ce soit avant ou après la reconnaissance du besoin de protection internationale.

En **Allemagne**, les lois fédérales ne prévoient rien. Dans certains Länder, les demandeurs d'asile ayant des besoins spéciaux sont prioritairement orientés vers les **logements individuels** plutôt que vers un hébergement collectif. Il est encore prévu que les hébergements sont **adaptés au handicap** éventuel de la personne **ou à son âge**. Les femmes célibataires avec enfants sont hébergées dans des **lieux réservés** à ces personnes, **adaptés aux enfants** et disposants des installations nécessaires. Pour les personnes âgées ou handicapées, il existe des **hébergements médicalisés** disposant de **personnel formé à l'interculturalité**. Les bénéficiaires d'une protection internationale ont accès aux **mêmes mesures de soutien que les Allemands**.

En **Autriche**, bien qu'il soit prévu que les besoins spécifiques des personnes vulnérables sont pris en compte, **la loi ne précise pas comment** cela peut ou doit être fait.

En **Belgique**, pendant la période d'examen de la demande d'asile, il est prévu que les besoins spéciaux doivent être pris en considération lors de la désignation d'un lieu d'hébergement. Cependant, il est fait état d'une **faible prise en compte de la vulnérabilité dans la pratique**. Pour les bénéficiaires d'une protection internationale, une **majoration des allocations est prévue en cas d'enfant à charge**. En outre, des points de priorité supplémentaires sont attribués en cas de demande d'un **logement social** par une personne vulnérable. De manière générale, tout type de logement du système général est accessible aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire, comme par exemple les **maisons de repos** pour les personnes âgées.

En **Espagne**, la seule différence de traitement observée pour les personnes vulnérables tient en l'octroi d'**aides financières pour les personnes âgées ou handicapées**.

En **France**, le droit commun peut répondre aux besoins spéciaux des personnes âgées ou handicapées ayant besoin d'une protection internationale : elles peuvent être hébergées dans des **résidences spécialisées** ou une **maison d'accueil médicalisée**, par exemple. En cas de ressources insuffisantes, les frais d'hébergement peuvent être pris en charge. Les femmes enceintes ou isolées avec enfants de moins de trois ans peuvent bénéficier d'une prise en charge par le service d'**aide sociale à l'enfance**. Il existe encore des **centres provisoires d'hébergement** : les bénéficiaires d'une protection internationale les plus vulnérables nécessitant un accompagnement renforcé sont orientés vers ces centres à la sortie des centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Ils y bénéficient d'un **encadrement**

**par une équipe pluridisciplinaire et d'accompagnement** en matière de démarches administratives et juridiques, sanitaire et social, vers la formation linguistique, l'emploi et la formation professionnelle ou la reprise d'études supérieures, à la scolarisation des enfants et le soutien à la parentalité, vers des activités sportives, culturelles ou tout autre loisir, la mobilisation de logement, l'accompagnement à la sortie du centre et à l'accès à un logement pérenne.

En **Italie**, il est prévu que les demandeurs d'asile vulnérables et les bénéficiaires d'une protection internationale vulnérables doivent bénéficier d'une **assistance spéciale**. Cela étant, les mesures de soutien à leur hébergement sont mises en place par les autorités locales **sur la base du volontariat**. On relève des **initiatives locales** à destination : des personnes handicapées (par exemple, un appartement accueillant 2 à 6 personnes, qui y sont suivies par des professionnels de santé, dont l'objectif est de tendre vers l'autonomie), des familles (par exemple, mise à disposition par une association d'un appartement pour des mères célibataires, où elles bénéficient également d'un accompagnement), ou encore des personnes âgées (par exemple, des immeubles d'habitation où les locataires bénéficient d'une réduction de loyer pour qu'ils aident les personnes âgées locataires). Le rapport italien remarque que ces projets ont tendance à ne pas être réservés aux seules personnes ayant besoin d'une protection internationale, mais sont **ouverts à d'autres catégories de la population** ayant les mêmes besoins. Par ailleurs, il est globalement observé que les efforts des autorités se concentrent sur le soutien des mineurs non accompagnés (exclus du champ de la présente étude), mais dont la grande majorité est proche de l'âge adulte.

En **Angleterre**, les fournisseurs d'hébergement sont tenus de répondre aux besoins spéciaux des demandeurs d'asile vulnérables en **adaptant les hébergements**. Par exemple, ils doivent s'assurer de l'accès aux soins requis. Ils veillent également à la préservation de l'unité familiale dans le cadre de la répartition des chambres. Les bénéficiaires d'une protection internationale vulnérables bénéficient des **mêmes mesures que les nationaux vulnérables** : ceux risquant d'être sans domicile bénéficient d'un hébergement temporaire pendant l'examen de leur éligibilité aux mesures de soutien ; à l'issue de cette procédure, les autorités doivent fournir un **hébergement adapté** aux besoins de cette personne.

En **Suède**, pendant la procédure de demande d'asile, les familles avec enfants mineurs se voient prioritairement offrir **leur propre appartement** (à la différence des demandeurs d'asile adultes seuls). Des **aménagements spécifiques** sont en général effectués pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale vulnérables, telles que les personnes âgées ou handicapées. Il s'agit de réponses **au cas par cas** ; elles ne sont toutefois pas garanties.

### **3. Subordination du soutien à l'établissement dans une zone géographique donnée**

Le soutien pour l'accès au logement n'est **pas subordonné à l'établissement dans une zone géographique imposée en Espagne et en Italie**, qu'il s'agisse des demandeurs d'asile ou des bénéficiaires d'une protection internationale. Cela étant, en Italie, lorsqu'un demandeur d'asile bénéficie d'une place dans un centre d'accueil, il ne peut pas s'en éloigner, sous peine de perdre le droit d'y être hébergé et sans garantie de trouver une place ailleurs. En Espagne, les demandeurs d'asile sont tout de même fortement incités à rester dans la même province, pour assurer leur éligibilité ultérieure à des mesures de soutien.

Dans les autres ordres juridiques sélectionnés, **les demandeurs d'asile se voient imposer une zone géographique** pour pouvoir bénéficier de mesures de soutien en matière de logement.

Toutefois, **les besoins de la personne concernée sont pris en compte** lors de la définition de cette zone, en Autriche (relations familiales, besoins spéciaux et appartenance à une communauté ethnique), en Belgique (besoins spéciaux seulement ; à l'exclusion de tout critère visant à l'intégration), en France (besoins et situation personnelle et familiale ; et si le demandeur en question est sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou social, il peut toujours demander, comme toute personne dans cette situation, à être accueilli dans un dispositif d'hébergement d'urgence n'importe où en France) et en Angleterre (hébergement approprié aux besoins du demandeur, en prenant notamment en considération la compatibilité culturelle de l'environnement et la proximité de personne parlant la même langue, la capacité des services de santé et éducatifs, et l'absence de tension locale ou de risque d'augmentation d'une telle tension le cas échéant). **Seul le droit suédois ne prévoit pas** que les besoins de la personne sont pris en compte dans la définition de cette zone géographique imposée.

En ce qui concerne **les personnes bénéficiant d'une protection internationale, seuls trois ordres juridiques imposent, dans une certaine mesure, l'établissement dans une zone** géographique déterminée. Le droit allemand l'exige pendant les trois années suivant la reconnaissance du besoin de protection internationale. La raison invoquée tient en l'intégration dans la communauté locale. Dans le même sens, il peut être interdit à une personne de s'établir dans une zone si les autorités estiment qu'on peut s'attendre à ce que la personne ne parlera pas allemand dans ce lieu. En droit belge, le lieu de l'hébergement temporaire de deux mois, dont peut bénéficier une personne à la sortie de l'hébergement pour demandeurs d'asile, ne peut être choisi par celle-ci. Le droit suédois prévoit que, s'ils ont besoin qu'un logement leur soit trouvé par les autorités, il se situera dans une zone géographique déterminée en fonction d'une clé de répartition entre les municipalités.

**Les besoins de la personne concernée sont pris en compte** lors de la définition de cette zone, en Allemagne (au regard de l'activité professionnelle et de la formation du bénéficiaire de la protection, de son conjoint ou de ses enfants, voire pour des raisons personnelles graves) ; mais **pas en Suède**. En revanche, **les personnes bénéficiant d'une protection internationale sont libres de s'établir où elles le souhaitent**, sans se voir exclues du bénéfice de mesures de soutien pour l'accès au logement, en Autriche, en Belgique (sauf pour l'hébergement temporaire de deux mois à la sortie de l'hébergement pour demandeurs d'asile), en France et en Angleterre. En France, de plus, une attention est prêtée à la localisation des logements qui leur sont destinés dans l'optique de favoriser le processus d'intégration : accessibilité des logements en transports en commun, proximité des principaux services publics en particulier. En Angleterre, on note une possibilité d'inflexion à cette liberté d'établissement : une autorité locale chargée de l'attribution de mesures de soutien dans son district peut vérifier si le demandeur n'a pas une connexion avec un autre district, et lui adresser le demandeur. Néanmoins, la détermination du lien avec un district prend en compte des éléments probablement similaires à ceux qu'un bénéficiaire de protection internationale considérerait pour le choix d'un lieu de vie (à savoir la résidence de la famille dans telle zone, le lieu d'activité professionnelle de la personne ou encore une raison spéciale telle que la proximité de services médicaux particuliers).

On relève par ailleurs des **mesures d'incitation à la mobilité** géographique, vers des zones cherchant à bénéficier de la présence ou du travail des bénéficiaires d'une protection internationale, ou qui sont moins tendues du point de vue du marché du logement. Ainsi, en Espagne, des mesures de soutien sont mises en place dans des zones rurales à faible densité de population. En Italie, des projets locaux proposent de participer à la « renaissance » de villages, en rénovant des maisons abandonnées et en développant des activités artisanales, en échange de l'accueil (modèle Riace). En France, un système de péréquation territoriale est disponible sur la base du volontariat. Il s'agit d'une plateforme nationale de logement pour les réfugiés, sur laquelle sont centralisées des offres de logements disponibles dans les départements. La plateforme organise les appariements adéquats, entre les besoins des volontaires à la mobilité et les logements disponibles. Le choix de la destination est défini avec les personnes concernées, en fonction des souhaits géographiques, des parcours résidentiels et des possibilités

d'insertion socio-professionnelle. Ainsi, les attaches familiales dans une région donnée ou les bassins d'emplois liés au projet professionnel peuvent être pris en compte. Cette plateforme vise à favoriser la mobilité interdépartementale des bénéficiaires d'une protection internationale, afin de répondre aux enjeux de saturation de certains territoires, redynamiser des territoires détendus et accélérer l'accès à un logement adapté. En se portant volontaire à la mobilité, les bénéficiaires d'une protection internationale bénéficient systématiquement d'un accompagnement dans le logement, comprenant notamment l'ameublement du logement.

#### 4. Lutte contre les discriminations

Dans tous les ordres juridiques sélectionnés, **il existe des normes anti-discrimination** garantissant l'égal accès au logement. Il s'agit de normes de **portée générale** ; elles ne visent pas spécialement les personnes ayant besoin d'une protection internationale.

Cependant, en **Allemagne**, la discrimination pour la conclusion d'un bail **n'est interdite que pour les bailleurs qui louent plus de 50 appartements**. Pour les autres, si le bail n'est pas provisoire, ils peuvent choisir le locataire de manière discriminatoire ; la question de savoir si les motifs de discrimination fondés sur la race ou l'origine ethnique sont, même dans ce cas, interdits, est toutefois débattue. Autre sujet contesté dans l'interprétation du droit allemand : la protection de la **vie privée et familiale** pourrait permettre la discrimination lorsque la conclusion d'un bail crée un lien de proximité ou de confiance, tel qu'un lien de voisinage dans le même immeuble entre les deux parties ou leurs proches. En **Suède**, la discrimination n'est **interdite qu'en dehors de la sphère privée** et de la vie familiale. Les locations ou ventes proposées occasionnellement par des particuliers ne sont pas incluses dans le champ d'application de la norme anti-discrimination. A noter, toutefois, que dans ce pays la majorité des logements est louée par le biais de professionnels, tenus donc au respect de l'interdiction de la discrimination.

En Belgique, en France et en Suède, il est possible d'**agir en justice au civil ou au pénal**. En Allemagne, en Autriche, en Italie et en Angleterre, seul le juge civil est compétent. En Espagne, le juge civil voire le juge constitutionnel peuvent être compétents. En Belgique, une plainte peut être déposée par un **groupement d'intérêts** ou la personne concernée seule, ou encore par un groupement d'intérêts agissant au bénéfice de la personne concernée. En Allemagne, **certaines associations peuvent fournir une assistance** à la personne concernée devant le juge. En France, devant le juge civil, une **action de groupe** est recevable lorsque le propriétaire est un professionnel. La saisine du juge administratif français est encore possible, lorsqu'il s'agit de contester une décision prise par un agent public.

En matière de sanction, les victimes peuvent prétendre à une **indemnisation** en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Espagne, en France, en Italie, en Angleterre et en Suède. En France, en Belgique et en Suède, des **sanctions pénales** sont encourues dans certains cas. Le droit allemand prévoit que le juge civil peut annuler la décision de refus du dossier d'un candidat à une location, pour **imposer son réexamen par le bailleur**. Le droit espagnol prévoit de manière comparable que le juge constitutionnel peut annuler ou imposer une décision. En France, le droit au logement opposable permet d'imposer aux autorités françaises l'examen d'une demande de logement : lorsque le caractère prioritaire d'une demande est reconnu – en particulier lorsqu'une personne est en attente d'un logement social depuis un délai anormalement long – **les autorités sont obligées d'agir pour l'accès effectif à un logement, et ce dans un délai limité**. L'attente anormalement longue peut être causée par une discrimination, mais pas nécessairement.

Afin de faciliter la preuve d'une discrimination, certains pays (Allemagne et Suède) **inversent le fardeau de la preuve** lorsque le plaignant apporte des raisons de présumer qu'il a été discriminé. Il est

également possible de conduire des **tests de situation** dont le résultat pourra constituer une preuve valable devant un juge (en France, en Suède, en Belgique). Dans le cadre du droit au logement opposable prévu par le droit français, il n'est pas nécessaire de prouver la discrimination ; **le caractère anormalement long du délai d'attente d'un logement social est constaté par comparaison avec un temps d'attente normal défini** par département.

En plus du système judiciaire classique, en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en France, en Angleterre et en Suède, il est possible de s'adresser respectivement à l'Agence anti-discrimination, à un organisme local indépendant, au Centre interfédéral pour l'égalité des chances, à la Défenseure des droits, à la Commission pour l'Égalité et les Droits de l'homme et à un Médiateur pour l'égalité, qui tenteront notamment d'amener les parties à une **solution amiable**, apporteront leur **soutien dans une procédure judiciaire, agiront en justice** de leur propre initiative, conseilleront et soutiendront les personnes concernées, mèneront des **enquêtes** ou publieront **des rapports et des recommandations**. En Italie, il existe des **points d'écoute et de signalement** pour des faits de discriminations et de racisme.

En parallèle des mesures et procédures visant à interdire et réprimer les discriminations, on observe des mesures destinées à favoriser l'acceptation par la population de l'Etat d'accueil, et par conséquent un climat de non-discrimination. Par exemple, en Italie, à des fins d'intégration, l'accent est mis sur la **non-ségrégation** des personnes ayant besoin d'une protection internationale, en leur permettant souvent de bénéficier de soutien dans les mêmes structures que les autres catégories de la population, et en ne les groupant pas dans des quartiers qui leur seraient réservés. En France, il est souvent porté attention à ce que les mesures de soutien du droit commun ouvertes aux personnes ayant besoin d'une protection internationale ne leur bénéficient pas au détriment des autres catégories éligibles de la population ; il est notamment prêté garde à ce que les budgets soient séparés et que le nombre de places soit distingué par catégories de bénéficiaires. Ce **principe de non-concurrence entre les publics** peut éventuellement permettre d'éviter de nourrir un sentiment de rejet de la part des ressortissants nationaux. Le rapport italien fait encore état d'initiatives locales telles que la **colocation-tandem entre étudiants et étrangers**, ou encore une **assistance personnalisée pour dépasser les barrières linguistiques, culturelles et d'informations pour la conclusion de contrats de bail**.

## VI. TABLEAUX COMPARATIFS SIMPLIFIES

### 1. Bénéficiaires des mesures de soutien au logement

	<b>Existence de mesures visant à favoriser l'accès au logement de certaines catégories de la population en général</b>	<b>Eligibilité des personnes ayant besoin d'une protection internationale aux mesures ci-contre ou mesures spéciales</b>
<b>Allemagne</b>	Oui : allocations, logements sociaux et, pour les demandeurs d'emploi, financement des dépenses liées au logement (ex. : garantie, chauffage)	Eligibilité des bénéficiaires d'une protection internationale aux mesures ci-contre ; mesures spéciales pour les demandeurs d'asile
<b>Autriche</b>	Oui : allocations principalement (de rares logements sociaux)	Variable selon les Länder : éligibilité aux mesures ci-contre en majorité pour les réfugiés et pour moitié approximativement pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire ; mesures spéciales pour les demandeurs d'asile
<b>Belgique</b>	Oui : allocations, logements sociaux et, dans certaines Régions, prêts pour le financement de la garantie locative	Eligibilité des bénéficiaires d'une protection internationale aux mesures ci-contre ; mesures spéciales pour les demandeurs d'asile
<b>Espagne</b>	Oui : logements sociaux et allocations et, dans certaines municipalités, garanties de loyer	Eligibilité des bénéficiaires d'une protection internationale aux mesures ci-contre ; mesures spéciales pour les demandeurs d'asile
<b>France</b>	Oui : allocations, logements sociaux, systèmes d'aide pour le versement du dépôt de garantie et de cautionnement, accompagnements, dispositifs de sécurisation des bailleurs privés (intermédiation locative et bail glissant)	Eligibilité des bénéficiaires d'une protection internationale aux mesures ci-contre et mesures additionnelles spécifiques ; mesures spéciales pour les demandeurs d'asile
<b>Italie</b>	Oui : allocations, logements sociaux et accompagnement social	Eligibilité des personnes ayant besoin d'une protection internationale aux mesures ci-contre (importants obstacles pratiques) ; mesures spéciales pour les demandeurs d'asile ! Réforme en cours d'examen
<b>Royaume-Uni (Angleterre)</b>	Oui : logements sociaux et allocations, assistance pour la	Eligibilité des bénéficiaires d'une protection internationale

	recherche d'hébergement, partenariat avec secteur privé du logement, possibilité de paiements par les autorités de garanties et cautions notamment	aux mesures ci-contre et une mesure additionnelle spécifique (prêt intégration) ; mesures spéciales pour les demandeurs d'asile
<b>Suède</b>	Oui : soutien et conseils pour l'accès au logement, allocations pour le logement pour certaines catégories de personnes (familles avec enfants, jeunes adultes, retraités, problèmes de santé), logements spécifiques pour personnes âgées ou atteintes d'un handicap	Eligibilité des bénéficiaires d'une protection internationale aux mesures ci-contre ; mesures spéciales pour les demandeurs d'asile

## 2. Contenu des mesures de soutien au logement

	<b>Formes de soutien pour les demandeurs d'asile</b>	<b>Accompagnement pour le relogement à la sortie du système de soutien au logement réservé aux demandeurs d'asile</b>	<b>Soutien aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire pour l'accès au logement</b>	<b>Prise en compte des besoins spéciaux</b>
<b>Allemagne</b>	(Dans un premier temps, dirigés vers des hébergements initiaux, puis dispersés vers des hébergements plus permanents.)  Hébergements dédiés uniquement, et obligation d'y séjourner pendant la procédure d'asile. Dans certaines villes, des appartements privés sont loués.	Oui : la personne reste dans les hébergements destinés aux demandeurs d'asile jusqu'à ce qu'elle trouve un logement ; accompagnement éventuel.	Oui : ils ont accès aux mêmes mesures que les nationaux ; d'éventuelles mesures spéciales mises en place par des municipalités (intermédiation locative, appariement).	Oui : indications aux niveaux des Länder identifiées ; mais pas de règle générale pour tout le territoire national (mais un guide non contraignant).
<b>Autriche</b>	(Dans un premier temps, dirigés vers des hébergements	Oui : accompagnement social.	Oui, mais des différences entre les Länder et en fonction de la	Oui, en théorie.

	<p>initiaux, puis dispersés vers des hébergements plus permanents.)</p> <p>Hébergements collectifs dédiés ou allocation</p>		<p>protection internationale attribuée. Pas de mesure spéciale</p>	
<b>Belgique</b>	<p>Hébergements dédiés uniquement</p>	<p>Oui : pendant deux mois (chèques repas, ou transfert vers un autre lieu d'accueil, ou prolongation du séjour dans l'hébergement pour demandeurs d'asile) ; accompagnement aléatoire pour la recherche d'un logement.</p>	<p>Oui : ils ont accès aux mêmes mesures que les nationaux ; cependant l'accès aux logements sociaux est soumis à des conditions qu'ils remplissent difficilement (critère d'ancrage local impliquant de séjourner sur le territoire depuis plusieurs années, ou la connaissance du néerlandais).</p>	Oui
<b>Espagne</b>	<p>(Dans un premier temps, dirigés vers des hébergements initiaux, puis dispersés vers des hébergements plus permanents.)</p> <p>Hébergements dédiés ; puis aides financières et accompagnement vers l'autonomie.</p> <p>Cas particulier de Ceuta et Melilla.</p>	<p>Oui : éventuelle prolongation des mesures de soutien.</p> <p>La sortie du système de soutien réservé aux demandeurs d'asile se prépare avant la reconnaissance du besoin d'une protection internationale.</p>	<p>Oui : ils ont accès aux mêmes mesures que les nationaux.</p>	Oui

<b>France</b>	Hébergements dédiés ou allocation	Oui : accompagnement social, prolongation du séjour (3 voire 6 mois) dans l'hébergement pour demandeurs d'asile pour ceux qui en bénéficiaient.	Oui : ils ont accès aux mêmes mesures que les nationaux ; et une forme spécifique d'accompagnent et plusieurs types d'hébergements ou de logements transitoires	Oui
<b>Italie</b>	(Hotspot pendant 30 premiers jours dans certains cas.)  Hébergements dédiés	Oui : transfert vers un second lieu d'accueil, si possible.	Oui : ils ont droit aux mêmes mesures que les nationaux ; et ceux ayant été transférés dans un second lieu d'accueil sont ainsi placés dans des appartements, des centres collectifs ou des logements communautaires.	Oui
<b>Royaume-Uni (Angleterre)</b>	(Dans un premier temps, dirigés vers des hébergements initiaux, puis dispersés vers des hébergements plus permanents.)  Hébergements dédiés uniquement	Oui : possibilité de rester 28 jours supplémentaires dans l'hébergement pour demandeurs d'asile ; assistance à la recherche d'un logement privé, ou offre d'un logement social. Pour les personnes vulnérables, hébergement temporaire pendant l'examen de leur éligibilité aux mesures de soutien.	Oui : ils ont accès aux mêmes mesures que les nationaux ; et possibilité de demander un prêt sans intérêt, par exemple pour constituer le dépôt de garantie, payer le loyer ou financer l'achat de meubles.	Oui
<b>Suède</b>	Hébergements dédiés (voire logements classiques). Pas d'allocation pour ceux qui se logent par leurs propres moyens.	Oui, mais seulement pour ceux qui étaient hébergés par les autorités pendant l'examen de leur demande d'asile : les autorités ont	Oui : ils ont accès aux mêmes mesures que les nationaux.	Oui

		<p>l'obligation de trouver une solution de logement (voire d'hébergement) qui sera, en fonction des autorités locales, disponible pendant une durée limitée dans le temps (en général, deux ans) ou non ; attente de la proposition dans le centre d'hébergement ; ce logement n'est financé que si le bénéficiaire d'une protection internationale ne peut le financer lui-même, et ce en application du système de soutien ouvert à la population en général.</p>		
--	--	---	--	--

### 3. Subordination du soutien à l'établissement dans une zone géographique imposée et lutte contre les discriminations

	<b>Subordination du soutien à l'établissement dans une zone géographique imposée</b>	<b>Existence de normes et mécanismes anti-discrimination protégeant les personnes ayant besoin d'une protection internationale</b>
<b>Allemagne</b>	<p>Obligation de vivre dans une zone géographique imposée pour les demandeurs d'asile et, une fois le besoin de protection internationale reconnue, encore pendant 3 ans. Toutefois, le choix de la zone prend en compte la situation de la personne et ses évolutions.</p>	<p>Oui, mais de possibles exceptions dont les conditions (voire l'existence) sont débattues.  Mécanismes/procédures : agence anti-discrimination (solution amiable et conseil) ; action devant le juge civil (indemnités et annulation du refus du dossier pour son réexamen) ; assistance devant le juge par certaines associations ; inversement du fardeau de la preuve</p>

<b>Autriche</b>	Oui, pour les demandeurs d'asile ; non, pour les réfugiés. Les besoins de la personne sont pris en compte dans la définition de la zone.	Oui (sauf lorsque la location d'un logement crée une relation spéciale de proximité ou de confiance entre les parties ou leurs proches, en présence d'un objectif légitime, de moyens appropriés et nécessaires). Mécanismes/procédures : action en justice (civil) et des organismes indépendants contrôlent et soutiennent la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement (conseil, soutien, enquête, rapport, recommandation).
<b>Belgique</b>	Oui, pour les demandeurs d'asile et le bénéficiaire d'un hébergement pendant la phase de transition de deux mois faisant suite à la reconnaissance du besoin d'une protection internationale. Non, pour les réfugiés. Les besoins de la personne sont pris en compte dans la définition de la zone.	Oui. Mécanismes/procédures : action en justice (civile, voire pénale) ; test de situation ; médiation.
<b>Espagne</b>	Non, mais des mesures d'incitation à rester dans la même zone. (Sauf Ceuta et Melilla)	Oui. Mécanismes/procédures : procédure judiciaire normale (civile), voire recours constitutionnel
<b>France</b>	Oui, pour les demandeurs d'asile. Les besoins de la personne sont pris en compte dans la définition de la zone.  Non, pour les réfugiés. Soutien additionnel pour les volontaires à la mobilité vers des départements (choisis) où le marché du logement n'est pas tendu.	Oui. Mécanismes/procédures : action en justice (pénale, civile ou administrative) ; test de situation ; action de groupe ; droit au logement opposable ; Défenseur des droits (pouvoir d'investigation, règlement de litiges à l'amiable, recommandations, intervention devant toutes juridictions, saisine du procureur, etc.).
<b>Italie</b>	Non (mais obligation de ne pas s'éloigner de l'hébergement éventuellement fourni sous peine d'en perdre le bénéfice).	Oui. Mécanismes/procédures : action devant le juge civil.

<b>Royaume-Uni (Angleterre)</b>	Oui pour les demandeurs d'asile, et éventuellement pour les bénéficiaires d'une protection internationale mais au même titre que les nationaux (lien avec le district). Les besoins de la personne sont pris en compte dans la définition de la zone.	Oui. Mécanismes/procédures : saisine juge civil ; l'Equality and Human Rights Commission a le pouvoir d'assister les individus pour cette saisine du juge, mais aussi d'agir directement lorsqu'elle constate une violation ou un risque de violation de l'interdiction de discrimination.
<b>Suède</b>	Oui. Il n'est pas prévu que les besoins de la personne sont pris en compte dans la définition de la zone.	Oui, mais seulement pour les locations/ventes qui ne sont pas occasionnelles et donc ne relèvent pas de la sphère privée et familiale. Mécanismes/procédures : Médiateur pour l'égalité ; action en justice (civile et pénale) ; inversement du fardeau de la preuve lorsque le plaignant apporte des raisons de présumer qu'il a été discriminé ; test de situation.

INSTITUT SUISSE DE DROIT COMPARÉ

Dr. Carole Viennet  
*Cheffe de projet*

Prof. Dr. Krista Nadakavukaren Schefer  
*Vice-directrice*

Synthèse	Dr. Carole Viennet <i>Conseillère juridique, ordres juridiques francophones</i>
Traduction en allemand	Dr. Johanna Fournier <i>Conseillère juridique, ordres juridiques germanophones</i>
Droit international	Dr. Carole Viennet <i>Conseillère juridique, ordres juridiques francophones</i>
Droit allemand	Dr. Johanna Fournier <i>Conseillère juridique, ordres juridiques germanophones</i>
Droit autrichien	Dr. Johanna Fournier <i>Conseillère juridique, ordres juridiques germanophones</i>
Droit belge	Anne-Grace Kleczewski <i>Conseillère juridique, ordres juridiques du Benelux</i>
Droit espagnol	Dr. Rodrigo Polanco Lazo <i>Conseiller juridique, ordres juridiques hispanophones, lusophones</i>
Droit français	Dr. Carole Viennet <i>Conseillère juridique, ordres juridiques francophones</i>
Droit italien	Dr. Ilaria Pretelli <i>Conseillère juridique, droit italien</i>
Droit anglais	John Curran, LL.M. <i>Conseiller juridique, Common Law</i>
Droit suédois	Henrik Westermark, LL.M. <i>Conseiller juridique, ordres juridiques scandinaves</i>
Observations comparatives & tableaux comparatifs simplifiés	Dr. Carole Viennet <i>Conseillère juridique, ordres juridiques francophones</i>

## Glossaire pour l'avis 19-116

### Code couleurs :

	A <b>inclure</b> dans le champ de l'étude
	A <b>exclure</b> du champ de l'étude
	Vocabulaire donné à titre informatif

asile		
allemand	Asyl	Forme de protection accordée par un État sur son territoire sur la base du principe de non-refoulement et des droits reconnus aux réfugiés au niveau international et national. Elle est accordée à une personne qui ne peut obtenir la protection de son pays de nationalité ou de résidence notamment parce qu'elle craint d'y être poursuivie en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de son appartenance à un groupe social ou à un courant d'opinion politique.
espagnol	asilo	
italien	asilo	
anglais	asylum	
suédois	asyl	

demande d'asile / demande de protection internationale		
allemand	Asylantrag / Antrag auf internationalen Schutz	<b>Demande d'asile :</b> Demande présentée par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme une demande de protection internationale par un État membre en vertu de la Convention de Genève. Toute demande de protection internationale est présumée être une demande d'asile, à moins que le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride ne sollicite explicitement une autre forme de protection pouvant
espagnol	solicitud de asilo / solicitud de protección internacional	
italien	domanda d'asilo / domanda di protezione internazionale	
anglais	application for asylum / application for international protection	
suédois	Asylansökan / ansökan om internationellt skydd	

		<p>faire l'objet d'une demande séparée.  Terme générique: Demande de protection internationale</p> <p><b>Demande de protection internationale :</b>  Dans le contexte de l'UE : demande de protection présentée à un État membre par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, qui peut être comprise comme visant à obtenir le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire.  Terme spécifique: Demande d'asile</p>
--	--	---

<b>droit d'asile</b>		
allemand	Recht, Asyl zu gewähren; Asylrecht	Droit discrétionnaire d'un État, en vertu de sa souveraineté territoriale, de permettre à un non-national d'entrer et de résider sur son territoire, le soustrayant ainsi à la juridiction de tout autre État.  Termes associés: droit de chercher asile, droit de bénéficiaire de l'asile  Notes explicatives: 1. Dans certains États, les critères peuvent être plus restrictifs ou plus larges que ceux prévus par la Convention de Genève. 2. L'OIM utilise un terme générique recouvrant deux acceptions distinctes. En premier lieu, le droit d'accorder l'asile (un État peut accorder l'asile sur son territoire à toute personne selon son droit discrétionnaire). En second lieu, le droit de l'individu de se voir
espagnol	derecho de asilo	
italien	diritto di asilo	
anglais	right of asylum	
suédois	asylrätt	

		accorder l'asile soit vis-à-vis de l'État à qui l'asile est demandé soit vis-à-vis de l'Etat qui le poursuit.
--	--	---

<b>Droit des réfugiés</b>		
allemand	Flüchtlingsrecht	Ensemble des règles de droit international coutumier et des instruments internationaux qui établissent les normes de protection des réfugiés. La pierre angulaire du droit des réfugiés est la Convention de Genève et son Protocole.
espagnol	legislación de asilo	
italien	legislazione sull'asilo	
anglais	refugee law	
suédois	flyktingrätt	

<b>centre d'hébergement</b>		
allemand	Aufnahmeeinrichtung	Tout endroit servant au logement collectif des demandeurs d'asile.
espagnol	centro de acogida	
italien	struttura alloggiativa (per richiedenti asilo)	
anglais	accomodation centre	Termes associés: Centre d'accueil (pour demandeurs d'asile)
suédois	förläggning	

<b>demandeur d'asile</b>		
allemand	Asylbewerber	Ressortissant d'un pays tiers ou apatride ayant présenté une demande d'asile sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement. Synonyme : Demandeur de protection internationale
espagnol	solicitante de asilo	
italien	richiedente asilo	
anglais	asylum seeker	
suédois	asylsökande	

<b>personne vulnérable</b>		
allemand	besonders schutzbedürftige Person	Mineur, mineur non accompagné, personne handicapée, personne âgée, femme enceinte, parent isolé accompagné de mineur(s) ou personne ayant subi la torture, le viol ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, etc.
espagnol	persona vulnerable	
italien	persona vulnerabile	
anglais	vulnerable person	
suédois	utsatt person	

protection humanitaire		
allemand	humanitärer Schutz	<p>Forme de protection aujourd'hui normalement <b>remplacée par la protection subsidiaire</b>, sauf au <b>Royaume-Uni</b>. Dans d'autres États membres – voir notes ci-dessous – elle n'est pas appliquée ou, dans le cas de <b>l'Allemagne</b>, elle diffère du concept de protection subsidiaire. Ce terme est mentionné ici par souci d'exhaustivité, mais il y a lieu d'utiliser le terme protection subsidiaire.</p> <p>Terme générique: Protection internationale</p> <p>Terme spécifique: Réfugié dans un système de quotas</p> <p>Termes associés: Protection subsidiaire, Réfugié de facto</p> <p>Notes explicatives:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Le <b>Royaume-Uni</b> a opté pour la directive «qualification» mais n'utilise pas (d'un point de vue juridique) le terme «protection subsidiaire». On estime que l'inclusion de la protection humanitaire dans la réglementation britannique relative à l'immigration transpose intégralement les dispositions de la directive «qualification» dans le droit britannique. La protection humanitaire se définit comme la protection accordée à un individu en vertu de la Convention de sauvegarde des Droits</li> </ol>
espagnol	protección humanitaria	
italien	protezione umanitaria	
anglais	humanitarian protection	
suédois	/	

		<p>de l'homme et des Libertés fondamentales (CEDH). Elle n'équivaut pas au droit d'asile, qui ne peut être octroyé qu'aux personnes fuyant la persécution, conformément aux dispositions de la Convention de Genève. Voir la législation du Royaume-Uni relative à l'immigration - Section 339C.2.</p> <p>2. En <b>Allemagne</b>, la protection humanitaire et la protection subsidiaire sont des concepts différents. Le premier consiste à accueillir et loger les réfugiés pour des motifs de droit international, humanitaire ou politique tels que prévus par la loi sur la résidence, Par 22, 23 . De ce fait, la définition britannique ne s'applique pas à l'Allemagne.</p> <p>3. L'<b>Autriche</b> et l'<b>Espagne</b> utilisent une expression similaire, à savoir «permis de séjour pour raisons humanitaires»</p>
--	--	---

<b>protection internationale</b>		
allemand	internationaler Schutz	Dans le contexte de l'UE: englobe à la fois le statut de réfugié et la protection subsidiaire. Termes spécifiques: Statut de réfugié, Protection subsidiaire, Protection humanitaire, Protection temporaire
espagnol	protección (internacional)	
italien	protezione internazionale	
anglais	international protection	
suédois	internationellt skydd	

protection subsidiaire		
allemand	subsidiärer Schutz	<p>Protection accordée à tout ressortissant de pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire qu'en cas de retour dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, il/elle courrait un risque réel de subir des atteintes graves.</p> <p>Terme générique: Protection internationale  Terme spécifique: Statut de protection subsidiaire, Personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire</p> <p>Note explicative: Non utilisé au Royaume-Uni, voir Protection humanitaire</p>
espagnol	protección subsidiaria	
italien	protezione sussidiaria	
anglais	subsidiary protection	
suédois	skyddsbehövande iövrigt	

protection temporaire		
allemand	vorübergehender Schutz	<p>Procédure à caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, en particulier si le système d'asile risque également de ne pouvoir gérer cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées.</p> <p>Terme générique: Protection internationale</p>
espagnol	protección temporal	
italien	protezione temporanea	
anglais	temporary protection	
suédois	tillfälligt skydd	

		Termes associés: Déplacement, Afflux massif, Réfugié de guerre (civile)
--	--	---

réfugié		
allemand	Flüchtling	<p><b>En vertu de la Convention de Genève:</b> personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays de nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle est apatride et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.</p> <p><b>Dans le contexte de l'UE:</b> ressortissant de pays tiers ou apatride relevant de l'article 1A de la Convention de Genève, <b>autorisé à résider en tant que tel sur le territoire d'un État membre.</b></p>
espagnol	refugiado	
italien	rifugiato	
anglais	refugee	
suédois	flykting	

réinstallation		
allemand	Neuansiedlung	<p>Dans le contexte de l'UE: processus par lequel le HCR, au motif de leur assurer une protection internationale, demande que des apatrides ou des ressortissants de pays tiers soient transférés d'un pays tiers à un État membre dans lequel ils seront autorisés à résider en vertu:</p> <p>i) du statut de réfugié, ou ii) d'un statut offrant les mêmes droits et avantages que le statut</p>
espagnol	reasantamiento	
italien	reinsediamento	
anglais	resettlement	
suédois	vidarebosättning	

		<p>de réfugiés, en vertu du droit national ou du droit communautaire.</p> <p>Dans le contexte international: transfert d'un réfugié du pays dans lequel il a demandé l'asile vers un autre État qui accepte de le recevoir.</p> <p>Termes associés: Réfugié dans le cadre d'un système de quotas, Réfugié dans le cadre d'un programme, Réfugié dans le cadre d'un programme de réinstallation</p>
--	--	--

relocalisation		
allemand	Umverteilung	<p>Transfert de personnes bénéficiant du statut défini par la Convention de Genève ou de la protection subsidiaire telle que définie par la Directive 2004/83/EC, depuis l'État membre qui a octroyé la protection internationale vers un autre État membre qui accorde une protection similaire. Le terme désigne également le transfert de personnes ayant introduit une demande de protection internationale dans un État membre, responsable de l'examen de la demande mais dont l'examen sera fait dans un autre État membre.</p>
espagnol	reubicación	
italien	ricollocazione	
anglais	relocation	
suédois	/	

rétention / centre de rétention		
allemand	Haft, Abschiebungshaft / Haftzentrum	<p><b>Rétention :</b></p> <p>Restriction de la liberté de mouvement à travers le confinement/isolément, sur ordre des autorités administratives ou judiciaires,</p>
espagnol	internamiento / centro de internamiento	
italien	trattenimento / struttura di trattenimento	
anglais	detention / detention facility	

suédois	Zaistenie / förvarsanläggning	<p>afin qu'une nouvelle procédure puisse être engagée.</p> <p>Dans le contexte de l'asile de l'UE: toute mesure d'isolement d'un demandeur d'asile par un État membre dans un lieu déterminé, où le demandeur d'asile est privé de sa liberté de mouvement. Cela peut intervenir à chaque étape ou tout au long de la procédure de demande d'asile, du moment de la demande initiale au moment de l'éloignement suite au rejet de la demande.</p> <p>Dans le contexte du retour de l'UE: les États membres peuvent uniquement placer en rétention le ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet de procédures de retour afin de préparer le retour et/ou de procéder à l'éloignement, en particulier lorsque: a) il existe un risque de fuite, ou b) le ressortissant concerné d'un pays tiers évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement.</p> <p><b>Centre de rétention :</b></p> <p>Centre spécialisé - qui ne relève pas de l'administration pénitentiaire - utilisé pour la détention d'un ressortissant d'un pays tiers en accord avec la législation nationale.</p> <p>Dans le contexte de l'UE: centre spécialisé qui sert à maintenir en rétention/détention un ressortissant de pays tiers qui fait l'objet de procédures de retour afin de préparer le retour</p>
---------	-------------------------------	---

		et/ou de procéder à l'éloignement, en particulier lorsque: a) il existe un risque de fuite, ou b) le ressortissant concerné d'un pays tiers évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement.
--	--	---

<b>transfert Dublin</b>		
allemand	Dublin-Überstellung	Transfert de responsabilité lors de l'examen d'une demande d'asile d'un État membre à un autre État membre. Termes associés: Règlement de Dublin, Convention de Dublin, (personne) Dubliné(e)  Note explicative : Typiquement, le transfert comprend le transport physique du demandeur d'asile de l'État membre auprès duquel la demande d'asile a été introduite vers l'État membre responsable
espagnol	traslado por Dublín	
italien	trasferimento Dublino	
anglais	Dublin transfer	
suédois	Dublinöverföring	

Source : Réseau européen des migrations, Glossaire 2.0 sur l'asile et les migrations.