

COORDONNÉ PAR  
Guillem Fernández Evangelista

ÉDITÉ PAR  
Samara Jones

# MEAN STREETS

UN RAPPORT SUR LA CRIMINALISATION  
DES SANS-ABRIS EN EUROPE

**LA PAUVRETÉ N'EST PAS UN CRIME, C'EST UN SCANDALE !**



# RESUMÉ

La criminalisation et la pénalisation des sans-abri en raison de leurs activités de survie en public étant donné leur absence de domicile est un problème récurrent aux quatre coins de l'UE. Les politiques et mesures locales, régionales ou nationales qui imposent des sanctions administratives aux sans-abri sont contreproductives et violent souvent les droits humains.

## QU'EST-CE QUE LA CRIMINALISATION ET LA PÉNALISATION DU SANS-ABRISME ?

### Définitions:

#### **La criminalisation entrave le développement de vraies solutions**

Des villes, régions et même certains pays (Hongrie) à travers l'Europe utilisent le système judiciaire pour minimiser la visibilité des personnes sans domicile. Certains gouvernements locaux sont motivés par les frustrations des entreprises, des résidents et des politiciens qui sont frustrés et qui estiment que le sans-abrisme menace la sécurité et la qualité de vie de leurs villes. Ces sentiments ont motivé les gouvernements à développer des mesures et politiques officielles et officieuses pour limiter les lieux où les personnes sans domicile peuvent se réunir et pour punir les sans-abri qui réalisent certaines activités humaines naturelles dans des lieux publics. Voici des exemples de ces stratégies de criminalisation :

- + Une législation selon laquelle il est illégal de dormir, s'asseoir ou stocker des affaires personnelles dans des lieux publics
- + Des mesures locales qui interdisent ou limitent la distribution de nourriture dans des lieux publics en vue d'empêcher toute concentration de personnes sans domicile
- + Le nettoyage de quartiers dans lesquels vivent des sans-abri afin de les expulser de ces quartiers
- + La mise en œuvre sélective de législations neutres comme l'interdiction de traverser la rue au feu rouge, le vagabondage et la consommation en public d'alcool contre les sans-abri
- + Des décrets de santé publique relatifs à des activités publiques et à l'hygiène (par exemple le fait d'uriner en public) même en l'absence de sanitaires
- + L'interdiction de fouiller les poubelles

Une autre définition de la criminalisation du sans-abrisme nous vient du Canada : *l'utilisation de lois et pratiques pour limiter les activités et les mouvements des sans-abri, en imposant des amendes et/ou en ayant recours à l'incarcération de ces personnes*. Cette défini-

tion inclut également l'utilisation de la sécurité (notamment de la sécurité privée) pour mettre en œuvre des règlements locaux/régionaux de lieux publics et d'activités qui dépassent le cadre du système judiciaire.<sup>1</sup>

## LE CONCEPT DE LA PÉNALISATION

Dans ce rapport, nous avons choisi d'utiliser le concept de la « pénalisation » pour décrire les différentes façons dont les sans-abri sont pénalisés à travers la criminalisation de leurs activités quotidiennes dans des lieux publics, les obstacles administratifs ou juridiques qui bloquent leur accès à des services et droits basiques, et des tentatives pour éliminer de l'espace public toute trace visible de la pauvreté en incarcérant les sans-abri, en les expulsant des

lieux publics et en détenant ou en expulsant les migrants. Ce concept de la pénalisation a été utilisé par des auteurs comme Loïc Wacquant (2001) et le Rapporteur spécial de l'ONU sur la pauvreté extrême et les droits de l'homme (Sepúlveda, 2011). Wacquant (2011) démontre que la gestion des populations « dangereuses » ou « sensibles » en Europe est développée avec un double accent sur les règlements sociaux et pénaux.

## POLITIQUE SOCIALE ET SYSTÈME JUDICIAIRE

On ne peut analyser les tendances de la politique pénale sans étudier la politique sociale, et vice-versa. Il n'est pas possible de comprendre les tendances de la criminalité sans comprendre les changements au niveau de la protection sociale, du logement public, de la prise en charge et d'autres programmes publics, notamment le contrôle de la migration illégale qui affecte les options de vie des publics les plus enclins à être concernés par la criminalité de rue (aussi bien en tant que coupable qu'en tant que victime). En d'autres termes, la politique sociale et le système judiciaire sont deux modalités de la politique publique par rapport aux personnes en situation de pauvreté. Et c'est ainsi qu'il faut les analyser, et les réformer, ensemble.

Il existe un consensus parmi les universitaires selon lequel l'augmentation des réglementations des espaces publics et la hausse de la criminalisation des sans-abri sont une tendance qui a traversé l'Atlantique en provenance des États-Unis. Les auteurs ne sont uniquement pas d'accord sur le rythme et l'intensité de cette étendue des politiques répressives (Wacquant, 2001; Busch-Geertsema, 2006; Tosi et al, 2006; Tosi, 2007). Il existe également des nuances concernant l'évolution du système pénal et punitif des deux côtés de l'Océan Atlantique. Iñaki Rivera (2006) explique la façon dont, au cours de ces trente dernières années, deux approches relatives à la politique pénale ont émergé en Europe de l'Ouest et accouché de « politiques d'intolérance » (Young, 1999). La

1 Can I See Your ID? The Policing of Youth Homelessness in Toronto, Bill O'Grady, Stephen Geatz and Kristy Buccieri, Street Youth Legal Services, Justice for Children and Youth, and Homeless Hub Press, Toronto, Canada, 2011,

tradition américaine et anglo-saxonne de la loi et de l'ordre qui se base sur des statistiques et les approches de la « tolérance zéro » et d'emprisonnement après trois délits sont abordées par Eoin O'Sullivan dans le chapitre 7.

Une « culture d'urgence et d'exceptionnalité criminelle », qui a été développée dans la législation antiterroriste qui a restauré le concept de l'ennemi, apparaît à présent en Europe également. Dans cette ambiance grisante qui a suivi les attaques terroristes de 2001, cette « culture »

est apparue pour combattre un phénomène spécifique, le terrorisme, et était censée être temporaire. Toutefois, alors que l'urgence s'est estompée au cours de ces dix dernières années, les politiques répressives et les nouveaux pouvoirs de la police sont restés en vigueur et ont été étendus pour combattre les autres « ennemis » que sont les immigrants étrangers. Plus inquiétant encore, ces mesures et attitudes répressives se sont à présent étendues à d'autres sphères (Aranda et al., 2005) incluant les soins de santé ou la politique sociale.

## CONCERNANT CE RAPPORT

Il s'agit du premier rapport européen qui analyse l'étendue et la nature de la criminalisation du sans-abrisme en Europe. Nous avons été inspirés par le Centre national de législation sur le sans-abrisme et la pauvreté aux États-Unis qui suit régulièrement la criminalisation du sans-abrisme, milite pour l'abolition des mesures de criminalisation et organise des

campagnes pour le respect des droits humains des personnes sans domicile<sup>2</sup>. Housing Rights Watch et la FEANTSA veulent répondre aux inquiétudes, discussions et questions posées par les expériences et problèmes spécifiques des personnes sans domicile dans leur vie quotidienne dans l'Union européenne.

## FORMAT

Ce rapport a été coordonné par Guillem Fernandez Evangelista qui a contacté des experts venant des quatre coins de l'Union européenne qui ont contribué au rapport sous la forme d'articles. Samara Jones a fourni une aide éditoriale depuis le secrétariat de la FEANTSA à Bruxelles. Une liste complète des experts ayant contribué à cet ouvrage est disponible au début du livre. Ce rapport rassemble des articles de chercheurs, de militants, d'avocats et d'associations sur le thème des droits de l'homme et de la pénalisation. Divisé en trois grandes sections, le rapport fournit un contexte théorique et historique, avant de présenter des exemples de

pénalisation à travers l'UE, et de suggérer enfin des mesures pour redresser cette tendance dangereuse.

Plusieurs études de cas (chapitres 3 à 6) illustrent la pénalisation du sans-abrisme, incluant la criminalisation des activités quotidiennes des sans-abri en Belgique, en Pologne et en Hongrie. Le chapitre 6 analyse la façon dont les sans-abri sont pénalisés, discriminés et exclus des services sociaux, du logement social et des centres d'hébergement en France, en Angleterre et aux Pays-Bas.

<sup>2</sup> Criminalizing Crisis: The Criminalization of Homelessness in U.S. Cities, NLCHP, 2011 <http://www.nlchp.org/content/pubs/11.14.11%20Criminalization%20Report%20&%20Advocacy%20Manual,%20FINAL1.pdf>

## LA PÉNALISATION EN TANT QUE VIOLATION DES DROITS HUMAINS :

Les États membres de l'UE se sont engagés à protéger et à promouvoir les droits humains ; l'UE possède une Charte des Droits fondamentaux qui renforce cet engagement. Tous les États membres de l'UE ont signé le Pacte international de l'ONU sur les droits civils et politiques (PIDCP), et la Charte sociale (révisée) du Conseil de l'Europe, consacrée aux droits économiques et sociaux.

Toutefois, comme le révèle ce rapport, même lorsque les gouvernements essaient de réduire le sans-abrisme (notamment en mettant en œuvre des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme), de protéger les droits et de garantir l'accès aux droits et à la justice, leurs politiques sociales inclusives sont parfois compromises par des politiques locales, régionales voire nationales qui criminalisent et pénalisent les sans-abri.

En réalité, ces mesures violent souvent les traités internationaux des droits de l'homme comme le Pacte international sur les droits civils et politiques (PIDCP) et la Charte sociale européenne. Les politiques de criminalisation et de pénalisation pénalisent souvent des personnes pour leur statut involontaire et violent leurs droits d'éviter des traitements cruels, inhumains et dégradants (article 7 du PIDCP), leur droit à la liberté et à la sécurité (article 9), leur droit à la vie privée (article 17), le droit à la famille (articles 17 et 23), le droit de se réunir (article 21) et le droit de vote (article 25). La discrimination à l'encontre des sans-abri, basée sur leur pauvreté et d'autres facteurs, consolide les lois et normes sociales qui permettent la violation systématique de ces droits.<sup>3</sup>

Ce rapport renforce l'importance d'utiliser une approche basée sur les droits de l'homme pour développer et mettre en œuvre des politiques, notamment des politiques sociales. Le rapport

analyse l'histoire des droits de l'homme et l'interdépendance entre les droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques (chapitre 1). Les droits de l'homme sont des garanties juridiques universelles protégeant les personnes et les groupes contre des actions et omissions qui entravent des libertés fondamentales, l'accès à des droits et la dignité humaine. Les lois relatives aux droits de l'homme obligent les gouvernements à faire certaines choses et les empêchent d'en faire d'autres. Ainsi, afin de respecter les droits de l'homme (dans le cadre d'une approche basée sur les droits de l'homme), les politiques de lutte contre le sans-abrisme sont ancrées dans un système de droits et d'obligations créé par le droit international.

Comment peut-on développer et mettre en œuvre des politiques en utilisant une approche basée sur les droits de l'homme ? Premièrement, les facteurs de risque et les causes immédiates, sous-jacentes et basiques des problèmes du sans-abrisme doivent être évalués par tous les acteurs en vue de bâtir des alliances efficaces. Les stratégies pour éradiquer le sans-abrisme doivent encourager le développement des droits de l'homme car elles doivent contrôler et évaluer les résultats ainsi que les processus. Par conséquent, les objectifs des politiques doivent être mesurables en vue de pouvoir les évaluer. En outre, les stratégies doivent garantir la responsabilité de tous les acteurs, et inclure la participation des personnes affectées par le sans-abrisme. En d'autres termes, les sans-abri devraient être reconnus comme étant les principaux protagonistes de leur propre développement et non être considérés comme des bénéficiaires passifs de produits et services. Pour certains gouvernements et prestataires de services, cela représente un changement radical au niveau de la façon dont les politiques sont développées et mises en œuvre.

<sup>3</sup> Cruel, Inhuman and Degrading: Homelessness in the United States under the International Covenant on Civil and Political Rights, National Law Centre on Homelessness and Poverty, Août 2013

Une des conclusions du rapport est que le développement de stratégies nationales visant à éliminer et à prévenir le sans-abrisme est une bonne pratique à cet égard. Le rapport souligne la façon dont les stratégies de lutte contre le sans-abrisme ont un lien direct avec des approches basées sur les droits de l'homme. Malheureusement, un pays qui dispose d'une stratégie nationale visant à éliminer le sans-abrisme peut également développer des politiques et pratiques qui violent certaines droits humains basiques. Dès lors, il importe de sensibiliser le public sur la criminalisation du sans-abrisme. Nous avons également remarqué que certains pays et villes ne disposant pas de stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme développent des programmes qui respectent et promeuvent les droits humains des personnes sans domicile. Le tissage de liens avec des sans-abri à long terme et le rejet des mesures répressives ou fondées sur l'utilisation de la force sont essentiels pour développer des politiques efficaces qui respectent les droits humains.

De nombreux prestataires de services n'ont pas l'habitude d'appliquer une approche fondée sur les droits dans le cadre de leur travail. Pour la plupart d'entre eux, notamment des organisations membres de la FEANTSA, les besoins immédiats (logement, nourriture, emploi, etc.) d'une personne sans domicile sont gérés prioritairement, ce qui implique que les travailleurs sociaux n'ont généralement pas le temps ou, dans certains cas, la connaissance nécessaire pour analyser si les droits d'une personne sans domicile ont été violés. Ce rapport inclut des exemples intéressants de collaboration entre des prestataires de services ou des ONG sociales avec des experts juridiques. En Espagne par exemple, des associations travaillent en étroite collaboration avec des cabinets juridiques universitaires pour promouvoir les droits des sans-abri (chapitre 11). En France, Jurislogement rassemble des avocats, des militants, des chercheurs et des associations pour partager des informations et collaborer sur des actions juridiques stratégiques. Une autre ressource utile pour les associations et les autres acteurs travaillent avec les sans-abri est celle des services de médiation, comme décrit dans le chapitre 12.

## CONCLUSIONS

Le rapport a évalué les grandes tendances en Europe et démontre que :

- + L'Europe connaît une hausse alarmante de mesures punitives et répressives visant à exclure les sans-abri des lieux publics, limiter leur accès à des droits basiques comme le logement, et minimiser la visibilité des personnes sans domicile par le biais d'incarcérations, de détentions ou d'expulsions dans le cas des migrants. Ces trois formes de pénalisation sont le résultat d'une hausse des politiques criminelles basées sur la tradition américaine et anglo-saxonne de la loi et de l'ordre sur la culture d'urgence criminelle en Europe.
- + Le sans-abrisme n'est pas explicitement criminalisé en Europe. Le processus est plus subtil et souvent pratiquement invisible :
  - Les activités quotidiennes des sans-abri dans leur lutte pour leur survie sont criminalisées à travers l'étendue des règlements administratifs, notamment au niveau local, et dans certains cas du code pénal au niveau national.
  - Il existe des signes indiquant que le droit pénal est utilisé en tant qu'élément « symbolique » dans les discours politiques pour véhiculer un message de « sécurité » aux citoyens. Par conséquent, un type de « délinquant » est défini à travers la criminalisation de certaines « actions ».

- En outre, des processus de criminalisation fondés sur l'introduction de nouvelles lois pénales sévères ou sur des sanctions plus lourdes pour les lois existantes sont mises en œuvre.
- Il existe des réglementations qui accordent à la police et aux autres autorités le pouvoir de discrétion. Cela signifie que la police peut cibler les sans-abri et les sanctionner de façon disproportionnée. Par exemple, les sans-abri qui se réunissent dans un lieu public peuvent être priés de partir de ce lieu sous peine d'être sanctionnés, alors que d'autres résidents ou membres de la communauté ne seraient pas ciblés par les autorités. Cette application discriminatoire de la loi augmente le sentiment de peur des représentants de l'ordre parmi les populations vulnérables sans domicile et peuvent empêcher ces personnes de demander de l'aide auprès des services ou de la justice pour violation de leurs droits humains.
- + Une résurgence du concept de « l'ennemi » a également émergé au cours de ces dernières années. Par le passé, les sans-abri n'étaient généralement pas inclus dans les populations « dangereuses » ; en Europe, les immigrants, les Roms et les Gens du voyage ont toujours été la cible des politiques pénales. Toutefois, la hausse du nombre d'immigrants parmi les personnes sans domicile et les obstacles relatifs au développement des droits au logement pour les Roms et les Gens du voyage indiquent qu'ils (du moins nombre d'entre eux) sont victimes de l'application de la « loi pénale de l'ennemi », à savoir une politique pénale fondée sur la punition basée sur le risque présumé de commettre un délit. La punition est justifiée sur une base « exceptionnelle », avec des sanctions proportionnellement élevées et la réduction ou la suppression pure et simple de certaines garanties procédurales ou de certains droits (comme l'accès à la justice, le droit de faire appel, le droit à l'aide juridique, etc.).
- + Étant donné la transposition de cette « exceptionnalité » à la politique sociale, on ne traite pas les personnes en fonction de leurs besoins ou en vertu de leurs droits humains, mais selon leur statut de résidence dans le pays. Les migrants sans papiers sont confrontés à des obstacles multiples ou se voient interdire l'accès aux centres d'hébergement et aux logements sociaux, ce qui engendre un système social et résidentiel parallèle. Ce système à deux vitesses affaiblit les fondements essentiels des droits de l'homme, le droit à l'égalité et à la non-discrimination, et la dignité des personnes, dans la mesure où il implique que les usagers soient traités sur la base de leur statut d'immigration et non sur leur sans-abrisme et sur le respect de leurs droits humains.
- + Certains services locaux d'aide aux sans-abri sont confrontés à différents obstacles dans leurs efforts pour adopter une approche fondée sur les droits, étant donné leurs liens étroits avec le gouvernement. D'autres facteurs incluent le manque de connaissance des droits et de la façon dont il est possible de promouvoir l'accès aux droits. Ce rapport démontre que l'utilisation d'une approche fondée sur les droits ne se limite pas à tenter des actions en justice. Bien que les actions en justice soient essentielles pour changer les structures administratives, l'approche fondée sur les droits humains devrait inclure des services consultatifs juridiques, des formations pour les usagers et/ou les fonctionnaires, la collecte de données et l'évaluation de l'impact des politiques publiques. Pour tout cela, le travail conjoint (à différents niveaux) des universités, des ombudsmans, des administrations publiques, des associations et des mouvements sociaux est essentiel.

## RECOMMANDATIONS

Les conclusions de ce rapport démontrent qu'il importe de prendre des actions à tous les niveaux politiques pour mettre un terme à la criminalisation et à la pénalisation du sans-abrisme en Europe.

### **L'Union européenne, avec ses institutions incluant la Commission européenne et le Parlement européen ont un rôle clair à jouer :**

- + Sensibiliser le public sur la criminalisation du sans-abrisme. En tant que gardiens des traités, et surtout en tant que défenseurs des droits de l'homme dans l'Union européenne, les institutions européennes devraient s'assurer que leurs politiques ne violent pas les droits de l'homme et ne contribuent pas explicitement ou involontairement à la criminalisation et à la pénalisation du sans-abrisme.

### **Les gouvernements nationaux devraient :**

- + S'abstenir de développer et mettre en œuvre des politiques qui criminalisent et pénalisent le sans-abrisme. Par exemple, la Hongrie devrait supprimer de sa constitution la disposition qui autorise l'adoption de lois nationales qui rendent illégal le sans-abrisme de rue.
- + Garantir que les politiques ne sont pas contre-productives. De nombreux pays ont développé d'excellentes stratégies de lutte contre le sans-abrisme mais permettent quand même à leurs villes ou régions de persécuter les sans-abri qui réalisent leurs activités de survie en public en l'absence d'autres options de logement. La politique sociale ne devrait pas être utilisée par les autorités locales sous le couvert de politiques en matière de sécurité.
- + Soutenir la protection des droits humains pour tous, notamment pour les sans-abri, en tenant compte des rapports et recommandations des bureaux de médiation, des instituts nationaux des droits de l'homme et des ONG.
- + Sensibiliser le public sur l'impact négatif et déstabilisant de la criminalisation et de la pénalisation pour les sans-abri qui essaient de se réinsérer dans la société.
- + Garantir la disponibilité de suffisamment d'options de logement permanentes.

### **Les gouvernements locaux devraient :**

- + S'abstenir de développer des politiques qui criminalisent et pénalisent les sans-abri.
- + Supprimer toutes les politiques et mesures qui criminalisent les sans-abri.
- + Travailler en étroite collaboration avec les services d'aide aux sans-abri, les chercheurs, les forces de police et les sans-abri pour garantir que les droits de l'homme sont respectés et que les sans-abri ne sont pas punis pour leurs activités de survie en public.
- + Garantir l'accès à des options de logement accompagné permanentes.

### **Housing Rights Watch et la FEANTSA invitent également les décideurs politiques à prendre en considération les éléments suivants :**

#### **Il ne faut pas punir les personnes parce qu'elles sont en situation de pauvreté : la pauvreté n'est pas un crime :**

- + Les règlements et réglementations qui concernent les problèmes civils ont tendance à sanctionner des actions, et non des personnes, mais les actions sanctionnées sont directement liées aux activités dans lesquelles les sans-abri s'engagent pour leur propre survie, ce qui criminalise leur situation. Il faut tenir compte du fait que la



pauvreté et le sans-abrisme ne sont pas des choix de vie. Ces personnes ne choisissent pas de devenir sans-abri ou de vivre dans la pauvreté, et ne devraient dès lors pas être punies pour leur situation. La centralité du logement doit être prise en compte en tant que facteur clé pour réduire le sans-abrisme et le taux de récidive.

- + Il importe de mettre un terme à la tendance de considérer tous les problèmes sociaux sous un angle pénal, à l'utilisation symbolique et démagogique du droit pénal, à la hausse continue des niveaux de punition pour lutter contre des problèmes où des interventions « non pénales » seraient plus efficaces et moins coûteuses. La collaboration entre les prestataires de services, les services de logement, les services de santé, les services sociaux, la police et les agents privés peut contribuer à diriger les sans-abri vers des programmes qui les conduiront vers un logement permanent assorti d'un accompagnement approprié ou, au moins, vers des interventions personnalisées qui les conduiront vers des services, ce qui permettra de réduire le nombre de personnes obligées de vivre dans des lieux publics.

**Les expulsions ne peuvent pas être un outil politique. Les solutions pérennes de logement sont essentielles :**

- + L'expulsion, la répression ou l'arrestation de sans-abri ne résout pas le problème. Au mieux, ces mesures le déplacent ou le retardent. Concernant le sans-abrisme de longue durée, il est important de construire un lien entre la personne sans domicile et les travailleurs sociaux, afin de permettre à ces personnes d'accéder aux ressources existantes volontairement et non par la force. Cela nécessite du temps et implique également des personnes compétentes et des ressources nécessaires. Il est également important que les équipes de travailleurs in-

cluent des personnes ayant une expérience du sans-abrisme.

- + Le droit à un logement adéquat inclut le droit d'être protégé contre des expulsions forcées. Ce droit est garanti dans plusieurs traités internationaux des droits de l'homme. Par conséquent, les États doivent garantir que les expulsions ne sont appliquées qu'en dernier recours, et en utilisant les garanties procédurales appropriées. Ces garanties incluent : une vraie consultation avec les personnes concernées ; un préavis raisonnable ; et l'accès à des recours juridiques. Des logements alternatifs adéquats doivent être proposés aux personnes concernées, qu'elles possèdent, occupent ou louent le terrain ou le logement en question. Les expulsions ne peuvent pas non plus engendrer des situations de sans-abrisme. Les États doivent garantir qu'il n'y a pas de discrimination contre des groupes particuliers, ni de ségrégation au niveau du logement. L'expulsion collective d'étrangers est interdite en vertu de la CEDH.

**Tous les niveaux de gouvernement ont le devoir de respecter les droits de l'homme et de prévenir la discrimination :**

- + L'obligation des règlements sur les droits humains de garantir, au moins, l'application d'une norme minimale essentielle pour tous les droits économiques, sociaux et culturels implique la responsabilité de garantir un niveau de vie adéquat à travers des moyens de subsistance basiques, ce qui implique la fourniture de services basiques de santé, de logements et de formes basiques d'éducation. Au lieu d'allouer des ressources limitées à des mesures coûteuses de criminalisation, les États devraient utiliser la plupart des ressources disponibles pour des initiatives qui aident les personnes en situation de pauvreté à jouir pleinement de tous les droits économiques, politiques, sociaux, civils et culturels.

- + Les États devraient éliminer toutes les formes de discrimination directe et indirecte ainsi que le harcèlement sous toutes ses formes (notamment sur base de l'origine sociale) à l'encontre des sans-abri, et devraient mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires à cet égard. L'Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux devrait accorder davantage d'attention aux répercussions de la pauvreté extrême et de l'exclusion sociale sur l'accès aux droits fondamentaux, en tenant compte du fait que la mise en œuvre du droit au logement est essentielle pour la jouissance de nombreux autres droits, notamment des droits politiques et sociaux.
- + Quel que soit le niveau de répréhension de certains comportements, les droits humains et la dignité humaine des personnes concernées sont des normes minimales inaliénables inhérentes à la condition humaine. Le système pénal devrait s'efforcer à atteindre un degré raisonnable de réassurance et de bien-être pour la majorité des citoyens, et devrait également s'efforcer à causer le moins d'inconfort aux personnes qui ont violé les codes pénaux. Le manque de ressources financières et la marginalisation sociale sont au cœur du processus d'exclusion sociale qui se termine souvent par l'emprisonnement des personnes concernées.

#### **Développement de politiques sur la base des besoins :**

- + Les services d'aide aux sans-abri devraient se baser sur les besoins de ces personnes et sur le respect et la garantie de leurs droits humains. La dualisation du système pénal et du système social devrait être évitée. Aucune personne ne devrait vivre dans la précarité dans l'Union européenne. Il est nécessaire

de respecter les droits humains fondamentaux, quel que soit le statut juridique ou administratif de la personne concernée. À cet égard, l'accès aux services d'hébergement (d'urgence) ne devrait se baser que sur les besoins et les droits humains. Les services d'aide aux sans-abri ne devraient pas être pénalisés pour fournir des services à des personnes dans le besoin. Les services d'aide aux sans-abri ne doivent pas être systématiquement utilisés pour compenser l'inefficacité des politiques de migration qui engendrent des situations de précarité et de sans-abrisme. En outre, l'accès aux services d'aide aux sans-abri ne devrait pas être utilisé pour réguler la migration.

#### **L'importance de la sensibilisation et de la formation :**

- + Il importe de promouvoir la formation et les lieux d'échanges participatifs dans différents aspects des droits humains et leur relation avec les sans-abri. Leurs méthodes devraient être propices à une approche plus approfondie des problèmes abordés, fournir le plus d'informations possible sur les ressources disponibles pour mettre en œuvre les droits humains fondamentaux en respectant l'égalité des chances, et faciliter l'accès des personnes dont les droits ont été bafoués aux ressources disponibles pour dénoncer ces actions. Des programmes éducatifs et des campagnes de sensibilisation du public devraient être développés en se concentrant sur les différents obstacles auxquels sont confrontés les sans-abri pour surmonter leurs problèmes, et les différents acteurs impliqués dans la lutte contre le sans-abrisme devraient recevoir une formation adéquate sur les droits humains.

- + La mise en œuvre d'une approche fondée sur les droits humains devrait considérer l'autonomisation des sans-abri, la définition d'objectifs mesurables et réalistes, le soutien de la recherche et le suivi pour évaluer les politiques publiques pour éliminer le sans-abrisme et leur impact sur le développement des droits humains des sans-abri.

#### **L'utilisation d'actions juridiques stratégiques**

- + Les actions juridiques stratégiques sont un instrument utile pour la prévention et la protection des droits humains. Cela commence au niveau local, où se concentrent les prin-

cipales actions juridiques. La contribution des institutions internationales, des chercheurs, des ombudsmans, des associations et d'autres organisations se reflète dans des aspects comme les services de conseils juridiques, le soutien aux victimes, la promotion des droits humains et les actions qui ont une projection sociale. Les actions juridiques stratégiques devraient impliquer des organisations publiques, des ONG militant pour les droits humains et des cabinets juridiques. Une priorité est le renforcement d'instruments comme les actions conjointes, les alliances et les « amicus curiae ».

# CONTEXTE

## Housing Rights Watch

Dans le cadre de la stratégie européenne d'inclusion sociale, la FEANTSA (2005) a décidé de rédiger un rapport alternatif pour fournir une perspective des services d'aide aux sans-abri sur la mise en œuvre des politiques d'inclusion sociale<sup>4</sup> et a fourni une synthèse de différentes approches de la lutte contre le sans-abrisme sur la base de rapports sur les plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale. Ces approches étaient :

- + Approche fondée sur des données factuelles
- + Approche globale
- + Approche multidimensionnelle
- + Approche fondée sur les droits
- + Approche participative
- + Approche statutaire
- + Approche durable
- + Approche fondée sur les besoins
- + Approche pragmatique
- + Approche ascendante.

L'objectif n'était pas de développer une proposition définitive dont les politiques devraient être appliquées dans tous les pays européens. De fait, l'idée était que ces approches pou-

vaient être adaptées aux différents contextes nationaux selon les priorités de chaque pays et le profil et les besoins de ses personnes sans domicile, devenant ainsi un instrument visant à faciliter les discussions sur le développement de politiques adéquates. La conclusion du rapport sur l'approche fondée sur les droits était que très peu de pays utilisaient une approche fondée sur les droits dans le domaine du sans-abrisme, et qu'encore moins de pays disposaient d'un cadre légal fournissant un droit au logement opposable pour les personnes sans domicile. Néanmoins, quelques pays se concentrent de plus en plus sur le droit au logement opposable. L'accès aux droits figurait parmi les objectifs communs de la stratégie européenne d'inclusion sociale. Toutefois, le volet « droits » de l'inclusion sociale a clairement été négligé dans le processus d'inclusion sociale (FEANTSA, 2005). La FEANTSA a exprimé ses inquiétudes à ce propos et a consacré un numéro entier du magazine Sans Abri en Europe aux droits au logement en 2003.<sup>5</sup>

Lors de son Assemblée générale du 28 octobre 2005, la FEANTSA a adopté sa Charte des valeurs, qui démontre l'importance des droits dans ses objectifs et dans son travail quotidien.

4 FEANTSA (2005) La perspective des organisations travaillant avec les sans-abri sur la mise en œuvre des politiques d'inclusion sociale dans le cadre de la stratégie européenne d'inclusion sociale (Bruxelles: FEANTSA).  
[http://www.feantsa.org/files/social\\_inclusion/naps/en\\_implementation%20\(1\).pdf](http://www.feantsa.org/files/social_inclusion/naps/en_implementation%20(1).pdf)

5 [http://www.feantsa.org/files/Month%20Publications/EN/right\\_to\\_housing\\_2003\\_english.pdf](http://www.feantsa.org/files/Month%20Publications/EN/right_to_housing_2003_english.pdf)

## CHARTRE DES VALEURS ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE LA FEANTSA LE 28 OCTOBRE 2005

- + La FEANTSA et ses membres s'engagent à promouvoir les principes d'égalité, de justice sociale, de solidarité, de non-discrimination ainsi que la promotion et le respect des droits fondamentaux de chacun.
- + La FEANTSA et ses membres entendent promouvoir le droit de chacun à vivre dignement et défendre le droit de tous à un logement sûr, stable, adéquat et abordable.
- + La FEANTSA et ses membres s'engagent à obtenir la reconnaissance internationale des droits liés au logement.

(...)

- + La FEANTSA et ses membres considèrent que les personnes sans domicile sont des membres à part entière de la société et qu'à cet égard, les droits suivants sont particulièrement importants :
  - Le droit à l'inclusion sociale et à la citoyenneté.
  - Le droit à un traitement digne et respectueux de la personne.
  - Le droit à des services accessibles, de qualité et permettant une liberté de choix afin de répondre aux besoins et aux aspirations des personnes qui les utilisent.
  - Le droit des personnes à prendre part aux décisions qui les concernent.
  - Le droit à l'intimité, à la sécurité et à la confidentialité.

(...)

- + La FEANTSA et ses membres reconnaissent la dimension transnationale des échanges, de la collecte d'informations, du plaidoyer, et du travail de sensibilisation constitue une ressource précieuse et susceptible d'avoir un impact sur les politiques publiques.

Créé en 2003, le Groupe d'experts de la FEANTSA sur les droits au logement se concentre sur le droit opposable au logement et sur l'interdépendance du logement avec d'autres droits dans le cadre des traités internationaux. En 2005, le groupe d'experts sur les droits au logement et la FEANTSA ont publié un rapport intitulé « Les droits au logement et les droits de l'homme » rédigé par Dr. Padraic Kenna (membre fondateur du groupe d'experts sur les droits au logement). Le groupe a coorganisé une conférence sur les droits au logement en Europe avec la présidence finlandaise en 2006. La même an-

née, le groupe a rédigé la Réclamation collective 39/2006 - FEANTSA c. France – qui a attaqué la France pour son application inadéquate de l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée. Le groupe d'experts de la FEANTSA sur les droits au logement a commencé à publier des informations sur les instruments et mécanismes relatifs aux droits au logement sur [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org) en 2007. En 2008, il a publié une base de données sur la jurisprudence résultant des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme relatives aux droits au logement.

En 2008, une deuxième Déclaration collective (53/2008 FEANTSA c. Slovénie) a été introduite contre la Slovénie par la FEANTSA pour une application inadéquate des articles 31, 16 et E de la Charte sociale européenne révisée. En outre, le groupe a coordonné un numéro spécial du magazine de la FEANTSA, Sans Abri en Europe, sur le droit au logement. Suivant des réflexions sur le travail du groupe en 2008, le groupe a remarqué qu'il était nécessaire d'encourager des actions juridiques stratégiques au niveau local, régional et national. Housing Rights Watch, un réseau européen d'associations et groupes interdisciplinaires, avocats et chercheurs venant de plusieurs pays européens et engagés à promouvoir et protéger le droit au logement pour tous, vise à faciliter les échanges et l'apprentissage mutuel parmi les experts sur les droits au logement. Ce réseau a été créé en 2008 et est soutenu par la FEANTSA et la Fondation Abbe Pierre.

D'autres outils, comme un guide anti-discrimination et une brochure, ont été publiés pour promouvoir et étendre le réseau Housing Rights Watch. En outre, le réseau a poursuivi son travail pour développer les droits au logement à travers le mécanisme de réclamations collectives dans d'autres pays. En 2010, la FEANTSA a organisé la conférence « Les droits au logement : De la théorie à la pratique » à Barcelone en collaboration avec l'Associació ProHabitatge et la Faculté de Droit de l'Université de Barcelone. En outre, les deux premiers numéros du bulletin d'information d'Housing Rights Watch Newsletter avaient été publiés, en plus d'un numéro spécial sur les droits du logement des Roms et des Gens du voyage en Europe. HRW a organisé une conférence internationale sur la migration et les droits au logement à La Haye en 2011, en collaboration avec l'Université de La Haye et

la Federatie Opvang, et a publié une brochure pour promouvoir l'utilisation de la Charte européenne des droits fondamentaux pour accéder aux droits au logement au niveau local. En 2012, la conférence « Problèmes contemporains du logement dans une Europe en évolution » a été organisée à Galway en collaboration avec l'Université nationale d'Irlande, où la troisième édition du bulletin d'information d'Housing Rights Watch avait également été distribuée.

La FEANTSA a commencé à travailler sur le problème de la criminalisation du sans-abrisme dès 2006. En 2008, le groupe d'experts sur le droit au logement a soulevé la question de la nécessité d'aborder la défense des droits humains des personnes sans domicile qui sont criminalisées dans les lieux publics de nombreuses villes européennes, comme souligné par l'Observatoire européenne sur le sans-abrisme en 2006<sup>6</sup>. Housing Rights Watch a dénoncé ces violations des droits de l'homme en 2010 dans des déclarations s'opposant au projet de loi limitant les droits des personnes sans domicile en Hongrie, et une autre pour dénoncer un plan d'action visant à placer les sans-abri dans un camp à Prague. Housing Rights Watch a commencé à critiquer ce problème et a rejoint en mars 2011 un groupe de travail sur la pénalisation des personnes en situation de pauvreté organisé par le Conseil international sur les droits humains à Genève, qui regroupait des experts sur les droits de l'homme, des chercheurs, la société civile et des représentants d'entités des Nations Unies venant de toutes les régions, et qui a contribué au rapport thématique en 2011 de Magdalena Sepúlveda, Rapporteur spécial sur la pauvreté extrême et les droits de l'homme, présenté lors de l'Assemblée générale de l'ONU en octobre 2011.

<sup>6</sup> [http://eohw.horus.be/files/freshstart/Thematic%20Reports/Changing%20role%20of%20the%20state/2006\\_homelessness%20and%20exclusion\\_regulating%20public%20space.pdf](http://eohw.horus.be/files/freshstart/Thematic%20Reports/Changing%20role%20of%20the%20state/2006_homelessness%20and%20exclusion_regulating%20public%20space.pdf)

En 2012, la troisième édition du bulletin d'information d'Housing Rights Watch s'est concentrée sur la criminalisation de la pauvreté, juste avant le lancement de la campagne officielle « La pauvreté n'est pas un crime » en juin. Cette campagne dispose de son propre site web et a été abordée dans le magazine Sans Abri en Europe, dans l'édition consacrée aux géographies du sans-abrisme. Dans ce contexte, la FEANTSA et Housing Rights Watch se sont engagés à

approfondir le débat théorique et politique sur la criminalisation des sans-abri et à défendre leurs droits humains. Ce rapport européen sur la criminalisation et la pénalisation du sans-abrisme en Europe est la première étude globale de ces problèmes à travers l'Europe par la FEANTSA et délivre le message suivant :

**LA PAUVRETÉ N'EST PAS UN CRIME,  
C'EST UN SCANDALE !**

# MEAN STREETS

UN RAPPORT SUR LA CRIMINALISATION  
DES SANS-ABRIS EN EUROPE

Criminalising and penalising homeless people for carrying out life-sustaining activities in public because there is no where to go is a problem across the EU. Policies and measures, be they at local, regional or national level, that impose criminal or administrative penalties on homeless people is counterproductive public policy and often violates human rights.

Housing Rights Watch and FEANTSA have published this report to draw attention this issue. This report brings together articles from academics, activists, lawyers and NGOs on the topic of human rights and penalisation. Divided into three main sections, the report provides an important theoretical and historical background, before highlighting examples of penalization across the EU, and finally suggesting measures and examples for how to redress this dangerous trend.



**Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abris AISBL**  
**European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL**

194 Chaussée de Louvain - 1210 Brussels - Belgium

Tél. +32 2 538 66 69 - Fax +32 2 539 41 79 - [office@feantsa.org](mailto:office@feantsa.org) - [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org)

[www.housingrightswatch.org](http://www.housingrightswatch.org)

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