

**RAPPORT 2024**

# Mettre fin à la criminalisation du sans-abrisme en Europe

**SANS ABRI  
NON  
COUPABLE**





**Ce rapport a été réalisé par la Fondation Abbé Pierre, la FEANTSA et Avocats sans frontières (ASF) dans le cadre de la Campagne mondiale pour décriminaliser la pauvreté et le statut.**

#### **COORDINATION**

- Maria Jose Aldanas
- Sarah Coupechoux
- Noria Derdek
- Justine Dofal
- Cécile Swysen

#### **NOUS REMERCIONS CELLES ET CEUX QUI ONT CONTRIBUÉ À NOURRIR SON CONTENU ET À SA DIFFUSION**

Toutes les personnes et partenaires ayant contribué par questionnaire, interview ou témoignage au rapport, en particulier :

- En **Belgique**, Valentine Reyniers et Jaume Hernandez Prieto pour Doucheflux, Laurent Dursel, Martin et l'ensemble des membres du Syndicat des immenses, Benjamin Peltier et Philippe Leloup pour L'Îlot, Robin Bronlet, Selma Benkhelifa et Mieke Van den Broeck de Progress Lawyers Network, Gaëlle Peters et Christine Mahy du Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, Andréa Poulieva et les équipes de Diogènes, et Adrienne Van Vyve pour Infirmiers de rue.
- En **Hongrie** : Noemi Molnar, Péter Neumann Street lawyers association (SLA), Zsófia Moldova, Hungarian Helsinki Committee, Bálint Missetics.
- Au **Danemark** : Ana Maria Cioraru (Kompasset), Pia Justesen (Université d'Aalborg), Maja Lovbjerg Hansen (Stenbroens Lawyers).
- En **France**, notamment, les réseaux ADLH et BSPF de la fondation, Jurislogement, la Ligue des Droits de l'Homme, le Collectif accès aux droits, le Comede.

#### **COMMUNICATION**

- Rocío Urías Martínez
- Bryony Martin
- Angèle Roblot
- Hervé Le Bozec

#### **TRADUCTION**

- Tara Horan

#### **CRÉATION GRAPHIQUE & RÉALISATION**

- Genaro Studio

**DÉCEMBRE 2024**

**AVEC LE SOUTIEN DE PENAL REFORM INTERNATIONAL**

# SANS-ABRI, NON COUPABLE !

## La criminalisation du sans-abrisme en Europe

En Europe, environ 1,2 million de personnes sont sans domicile<sup>1</sup>. Une partie dort dans la rue et ne dispose pas ou très peu de moyens de subsistance. Ce nombre, en augmentation depuis 2008, est la conséquence d'une crise croissante du logement et d'un creusement des inégalités qui touchent de plein fouet les ménages européens, notamment les plus modestes. Les jeunes, les femmes et même les enfants sont de plus en plus nombreux à être sans-abri.

Autant de personnes qui se retrouvent dans la rue jour et nuit, faute de pouvoir accéder à un logement décent. Bénéficiant d'aides sociales insuffisantes pour faire face au coût du logement et de la vie en général, elles peinent à trouver refuge dans des systèmes d'hébergement saturés, souvent temporaires et de moindre qualité. Elles survivent alors dans l'espace public et tentent de subvenir à leurs besoins essentiels dans un environnement inadapté. Elles se livrent à la mendicité pour se nourrir ou se payer un abri pour la nuit. Elles créent des lieux de vie informels là où elles le peuvent encore, et occupent parfois des locaux laissés vides par leur propriétaire.

Dans plusieurs pays européens, les acteurs associatifs intervenant auprès des personnes sans-abri font état d'une hostilité croissante à leur égard qui se manifeste de plus en plus concrètement. Des sommes toujours plus importantes de comportements liés au sans-abrisme sont qualifiés dans les discours, les politiques publiques, les lois, les règlements locaux de trouble à l'ordre public comme devant être réprimés et sont la cible d'interventions policières. On assiste à une intensification de

la criminalisation des personnes sans-abri, qui est un des volets du processus de long cours de criminalisation de la pauvreté.

Le désinvestissement progressif de l'État social et la crispation sécuritaire dans des contextes nationaux et internationaux qui se dégradent à la fois du point de vue socio-économique et environnemental, sont particulièrement préoccupants.

La Fondation Abbé Pierre, la FEANTSA et Avocats Sans Frontières ont décidé de mettre en lumière ce phénomène en menant une enquête dans quatre pays (Belgique, Danemark, France, Hongrie), auprès d'acteurs de terrain sur les manifestations de la criminalisation des personnes sans-abri, et d'en dénoncer les rouages et les conséquences à l'échelle européenne.

La nouvelle Commission européenne a annoncé vouloir renforcer les politiques de lutte contre la pauvreté et a confirmé l'importance du Socle des droits sociaux<sup>2</sup> qui doit, selon elle, être placé au centre des politiques sociales des États.

Dans ce sens, nos trois organisations souhaitent, au-delà du constat, porter leurs recommandations à la connaissance des institutions européennes et des États pour que cessent les lois et pratiques de pénalisation de la pauvreté.

La criminalisation du sans-abrisme n'est pas un choix de société acceptable : ses conséquences sont dramatiques pour les personnes concernées, comme pour nos sociétés dans leur ensemble.



<sup>1</sup> FEANTSA, "Homelessness in Europe: The State of Play", Ninth overview of housing exclusion in Europe, 2024 : [https://www.feantsa.org/public/user/Activities/events/2024/9th-overview/EN\\_Chap1.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Activities/events/2024/9th-overview/EN_Chap1.pdf).

<sup>2</sup> Commission Européenne, Le socle européen des droits sociaux en 20 principes, 24 octobre 2023 : [https://ec.europa.eu/european-pillar-social-rights-20-principles\\_fr](https://ec.europa.eu/european-pillar-social-rights-20-principles_fr).



# LA CRIMINALISATION DU SANS-ABRISME : UN CHOIX DE SOCIÉTÉ ?



**La criminalisation des populations les plus vulnérables se normalise, aussi bien dans la réglementation que dans la pratique et les discours, nationaux et locaux. Les personnes sans-abri sont fréquemment chassées de l'espace public, invisibilisées, sanctionnées, voire emprisonnées, et certaines davantage et plus violemment que d'autres.**

## 1. Les multiples visages de la criminalisation

Le fait que les délits de mendicité ou de vagabondage aient été abrogés dans de nombreux pays ne signifie pas que les personnes sans-abri ne sont plus sanctionnées pour des comportements qui relèvent de leur simple survie dans l'espace public. Au contraire, cette criminalisation prend aujourd'hui des formes beaucoup plus diversifiées et souvent insidieuses. Elle prend également la forme d'interdictions, qui à première vue ne semblent pas destinées aux personnes sans-abri mais qui, dans les faits, leur sont appliquées presque exclusivement. Elle s'étend également au-delà du strict sans-abrisme et de la mendicité en criminalisant également les personnes à risque de se retrouver à la rue.



3 > [Loi fondamentale de la Hongrie.](#)

4 > Article 178/B (1) de la Loi II de 2012 sur les infractions, leur procédure d'infraction et leur système d'enregistrement, [Infractions Act : Utilisation comme habitation habituelle](#) entend de tous les comportements permettant d'établir que l'espace public est utilisé comme habitation pour un séjour de longue durée sans intention de retourner à un domicile quelconque, lieu de résidence ou autre logement et que les circonstances de l'utilisation de l'espace public ou le comportement suggèrent que l'activité généralement exercée dans l'espace public utilisé comme domicile, y compris, en particulier, dormir, se laver, manger et élever des animaux, est exercée de manière récurrente à intervalles rapprochés et régulière dans l'espace public par l'auteur de l'infraction" (traduction DeepL).

5 > Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, "La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains", Cahier jurisprudence n°3, mai 2023, p. 8 et s. : [https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2023/05/Cahier\\_Lacatus-FR\\_04-05-2023.pdf](https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2023/05/Cahier_Lacatus-FR_04-05-2023.pdf).

6 > Article 312-12-1 du Code pénal.

7 > Article 227-15 du Code pénal.

En **Belgique**, alors que la mendicité a été supprimée du Code pénal belge en 1993, elle est encore passible, sous certaines conditions variables d'une commune à l'autre, d'amendes administratives pouvant atteindre le maximum légal de 350 € pour les adultes et 175 € pour les mineurs. Il ressort d'une enquête de 2023, que 253 communes belges sur 581 ont adopté un règlement d'interdiction de mendier problématique au regard des standards des droits humains<sup>5</sup>.

Situation similaire en **France** où les délits de mendicité et de vagabondage ont été abrogés en 1994. La mendicité en réunion et de manière agressive, ou sous la menace d'un animal dangereux y reste néanmoins punie de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende<sup>6</sup>. On y trouve également des restrictions sur la mendicité mettant en cause des enfants, si elle compromet leur santé, notamment<sup>7</sup>. Mais de nombreuses communes interdisent toujours une multitude de comportements adoptés principalement par les personnes sans-abri dans l'espace public, comme la mendicité. L'amende peut faire l'objet d'une contravention allant jusqu'à 150 €. Le code des transports prévoit encore une interdiction générale et nationale de mendier sur le domaine public ferroviaire, à bord des trains et dans l'emprise des gares routières sous peine d'amende pouvant atteindre 450 €.

Au **Danemark**, la loi danoise sur l'ordre public interdit de dormir dans des campements « *qui sont susceptibles de causer un malaise dans le voisinage* »<sup>8</sup>. La mendicité est généralement sanctionnée par un avertissement à la première





15 > Art. 12 annulé de la loi du 18 octobre 2017 relative à la pénétration, à l'occupation ou au séjour illégitimes dans le bien d'autrui et l'article exécutif 442/1 §1 du Code pénal.

16 > Article 442/1 §1 du Code pénal.

17 > C.C., Arrêt n° 39/2020 du 12 mars 2020.

18 > Loi du 6 décembre 2022 visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme.

19 > Ce qui n'est normalement prévu par la loi que "si cela n'est pas possible en raison des circonstances particulières de l'affaire", par exemple si les occupants ne sont pas identifiables.

20 > Ligue des Droits Humains, La LDH dénonce le recours abusif aux requêtes unilatérales: on ne juge pas une affaire sans en entendre les deux parties, 15 novembre 2023, disponible sur : <https://www.liguedh.be/la-ldh-denonce-le-recours-abusif-aux-requetes-unilaterales-on-ne-juge-pas-une-affaire-sans-en-entendre-les-deux-parties/>.

21 > Loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

22 > Depuis la loi "antisquat", "les décisions d'expulsions sont devenues plus rapides et plus nombreuses", Le Monde, 29 juillet 2024

23 > Cette somme s'ajoute à sa dette de loyers et de charges. Il faut préciser que cette même loi, parallèlement, réduit les délais de la procédure d'expulsion d'environ 2 mois et les pouvoirs du juge d'accorder des délais à l'expulsion (autant de temps en moins pour trouver de l'aide).

24 > Article 167 de la Loi II de 2012.

25 > <https://www.tdg.ch/squat-de-la-rue-royaume-amnesty-international-saisit-le-procureur-general-77849060077>.

26 > M. LOVBJERG HANSEN, "Criminalising rough sleeping in Denmark, Homeless In Europe", FEANTS magazine, 2020, p. 19 : <https://www.teantsa.org/public/user/Resources/magazine/2020/Criminalising-Rough-Sleeping-in-Denmark--Homeless-in-Europe-Magazine-Spring2020-Criminalisation-of-homelessness-6.pdf>.

27 > D. VITÉZY, "Les transports en commun ne peuvent pas être une auberge de sans-abris !" : <https://vitezdydavid.hu/a-tomegkozelekedes-nem-lehet-hajlektalanszallo/>.

En **Belgique**, une loi a été adoptée en 2017<sup>15</sup> punissant le squat d'un emprisonnement de 8 jours à 1 mois et d'une amende de 26 à 100 € ou d'une de ces peines seulement<sup>16</sup>. En 2020, la Cour constitutionnelle a annulé l'article 12 de cette loi qui autorisait l'expulsion des occupants sur le seul ordre du procureur du Roi, estimant qu'elle ne pouvait être ordonnée que par un juge<sup>17</sup>. En 2022, dans le cadre de la réforme du code pénal, le pouvoir d'autoriser les expulsions a été confié au juge d'instruction<sup>18</sup>. Dans les faits, ces procédures d'expulsion sont menées de façon alarmante du point de vue du respect des droits humains : de plus en plus souvent, sur requête unilatérale, c'est-à-dire sans informer, convoquer ni entendre les occupants du squat<sup>19</sup>. La Ligue des droits humains a dénoncé le recours abusif à cette procédure unilatérale qui fait obstacle au respect des droits de la défense et du droit à un procès équitable<sup>20</sup>.

En **France**, deux nouveaux délits ont été créés en 2023. L'un « *d'occupation frauduleuse d'un local à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel* », qu'il soit ou non destiné à l'habitation, occupé, meublé ou vide, puni de 2 ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende<sup>21</sup> ; « *Les forces de l'ordre interviennent désormais sur la base de ce nouveau délit, placent les occupants en garde à vue et restituent dans le même temps le bâtiment au propriétaire, ce qui constitue une expulsion de fait, illégale, selon moi, aussi longtemps que l'infraction n'est pas caractérisée* »<sup>22</sup> Me Bonaglia, avocat, France.

L'autre délit a été créé à l'encontre des locataires en impayés de loyer ou s'étant vu délivrer un congé par leur propriétaire, pour vendre le logement vide, par exemple, qui risquent désormais 7 500 € d'amende s'ils s'y maintiennent au terme d'une procédure d'expulsion<sup>23</sup>.

En **Hongrie**, le squat est passible d'une peine d'emprisonnement<sup>24</sup>. Selon l'expérience de l'Association des avocats de rue (SLA), les procédures civiles d'expulsion sont plus fréquentes que les procédures pénales, et les tribunaux n'infligent pratiquement jamais de peine d'emprisonnement. D'après les données du ministère de l'Intérieur, environ 200 à 300 procédures pour squat sont enregistrées chaque année.

Si elles ne vont pas toujours jusqu'à l'inculpation, les opérations policières visant à évacuer les squats tout en rejetant les personnes à la rue sont toujours plus impressionnantes à travers l'Europe. En témoigne l'évacuation d'un squat en février 2023 à Genève, suite à laquelle des violences policières ont été dénoncées, si

bien qu'Amnesty International a saisi le procureur général pour demander que celles-ci puissent faire l'objet d'une enquête et d'éventuelles poursuites pénales<sup>25</sup>.

## 2. Discours sécuritaires et stigmatisation des plus vulnérables

Cette criminalisation du sans-abrisme sert des intérêts qui n'ont rien à voir avec un quelconque danger effectif. Elle s'inscrit dans un climat de dérive sécuritaire qui pousse à n'aborder l'espace public qu'à travers le prisme de l'insécurité, prenant le dessus sur la solidarité.

Les dispositions répressives sont le fruit de politiques fondées sur des stéréotypes envers les personnes à la rue. Leur motivation réside surtout dans l'image construite autour de la personne sans-abri qui serait violente, grossière, sale, alcoolisée et enfreindrait par nature la loi.

C'est ce que portent, avec une recrudescence forte ces dernières années, les discours politiques. En 2017, lors des élections locales au **Danemark**, quelques politiciens locaux très virulents ont fait de la réduction du nombre de migrants à la rue leur principale priorité, surnommés « Roms et voleurs » et dont la présence nuirait à l'ensemble de la population danoise. Les danois ont été invités, tant par les politiciens que par la police, à signaler les groupes dormant dans la rue afin que les forces de l'ordre les surveillent et les contrôlent.<sup>26</sup>

Le mouvement populiste en **Hongrie**, en particulier sous la direction du parti Fidesz, s'est caractérisé par l'utilisation d'un discours de division, « *nous contre eux* », présentant les pauvres et les marginaux comme une menace pour la société. Lors de sa campagne à Budapest en 2024, le candidat David Vitézy proposait de renforcer les pouvoirs du personnel de sécurité dans les transports publics et de permettre aux citoyens de signaler les personnes sans-abri qui dégagent une forte odeur<sup>27</sup>. Malgré sa défaite électorale, cette campagne a fortement contribué à renforcer les préjugés à l'égard des sans-abri.

En **Belgique**, le candidat du MR (Mouvement Réformateur, parti de droite libérale) George-Louis Bouchez, pour ne citer que lui, a fait de la lutte contre la mendicité un cheval de bataille de sa campagne à Mons lors des dernières élections communales d'octobre 2024, avec un slogan comme « *trop de mendicité tue notre générosité* », et des discours associant

directement et sans nuance les personnes sans-abri à la consommation de drogue et à la violence.

En **France**, depuis 2020, un discours largement stigmatisant à l'égard des personnes occupant des bâtiments vides, souvent à partir de rares faits divers, parfois faux, est entretenu et périodiquement relancé dès qu'il s'agit de rendre encore plus absolu le droit de propriété, à des fins souvent populistes et électorales. Certains médias s'en font allégrement l'écho, par souci d'audimat ou par complicité politique, aggravant la stigmatisation des personnes sans-domicile, sans aucune considération pour leur situation sociale. C'est sur ce registre que le ministre de la justice, lui-même, Éric Dupond-Moretti, défendait la loi anti-squat au milieu de l'Assemblée nationale : « *Moi, j'en connais, voyez-vous ! J'ai raconté hier soir à la tribune cette histoire que je trouve terrifiante d'une dame qui arrive à la fin de sa vie, qui part vivre dans un Ehpad. Quelques canailles repèrent que son logement n'est plus un domicile car il n'est plus occupé ; elles investissent les lieux...* »<sup>28</sup>.

Ces discours, assez fréquents, contribuent à la stigmatisation des personnes sans-abri et encourage les mobilisations d'habitant.e.s ou de commerçant.e.s, dans de nombreuses villes européennes, contre la présence de sans-abri pour l'insécurité ou les nuisances qu'elles occasionneraient<sup>29</sup>, et qui vont jusqu'à s'opposer aux projets d'installer un centre d'hébergement dans leur quartier. Ce fut le cas à plusieurs reprises à Paris par exemple, dans le très chic quartier du 16<sup>ème</sup> arrondissement ou dans le 20<sup>ème</sup> où les habitants ont estimé que « *les risques inhérents à ce genre d'accueil sont une réalité : violence, alcoolisme, drogue...* » craignant une « *dégradation* » de leur quartier.<sup>30</sup>

### La criminalisation de la solidarité

Au-delà des personnes sans abri, c'est également la solidarité à leur égard qui est sanctionnée et, par conséquent, dissuadée.

Stenbroens Jurister, au **Danemark**, s'est dit préoccupé par le fait que les autorités locales font pression sur les prestataires de services pour qu'ils excluent les sans-papiers des centres d'hébergement. Les autorités danoises ont averti les responsables de centres d'hébergement que le fait d'accepter des personnes sans statut légal pouvait avoir des conséquences pénales et compromettre la possibilité d'un financement ultérieur. Par conséquent, les prestataires de services sont contraints de vérifier que les personnes qu'ils accueillent possèdent un numéro de sécurité danois (numéro CPR).

En **France**, en octobre 2023, un arrêté préfectoral interdisait les distributions alimentaires durant un mois dans un secteur de Paris « *au motif que ces distributions alimentaires organisées de manière récurrente par diverses associations génèrent des attroupements de personnes marginalisées et sont de nature à troubler l'ordre public* »<sup>31</sup>. Cette interdiction s'inscrit dans une tendance en France, en recrudescence depuis la pandémie de Covid-19, à tenter de limiter au maximum la solidarité avec les personnes dites « *en errance* », en particulier lorsqu'il s'agit de personnes exilées<sup>32</sup>. En septembre 2020 à Calais, la préfecture avait déjà publié plusieurs arrêtés successifs interdisant sur plusieurs mois « *toute distribution gratuite de boissons et denrées alimentaires* » dans le centre-ville, invoquant là encore les « *nuisances* » causées par les distributions. Associations et bénévoles ont fait l'objet de nombreuses contraventions.

En 2023, un nouvel article du Code pénal crée un délit d'incitation au squat. Il sanctionne « *la propagande ou la publicité, quel qu'en soit le mode, en faveur de méthodes visant à faciliter ou à inciter* » le squat, punie de 3 750 € d'amende<sup>33</sup>, sans que l'on sache bien d'ailleurs où la frontière s'arrête entre le militantisme et l'action solidaire clairement reprochés et l'aide humanitaire, sociale et juridique des personnes vivant en squat.

Au-delà des règlements, ce sont également les pratiques qui visent à dissuader la mobilisation en faveur des droits des personnes sans-abri et exilées, en particulier la violence policière croissante en la matière, lors d'évacuations ou de mobilisations pour revendiquer leurs droits. La répression policière aussi bien que la répression judiciaire qui l'accompagne souvent tendent à dissuader les actions de solidarité<sup>34</sup>.

## 3. Une sur-criminalisation des personnes racisées et migrantes

Les personnes racisées et migrantes sont particulièrement ciblées par les pratiques les plus violentes qui vont bien au-delà de la simple application des lois.

### La persécution policière des personnes exilées

En **Europe**, la situation des personnes exilées est marquée par un durcissement des politiques migratoires<sup>35</sup>. Ce virage sécuritaire se traduit notamment par un renforcement des



28 - MasterAPP\_AN\_2022-091.pdf.

29 - À Bruxelles en 2023 par exemple : <https://bxl.be/gare-du-midi/lettre-ouverte-des-dizaines-dassociations-denoncant-linscurite-grandissante-a-bruxelles/>

30 - Paris : des habitants du 16<sup>ème</sup> arrondissement se déchangent contre un centre d'hébergement pour SDF : Paris : des habitants du 20<sup>ème</sup> vent debout contre un futur centre d'accueil des sans-abris - France Bleu. Et Paris : des riverains du 20<sup>ème</sup> arrondissement s'opposent à un centre d'accueil pour sans-abris.

31 - Voir la Tribune publiée sur Mediapart le 17 octobre 2023 et signée par une vingtaine d'associations. Interdiction des distributions alimentaires à Paris : nourrir l'errance et l'isolement.

32 - Voir notamment la caractérisation du « délit de solidarité » en France, ainsi que la bataille judiciaire de Cédric Herrou initialement poursuivi pour « aide à l'entrée et à la circulation d'étrangers en situation irrégulière ».

33 - Article 226-4-2-1 du code pénal.

34 - Voir par exemple l'arrestation de six personnes lors de la mobilisation dans un avion contre une expulsion, à Bruxelles en 2016. Les six personnes ont été acquittées par le tribunal correctionnel de Bruxelles en décembre 2017 : leur vie et leur solidarité ont néanmoins été marquées par cette arrestation qui n'avait pas lieu d'être. <https://solidaritysnoteacrim.org/2018/08/29/2017-appel-a-soutien-aux-six-herros/>

contrôles migratoires et un recours accru à la détention, ainsi qu'aux évacuations des exilés sans-abri occupant l'espace public.

En **France**, la violence des évacuations par la police à Saint-Denis<sup>36</sup> ou place de la République à Paris, en novembre 2020, a légitimement choqué l'opinion. En réalité, elles ne font que représenter la violence ordinaire réservée à des milliers de personnes chaque jour. Sur le littoral nord, une politique dite « *zéro point de fixation* » est délibérément et consciencieusement menée par l'État qui « *visé à détruire les camps, les cabanes en bois, les points de distribution d'eau, et à dissuader les aides humanitaires. Le pilier central de cette stratégie est la mobilisation permanente des forces de l'ordre sur le littoral* »<sup>37</sup>, à l'encontre de personnes épuisées et affamées. L'Observatoire des expulsions de lieux de vie rapporte notamment que « *de nombreux mineurs non accompagnés témoignent avoir été victimes de violences policières (tirs de LBD, usage répétitif et injustifié de gaz lacrymogènes, agressions verbales à caractère raciste) lors des opérations d'expulsion menées par les forces de l'ordre* »<sup>38</sup> alors qu'ils tentaient de survivre à la rue.

En **Belgique**, à Bruxelles, l'année 2023 a été marquée par le déploiement des forces de police fédérale pour effectuer plusieurs évacuations massives de la Gare du Midi, au cours desquelles des dizaines de personnes, majoritairement dépourvues de droit au séjour, ont été interpellées. Cela s'inscrit dans un contexte politique de plus en plus défavorable et répressif envers les personnes exilées, qui sont régulièrement expulsées de toute forme de campement ou hébergement informel qu'elles tentent de mettre en place, alors même que les autorités ont été condamnées plus de 9 000 fois par les tribunaux belges pour non-respect des obligations internationales d'hébergement des demandeurs de protection internationale<sup>39</sup> et que la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Nicole de Moor, a décidé de suspendre complètement l'hébergement des hommes seuls demandeurs d'asile, augmentant ainsi drastiquement le nombre de personnes devant dormir en rue ou dans les hébergements d'urgence.

L'UE et ses États membres, bien que capables de faire preuve de solidarité dans le contexte de la guerre en Ukraine, montrent beaucoup moins d'engagement envers la protection des autres populations migrantes<sup>40</sup>.

## La stigmatisation des personnes roms

Au **Danemark**, la criminalisation des personnes roms prend la forme d'une répression ciblée. La mise en œuvre de la législation sur la mendicité et les campements, instaurée en 2017,

est confiée à la section de contrôle des étrangers de la police de Copenhague, démontrant une intention manifeste de cibler spécifiquement cette communauté. Ce qu'a bien compris le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CESCR) qui recommandait en 2022 au Danemark de s'attacher à garantir aux personnes Roms « *leurs droits économiques, sociaux et culturels sur un pied d'égalité avec le reste de la population de l'État partie. (...) et de faire en sorte que la disposition qui érige en infraction l'établissement de camps et le fait d'y vivre ne soit pas appliquée de manière discriminatoire.* ». Si on ne sait combien se disent « Roms », de 2017 à 2023, « *les Roumains et les Bulgares ont [néanmoins] représenté 84 % des condamnations individuelles pour mendicité au Danemark* »<sup>42</sup>.

En **Hongrie**, les personnes Roms, qui représentent environ 7 % de la population, seraient surreprésentés dans le système pénitentiaire. Bien qu'il n'existe pas de données officielles, des recherches anciennes menées avec la police nationale mettent en évidence des inégalités systémiques. Ces personnes sont trois fois plus susceptibles d'être soumises à des pratiques d'interpellation et de fouille que les autres. En outre, les estimations suggèrent qu'elles représentent plus de 80 % des personnes touchées par les interdictions de dormir dans la rue et les mesures de lutte contre la mendicité.

**La stigmatisation des personnes sans-abri dans le débat public et le champ politique, et les mesures de criminalisation qui sont prises en écho, doivent particulièrement nous alerter. En effet, ces mesures de répression, d'évacuation et d'interdiction des comportements de survie des personnes vulnérables contribuent à maintenir ces dernières dans une situation de grande précarité, et les exposent, plus que d'autres, à des sanctions toujours plus graves, voire à la prison.**



**35** » Cette tendance est encore plus marquée par l'adoption du « Nouveau Pacte sur la migration et l'asile » adopté en 2021.

**36** » <https://information.tv5monde.com/video/france-evacuation-du-camp-de-migrants-de-saint-denis> ; <https://www.youtube.com/watch?v=CzUN63j4UM> ; <https://www.france24.com/fr/faits-divers/police/violences-policiers-paris-evacuation-d-un-rassemblement-de-migrants-place-de-la-republique-4193571.html>.

**37** » [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/docs/PNREANRGL16B2398.raw#\\_ftn6](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/docs/PNREANRGL16B2398.raw#_ftn6). « Les lieux de vie sont expulsés et réoccupés de manière cyclique, certains lieux ont ainsi été expulsés des centaines de fois au cours de cette année. Cette stratégie des pouvoirs publics constitue un véritable harcèlement des personnes vivant dans ces lieux de vie, celles-ci ayant pu connaître des dizaines d'expulsions dans la même année » (l'Observatoire des expulsions des lieux de vie informels).

**38** » [https://www.observatoire-des-expulsions.org/storage/wsm\\_publication/FxalkGjadLHDm8bes20CWls4N3F0VHM020laMlH.pdf](https://www.observatoire-des-expulsions.org/storage/wsm_publication/FxalkGjadLHDm8bes20CWls4N3F0VHM020laMlH.pdf).

**39** » <https://institutfederat-droitshumains.be/sites/default/files/2024-08/Rapport%20Etat%20de%20droit%202024%20FR.pdf> ; <https://www.myria.be/fr/publications/communiqu%C3%A9-de-urgence-de-laccueil-leurope-poin-te-a-nouveau-les-manquements-de-la-belgique>.

**40** » E. TSOURDI et P. DE BRUYCKER, Research Handbook on EU Migration and Asylum Law, London et Bruxelles, Edward Elgar, 2022.

**41** » Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale. Observations finales concernant le rapport du Danemark valant vingt-deuxième à vingt-quatrième rapports périodiques, 105<sup>e</sup> session, 15 novembre au 3 décembre 2021, §29 : [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2F2021-24&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2F2021-24&Lang=en)

**42** » P. BACHLAKOVA, « Les lois strictes du Danemark sur la mendicité n'ont guère d'autres choix pour les femmes roms », Al Jazeera, 4 mars 2024 : [Les lois sévères du Danemark sur la mendicité n'ont guère d'autres possibilités pour les femmes roms | Roms | Al Jazeera](https://www.aljazeera.com/news/2024/3/4/denmark-strict-laws-on-begging-no-alternatives-for-rom-women).

# 2

## COÛT ET CONSÉQUENCES DE LA CRIMINALISATION DU SANS-ABRISME



L'accroissement et l'intensification de la criminalisation du sans-abrisme, couplées aux discriminations dont font l'objet les personnes sans-abri, les précipitent dans un engrenage judiciaire aux conséquences immédiates et durables pour leur vie et l'effectivité de leurs droits fondamentaux. Ce traitement pénal a aussi un impact sur la société dans son ensemble, en donnant une vision biaisée du sans-abrisme et des solutions à apporter. Il engendre également des coûts importants, en parallèle d'un désinvestissement massif et d'une fragilisation des politiques sociales et des pratiques que l'on sait plus efficaces pour éradiquer le sans-abrisme et répondre aux besoins réels des personnes.

### 1. Le cercle vicieux de l'approche punitive

L'ensemble des stratégies de survie adoptées par les personnes sans-abri sont susceptibles d'être punies et peuvent faire l'objet d'amendes voire d'arrestations. Mais, la particularité des personnes sans-abri est qu'elles peuvent difficilement faire autrement et se soustraire à la sanction puisque les comportements réprimés sont constitutifs de leur situation.

Tant qu'elles sont sans-abri, elles ne peuvent que récidiver et sont exposées à une accumulation de peines. Les amendes, qu'elles ne peuvent par définition pas payer, peuvent mener à une privation de liberté (arrestation, garde à vue, emprisonnement). En témoigne un rapport d'Emmaüs France et du Secours Catholique qui pointe qu'en 2021, près de 60 % des personnes détenues dans les prisons françaises se trouvent sous le seuil de pauvreté, contre un taux de 14 % dans la population générale<sup>43</sup>. Le lien entre la rue et la prison est particulièrement fin<sup>44</sup>, et les allers-retours de l'une à l'autre sont très fréquents.

En **Hongrie**, il est possible de réaliser un travail d'intérêt général plutôt que de payer une amende, à condition, notamment, de communiquer un numéro de téléphone portable et d'être en bonne santé. Il faut se rendre chez

le médecin pour obtenir un certificat médical qui prouve l'aptitude à travailler, et payer pour cela. Pour les sans-abri ou les personnes en grande précarité, ces conditions sont souvent inaccessibles. Dans ce cas, leur seule option est de payer l'amende. Si elles ne peuvent pas payer, elles risquent d'aller en prison.

Pire, les personnes sans-abri souffrent de difficultés qui peuvent être vues comme des circonstances aggravantes. Ainsi, celles affectées de troubles psychiques ou d'addictions sont considérées comme plus dangereuses que les autres. La crainte qu'elles inspirent prend le dessus dans l'appréciation d'une situation qui pourtant révèle avant tout une grande vulnérabilité. Lorsque ces troubles ou dépendances sont à l'origine d'actes de délinquance, l'enfermement devient alors une réponse institutionnelle courante, alternative à la fermeture de nombreux lits d'hôpital et, surtout, au manque de moyens pour délivrer des soins adaptés et respectueux de la dignité humaine.

En **France**, l'étude de 1 650 dossiers de personnes passant en comparution immédiate, réalisée par Médecins du Monde, a montré que celles sans domicile et souffrant de troubles psychiques ont un risque plus élevé d'être condamnées à des peines d'emprisonnement<sup>45</sup>. Or, on constate une surreprésentation



<sup>43</sup> « Au dernier barreau de l'échelle sociale : La prison. 25 recommandations pour sortir du cercle vicieux prison-pauvreté », octobre 2021.

<sup>44</sup> Juliette Baronnet et Tiphaine Vanlemmens, « Aux portes de la rue ou quand les institutions produisent l'exclusion : les sortants de prison », Recherche sociale, n°229(1), 5-99.

<sup>45</sup> The incarceration of the homeless with mental health issues within immediate trial appearance procedures, Camille Allaria and Mohamed Boucekine, Champ Penal, 2019.

des troubles psychiques chez les personnes sans-abri. Une étude réalisée pour le programme « Un chez soi d'abord » a pu observer que, sur 700 personnes sans domicile souffrant de schizophrénie ou de troubles bipolaires, 90 % ne reçoivent pas un traitement adapté<sup>46</sup>, sachant que « les situations de précarité sont à l'origine d'une souffrance psychique importante et d'une aggravation des troubles »<sup>47</sup>. Autour de Paris, un tiers des sans domicile fixe souffrait, en 2009, de troubles psychiatriques sévères (troubles psychotiques, de l'humeur et anxieux).

S'ajoute à cela une difficulté accrue en sortie de prison pour les personnes en situation de grande précarité, ainsi que l'impossibilité de demander une sortie anticipée. « On sait que pour beaucoup, comme ils n'ont pas d'adresse il n'y a pas de sortie anticipée. Donc beaucoup de gens vont jusqu'au bout de leur peine à cause de ça, et même une fois qu'ils sont au bout ils n'ont pas d'adresse et passent donc directement de la case prison à la case rue. » Association L'Îlot, Belgique.

Pour les personnes les plus vulnérables, dont font indéniablement partie les personnes sans-abri, « qui présentent déjà des fragilités sur un plan social, économique ou psychique, on peut même parler d'une forme de « double peine ». Ce sont en effet celles qui sont les plus susceptibles d'être condamnées à une peine de prison ferme au regard des alternatives à l'incarcération, et qui bénéficient le moins des possibilités d'aménagements de peine. »<sup>48</sup>. Elles passent donc potentiellement plus de temps en détention.

Cela se confirme en **France** où une étude d'Emmaüs France et du Secours Catholique indique que 69 % des personnes interrogées envisagent à leur sortie des solutions de logement temporaires ou incertaines, et que 26 % déclarent n'avoit aucune solution d'hébergement. S'y ajoutent des difficultés liées au fait que ces personnes connaissent souvent mal leurs droits ou ne sont pas bien informées des dispositifs existants pour les accompagner<sup>51</sup>.

Enfin, de simples amendes peuvent réduire les chances de se loger des personnes sans-abri. Souvent majorées lorsqu'elles n'ont pas été payées dans un certain délai, elles creusent leur dette. En **Belgique**, les associations comme l'Îlot ou Doucheflux qui mènent des programmes de logement **Housing First**, témoignent du fait que ces amendes s'accumulent, notamment pour les personnes sans adresse et/ou insolvables, et au moment d'entrer enfin dans un logement, elles font face à d'importantes saisies sur salaire ou sur le

compte bancaire. Beaucoup de personnes sans-abri replongent alors dans une grande précarité financière, ce qui crée une barrière supplémentaire à la sortie durable du sans-abrisme. Ces amendes ne font que renforcer la vulnérabilité économique<sup>52</sup>.

Ces constats font la démonstration de grandes difficultés, voire de l'impossibilité pour les personnes sans abri, de se défendre devant les administrations et les tribunaux pour faire valoir leurs droits.

### Un accès à la justice limité

Cette criminalisation rend d'emblée les personnes sans-abri coupables. Or, elles font partie des personnes qui ont le moins accès à la justice, pour se défendre et contester les sanctions illégales et abusives, faire appel de leurs condamnations, expliquer leur situation aux magistrats, ou encore demander des remises d'amendes et des aménagements de peine. Elles sont aussi les plus exposées au systématisme de la condamnation.

Rares sont celles qui parviennent à faire valoir leurs droits devant les tribunaux et qui peuvent bénéficier d'un conseil juridique dans de bonnes conditions. Et souvent, la difficulté des conditions de vie ne leur permet pas d'organiser leur défense et de suivre des procédures parfois très longues. Si les démarches doivent s'entreprendre sur internet, cela nécessite l'accès à un ordinateur et une maîtrise du numérique, dont elles sont souvent éloignées.

Il arrive également que les personnes soient interpellées, reçoivent des documents, des auditions ou des assignations à comparaître, dans une langue qu'elles ne lisent ou ne comprennent pas, sans traducteur disponible ou accompagnement possible, ce qui est une barrière flagrante à l'accès à la justice.

Les acteurs de terrain soulignent en outre que les interventions policières ont souvent lieu « dans le silence (...) dans des lieux isolés, à des heures invisibles la nuit ou tôt le matin sans témoin, rendant difficile le recueil de preuves pour envisager d'entreprendre un recours »<sup>53</sup>.

Quoi qu'il en soit, les personnes sans-abri ont plus de mal à préparer leur défense ou à échapper à la détention provisoire. Elles sont en effet surreprésentées parmi celles jugées dans le cadre de procédures courtes, avec un délai réduit de comparution qui ne permet pas d'organiser correctement sa défense<sup>54</sup>. Il ressort d'une étude de 2011 en **France** que les personnes sans-domicile sont cinq fois plus souvent jugées en comparution immédiate



<sup>46</sup> - Fond G., Tinland A., Boucekiene M., Girard V., Loubière S., Auquier P., Boyer L., Prescription of potentially inappropriate psychotropic drugs in homeless people with schizophrenia and bipolar disorders. Results from the French Housing First (FHF) program, in Progress in Neuropsychopharmacology, août 2018. Étude citée dans Fondation Abbé Pierre, Rapport annuel sur l'état du mal-logement en France, 26<sup>e</sup> rapport annuel, 2021, p. 194.

<sup>47</sup> - Haute Autorité de Santé, « Comment intervenir auprès des personnes en situation de grande précarité présentant des troubles psychiques », 7 septembre 2021, p. 3.

<sup>48</sup> - Aux portes de la rue : les sortants de prison, Recherche sociale 2019/1 (N° 229), Juliette Baronnet, Tiphaine Vanlemmens.

<sup>49</sup> - Aux portes de la rue : les sortants de prison, Recherche sociale 2019/1 (N° 229), Juliette Baronnet, Tiphaine Vanlemmens.

<sup>50</sup> - « Au dernier barreau de l'échelle sociale : La prison, 25 recommandations pour sortir du cercle vicieux prison-pauvreté », octobre 2021.

<sup>51</sup> - Voir « De la cellule à la rue. Crise carcérale, crise sociale, crise du logement », Prison Insider, 29 mai 2024.

<sup>52</sup> - Le projet INESAC, un projet de recherche portant sur les conséquences potentielles des SAC sur l'inégalité a d'ailleurs récemment été lancé par l'UNIA (institut public inter-fédéral indépendant chargé de la lutte contre la discrimination). Voir également Diletta Tatti « Sanctions administratives communales et transaction pénale : punition pour tous-tes ? », Chronique de la Ligue des droits humains n°207, juin 2024.

<sup>53</sup> - Rapport d'enquête du Collectif d'accès au droit, Les conditions des personnes exilées à Paris, 8 années de violences policières et institutionnelles, 2015-2023, disponible sur : <https://collectifaccessaudit.org/etudes/>

<sup>54</sup> - J. BARONNET et T. VANLEMSENS, « Aux portes de la rue : les sortants de prison », Recherche sociale, n° 229, 2019.

et plus de dix fois plus placées en détention provisoire que les personnes déclarant une adresse personnelle. En **Belgique**, à Bruxelles, les acteurs de terrain observent une vraie dégradation de l'accès à la justice et de la capacité des personnes sans-abri à défendre et faire valoir leurs droits.

« La majorité des personnes qu'on suit se font condamner par défaut, car comme elles n'ont pas d'adresse elles ne sont pas au courant de leur convocation ni des condamnations, donc elles ne savent pas, elles ne sont pas défendues, et au final elles prennent la peine maximale. » (Doucheflux).

Au **Danemark**, un mécanisme d'examen accéléré des affaires de mendicité a d'ailleurs été mis en place, le « *mardi de la mendicité* » : un mardi par mois est réservé à l'introduction de nouvelles affaires de mendicité dont on observe qu'elles sont jugées plus rapidement (en l'espace d'un mois, contre jusqu'à deux ans pour d'autres). Heureusement, des avocats engagés profitent de ce jour dédié pour identifier les personnes concernées et leur proposer de les défendre. C'est ainsi que des avocats spécialisés et des ONG danoises soutiennent les sans-abri, en offrant une assistance juridique gratuite. Toutefois, si les personnes concernées ne contactent pas ces structures, elles se voient attribuer un avocat d'office, souvent non spécialisé dans ces affaires, qui ne rencontre généralement ses clients que brièvement avant l'audience, ne leur permettant pas de discuter de leur situation personnelle.

Les personnes sans-abri ont aussi des difficultés à rassembler les justificatifs nécessaires pour expliquer leur situation, jusqu'à justifier de leur état civil parfois (qu'ils les aient perdus, qu'ils se soient détériorés faute de pouvoir être conservés au propre et au sec, ou qu'ils aient été détruits lors d'une évacuation).

L'accès à la justice se joue également au sein même du tribunal et au moment de l'audience, en fonction de nombreux facteurs notamment la personnalité du magistrat. Les acteurs de terrain font en effet remonter l'existence de propos moralisateurs et culpabilisants, parfois infantilisants, de la part des magistrats, tandis que d'autres sont plus compréhensifs et à l'écoute. Les variables pouvant mener ou non à une condamnation sont nombreuses : les faits jugés, certes, mais aussi la présence ou l'absence des personnes au tribunal, le choix de l'avocat, l'heure de l'audience...

En **Hongrie**, si dans les faits on observe que les mesures non privatives de liberté sont très peu prononcées, elles n'existent pas

moins, et peuvent à tout moment être appliquées. Les autorités peuvent par exemple être plus strictes lors d'événements sportifs et religieux. À Budapest, par exemple, pendant la tenue des Jeux Maccabi au cours de l'été 2019, un nombre important de personnes ont été inculpées. Et une personne a pu être condamnée à une amende de 50 000 HUF juste pour avoir mendié lors du 52<sup>e</sup> Congrès Eucharistique International.

À cet égard, les acteurs de terrain soulignent que les pratiques répressives, leur fréquence et leur intensité évoluent très rapidement dans un sens comme dans l'autre, suivant des facteurs divers : changement de gouvernement (national, régional ou local), nomination d'un nouveau préfet ou commissaire, évolution d'un quartier, opérations d'urbanisme...

Si, de leur côté, les associations tentent parfois de contester les règlements criminalisant les personnes sans abri, ce n'est pas toujours simple. En **France**, les associations qui souhaitent contester les arrêtés municipaux peinent à en prendre connaissance, le plus souvent par l'intermédiaire de leurs bénévoles présents localement ou par voie de presse et donc de façon très aléatoire. Les décisions de justice, y compris lorsque les recours utilisent les procédures d'urgences, interviennent trop tardivement : l'arrêté a alors pu s'appliquer plusieurs semaines ou mois avant d'être suspendu ou annulé.

Pourtant, ces mesures répressives ont un coût, pour la personne qui la subit mais aussi pour la société dans son ensemble.

## 2. Le coût humain de la criminalisation du sans-abrisme

Sous la pression réglementaire, policière et du jugement public, les personnes sans abri sont de plus en plus contraintes de se rendre invisibles dans l'espace public, d'être en mouvement permanent, d'errer de quartiers en quartiers, de ville en ville. Cette errance contribue à leur faire abandonner leurs démarches, perdre l'accès à certains services ou certains droits, à les décourager.

Les effets sur leur santé physique et mentale sont dévastateurs. La fuite et l'exclusion permanentes réduisent l'estime de soi et ont des répercussions sur les rythmes de vie, l'hygiène, l'accès au soin. Elles vivent dans l'épuisement, en hyper vigilance, en particulier dans les villes avec une forte présence policière.

« Les problèmes de santé mentale ont explosé ces dernières années, et ils sont parfois dûs uniquement à un épuisement physique des personnes. On voit parfois des gens qui, dès lors qu'ils ont la possibilité de dormir plusieurs nuits d'affilée, s'ils sont hospitalisés par exemple, sont beaucoup plus calmes et avec nettement moins de problèmes. Ces gens n'ont jamais aucun répit, ils se font bouger en pleine nuit, ils doivent courir à droite à gauche... » (Doucheflux).

Repoussées souvent hors des centres-villes, les personnes sans-abri sont éloignées des services essentiels à leur survie, elles perdent le lien avec les structures d'aide, d'hygiène et de soin, sont privées de leurs repères personnels, géographiques et communautaires. Le lien difficilement acquis par les travailleurs sociaux se trouve souvent rompu par une évacuation ou parce que, par peur des contrôles dans les transports, elles ne se rendent plus aux RDV, voire aux distributions alimentaires. Plusieurs acteurs de terrain à Bruxelles en sont témoins :

« Cette criminalisation ne fonctionne pas. L'expulsion à la gare du midi en est un frappant exemple. Il faut distinguer le résultat et l'impact. On se félicitera sûrement des résultats : moins de sans-abri et un sentiment de sécurité qui a augmenté. Par contre, l'impact est nul : on a juste déplacé le problème et on a au passage perdu le contact avec beaucoup de personnes. » (Doucheflux, constat partagé également par l'Iflot et Infirmiers de rue).

De ce fait, elles finissent par ne plus demander de l'aide. Elles se cachent dans des lieux reculés, isolés, dégradés, parfois dangereux et pollués. En **France**, de nombreuses personnes ont ainsi trouvé refuge dans les bois autour de Paris<sup>55</sup>. C'est alors que certains services d'urgence refusent d'intervenir sur certains lieux considérés comme sensibles, notamment dans certains squats ou campements.

Ces stratégies d'évitement contribuent très largement à l'invisibilisation des personnes ce qui les rend bien plus vulnérables face à certains réseaux comme les marchands de sommeil ou encore les employeurs indécents. Plus encore, cela les met dans des situations d'insécurité : elles sont alors plus exposées aux violences et aux vols. L'isolement et l'angoisse favorisent également la consommation de stupéfiants et exacerbent les fragilités mentales déjà provoquées par la faim, le froid, la chaleur, etc.

### 3. Dépenser pour criminaliser : quand la sanction coûte plus cher que la solidarité

Les politiques de criminalisation des personnes sans-abri ne sont pas sans conséquences sur les finances publiques. Elles induisent en effet des coûts structurels importants en matière de sécurité (mobilisation des forces de l'ordre), de justice (administration et jugements des dossiers), ainsi que des frais liés à l'incarcération lorsqu'elle a lieu. Ces coûts sont accrus par le fait que la criminalisation, on l'a vu, contribue à entretenir voire à aggraver la vulnérabilité socio-économique des personnes sans-abri.

Le traitement des amendes entraîne également des coûts élevés, bien qu'une proportion importante des amendes imposées aux personnes en situation de précarité ne soit jamais payée (plus de 50 % dans la ville de Barcelone)<sup>56</sup>. En **Allemagne**<sup>57</sup> par exemple, le gouvernement consacre chaque année 200 millions d'euros à l'application de la loi sur l'utilisation frauduleuse des services de transport public.

Appliquer l'interdiction de la mendicité a coûté au canton de Genève 3,2 millions de francs suisses<sup>58</sup>. Le taux de récidive extrêmement élevé confirme l'inadaptation d'une mesure qui n'atteint pas son objectif de réduction de la mendicité.

L'exclusion et l'isolement provoqués par ces politiques répressives à l'égard des personnes sans-abri ont également un coût sanitaire et social. Les frais induits par une mauvaise prise en charge des personnes concernées sont importants dans plusieurs domaines. L'éloignement des services sociaux et de santé, qu'il résulte d'une exclusion géographique des personnes ou de la défiance engendrée par une approche répressive, envers les institutions et leurs représentants, aggrave leur santé physique et mentale. Cette détérioration conduit inévitablement à des besoins de soins plus intensifs et, par conséquent, à des coûts plus élevés. De la même façon, en contribuant à entretenir ou à augmenter les situations de violences ou d'utilisation de stupéfiants, on accroît le nombre d'interventions des services d'urgence tels que les pompiers, les soins d'urgence ou la police.

Une étude menée par l'Université Aix-Marseille en **France** dans le cadre du programme **Un Chez Soi d'Abord**<sup>59</sup>, a mesuré les effets inverses de ce programme sur la santé, le bien-être



<sup>55</sup> - « C'est un peu plus tranquille » : de nombreux SDF s'abritent dans les bois en région parisienne | franceinfo.

<sup>56</sup> - Rapport du rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Rompre le cycle : mettre fin à la criminalisation du sans-abrisme et de la pauvreté, A/HRC/56/61/Add.3.

<sup>57</sup> - Rapport du rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Rompre le cycle : mettre fin à la criminalisation du sans-abrisme et de la pauvreté, A/HRC/56/61/Add.3.

<sup>58</sup> - 1,22 million de francs suisses en frais de police entre janvier 2008 et juin 2011, environ 200 000 francs suisses pour l'administration des amendes, et 1,8 million de francs suisses pour les procédures connexes devant les tribunaux judiciaires. Ces montants n'incluent pas l'emprisonnement des contrevenants, dont le coût est estimé à au moins 124,10 CHF par jour et par personne, qui n'ont pas été en mesure de payer leurs amendes. A/HRC/56/61/Add.3. <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahr5661add3-breaking-cycle-ending-criminalization-homelessness-and>.

et l'insertion sociale des 353 personnes qui y ont été intégrées, et les coûts induits par comparaison avec un groupe « témoin » de 352 personnes sans-abri suivant un parcours « ordinaire ». Elle montre une rationalisation des dépenses publiques. 30 000 € est le coût annuel moyen des dépenses induites par l'utilisation des structures sanitaires, d'hébergement et de justice par une personne à son entrée dans l'étude. Le fait d'être suivi par le programme « Un chez-soi d'abord » permet de générer des économies par un plus faible recours à l'ensemble des services d'assistance, et plus particulièrement des hospitalisations (70 % des coûts évités) et les structures d'hébergement (30 % des coûts évités). Le coût total annuel du programme évalué à 14 000 € est ainsi totalement compensé par les coûts évités calculés<sup>60</sup>.

En **Belgique**, une étude a également été commanditée par le Syndicat des Immenses et Droit à un Toit, et réalisée par des chercheur.e.s du département d'économie appliquée de l'ULB, afin d'objectiver la situation et d'évaluer les coûts directs et indirects liés au sans-abrisme en région de Bruxelles-Capitale, et de proposer des alternatives politiques permettant de réduire le sans-abrisme tout en estimant leur coût<sup>61</sup>. Le coût moyen lié à l'utilisation des services<sup>62</sup> variait entre 40 000 et 50 000 € par personne sans-abri en 2019<sup>63</sup>. En se basant sur l'expérience des programmes **Housing First**, le coût d'un logement social ou privé avec un accompagnement permettant aux personnes sans-abri de sortir de la rue coûte entre 33 000 et 70 000 € selon le besoin d'accompagnement. Ainsi, si reloger directement les personnes sans-abri de manière durable engendre certainement un coût, cette étude montre qu'il est moins important que la somme du coût du sans-abrisme et du coût des mesures répressives, y compris de leur impact sur les dépenses publiques (sécurité, justice, aide sociale, santé...).

Loger et accompagner les personnes sans-abri reste donc la politique la plus efficace, pour la personne et pour la société dans son ensemble.



<sup>59</sup> > <https://www.ecologie.gouv.fr/chez-soi-dabord>.

<sup>60</sup> > DIHAL, Un Chez Soi d'Abord, Retour sur 6 ans d'expérience, 2017 : <https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/04/ucsa.pdf>.

<sup>61</sup> > "Le sans-chez-soirisme : suite ou fin ?", Rapport final, Benoit Bayenet, Justine Carlier, Ilan Tojerow et Magali Verdonck, DULBEA, 18 juillet 2022. <https://syndicatdesimmenses.be/wp-content/uploads/2022/09/Rapport-DULBEA.pdf>.

<sup>62</sup> > Notamment leur utilisation des hébergements d'urgence ou maisons d'accueil, des centres de jour et des services du travail de rue, des aides du CPAS, des soins en hôpital ou des services médicaux, du système de justice et de l'aide juridique, ainsi que la perte de recette d'impôts et de cotisation sociale générée.

<sup>63</sup> > De plus de 85 000 € pour un homme ayant des problèmes de santé mentale pourrait à moins de 30 000 € pour un individu n'utilisant pratiquement aucun service.

# 3 RECOMMANDATIONS



La décriminalisation du sans-abrisme implique la suppression des lois réglementant les activités essentielles des personnes sans-abri dans les espaces publics et l'élimination des amendes, voire des peines d'emprisonnement qui en découlent. En outre, les approches répressives à l'égard des personnes sans-abri doivent être remplacées par des interventions sociales et de bien-être adaptées. Celles-ci incluent des soins de santé intégrés, l'accès à des services de réduction des risques, ainsi que la mise à disposition d'un logement adéquat, notamment par le biais de stratégies axées sur le logement, telles que le modèle « *Housing First* ». Les éléments suivants, issus de notre enquête, doivent être mis en avant afin de promouvoir la dépénalisation du sans-abrisme.

## 1. Protéger et défendre les droits des personnes sans-abri

### Abroger les lois et réglementations criminalisantes

Il est essentiel de poursuivre les efforts d'**abrogation des lois qui criminalisent encore directement ou indirectement** les pratiques et comportements des personnes sans-abri dans l'espace public, et d'empêcher l'adoption de toute nouvelle proposition de loi qui ferait régresser les droits des personnes sans-abri.

À titre d'exemple, en **France**, une proposition de loi relative à la sûreté dans les transports, voulait créer un délit d'incivilité, incluant la mendicité dans une liste de comportements pouvant être sanctionnés de 6 mois d'emprisonnement et 7 500 € d'amende<sup>64</sup>. Suite à la mobilisation des associations, la proposition a été modifiée : non seulement, la mendicité ne fait plus partie de la liste, mais encore il a été précisé que ce nouveau délit « *ne peut fonder une répression visant les personnes sans domicile fixe ou celles dont la vulnérabilité est manifeste* ». Si le texte est à ce jour encore en discussion, la démarche illustre le sens à suivre.

### Dissuader et sanctionner les pratiques répressives

Les pratiques déployées aussi bien par les forces de police locales et nationales que par les administrations locales ou encore par les

acteurs judiciaires pour invisibiliser, chasser, stigmatiser ou réprimer le sans-abrisme doivent être fermement combattues. Des mesures doivent être prises et des instructions doivent être données pour **dissuader et sanctionner les pratiques répressives**.

**Sensibiliser et former** les forces de l'ordre, les différents relais au niveau des administrations (agents administratifs, assistants sociaux des services publics, etc.) et du système judiciaire (magistrats notamment) aideraient à progresser dans le respect des droits fondamentaux des personnes sans-abri. Il s'agit à la fois de ne plus faire relever de leur champ d'action une intervention qui se doit d'être sociale et de les doter davantage d'une compétence de médiation pour gérer les plaintes et doléances qui pourraient leur être adressées.

**Les forces de l'ordre doivent être sanctionnées** en cas d'usage de la force disproportionné ou de violences illégitimes. Les initiatives prises pour sensibiliser et former les équipes de police locale aux besoins spécifiques des personnes sans-abri et à la bonne manière de les réorienter vers les services sociaux sont à encourager. À Bruxelles, la team Herscham a été déployée depuis plusieurs années en ce sens, avec des résultats plutôt positifs. Ce cas est à nuancer car si la sensibilisation des forces de police doit être encouragée et démocratisée, elle ne doit pas pour autant viser à leur faire occuper le rôle de travailleurs sociaux ou de services d'aide de première ligne.

Les initiatives de la société civile pour **sensibiliser et améliorer la prise de conscience**



<sup>64</sup> → <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/DLRS116N43176#AN>

**au sein des institutions** sont à encourager. Ainsi, en **Hongrie** le Comité hongrois d'Hel-sinki s'est engagé activement auprès de la police pour aborder la question du traitement des personnes sans-abri handicapées et a organisé en 2023 des sessions de formation à l'échelle nationale sur le traitement des cas de personnes handicapées ayant commis des infractions mineures. Ces efforts ont contribué à une réduction significative des amendes, selon les rapports de police.

### Améliorer la défense des droits des personnes sans-abri

S'agissant du domaine judiciaire, le premier levier à activer est de renforcer les alternatives à la prison et les possibilités effectives d'accès à celles-ci pour les personnes sans-abri. Le fait de ne pas disposer d'une adresse ne doit pas conduire mécaniquement à la détention préventive et au refus de peines alternatives et de libération anticipée.

En particulier, s'agissant de **délits mineurs et d'accumulation de dettes** liées à des amendes administratives, **il est indispensable de repenser la peine, et de supprimer la case prison**, qui ne fait que renforcer les vulnérabilités, le risque de retourner à la rue et de récidive.

Les mécanismes **d'accès à l'aide judiciaire gratuite** doivent être améliorés et renforcés pour permettre aux personnes sans-abri d'être défendues correctement.

Il est urgent **d'améliorer les systèmes de notification** aux personnes sans-abri pour que celles-ci ne soient pas jugées par défaut sans possibilité de se défendre. On ne doit jamais faire l'économie du contradictoire, et les recours doivent être suspensifs lorsque sont en jeu des droits fondamentaux.

Les **juges doivent aussi être formés** aux circonstances de vie des personnes vivant à la rue et les contraignant parfois à agir en dehors du cadre légal.

### Améliorer l'accès des personnes sans-abri à leurs droits et développer les permanences juridique

**Les associations doivent être soutenues financièrement** pour pouvoir ouvrir des permanences de conseils juridiques dans des lieux fréquentés par les personnes sans-abri. Ces associations qui agissent souvent sur des territoires très restreints connaissent les problématiques locales et sont en capacité d'accompagner valablement les personnes dans leur parcours judiciaire.

Les modèles de permanences juridiques et d'aide juridique qui permettent de rendre l'accès au droit plus accessible pour les personnes sans-abri doivent être encouragés et soutenus matériellement. Ainsi, en **Hongrie**, l'association Street Lawyers Association (SLA), fondée en 2010 à Budapest, propose des permanences juridiques à bas seuil pour les personnes sans domicile et les personnes en situation de pauvreté en matière de logement. SLA tient chaque semaine des services juridiques gratuits dans la rue, complétés par une assistance par téléphone et par courrier électronique, et se concentre sur un large éventail de questions relatives au logement et aux droits sociaux. Ses services vont de la rédaction de requêtes à la représentation juridique, en passant par la prévention des expulsions et le plaidoyer en faveur d'un changement systémique. Il démontre comment une aide juridique accessible peut remédier aux injustices systémiques en matière de logement tout en permettant aux communautés marginalisées de faire valoir leurs droits de manière efficace.

### Reconnaître et garantir l'effectivité des droits des personnes sans-abri

Il est nécessaire d'œuvrer pour **ancrer dans les politiques publiques des droits positifs pour les personnes sans-abri** et de légiférer en ce sens.

En 2017, la FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre ont appelé les villes de l'Union européenne à adopter la Déclaration des droits des personnes sans-abri.<sup>65</sup> Cet engagement vise à reconnaître et à protéger les droits des personnes en situation d'exclusion liée au logement. Cette démarche envoie un message fort aux citoyens, aux décideurs locaux et aux acteurs concernés. Plusieurs villes ont signé<sup>66</sup> ou envisagent de signer la Déclaration, qui a pour objectifs d'informer les sans-abri sur leurs droits fondamentaux, de sensibiliser les professionnels et le grand public, et de rappeler aux autorités leurs responsabilités en matière d'accueil et d'accompagnement des personnes sans abri. Plus récemment, des réflexions ont été menées sur l'ajout d'un addendum à la Déclaration, visant à inclure des rapports réguliers des villes signataires ainsi que l'implication des ONG dans le suivi de sa mise en œuvre.

### Documenter les violations et promouvoir le contentieux stratégique

Il est essentiel de **renforcer les systèmes d'observation et de documentation** des violations des droits humains des personnes



<sup>65</sup> Housing Rights Watch, Campagne européenne pour les Droits des Personnes Sans-abri : <https://www.housingrightswatch.org/fr/billofrights>.

<sup>66</sup> Barcelone, Brighton and Hove, Copenhague, Gdańsk, Graz, Kranj, Maribor, Mostoles, Murska Sobota, Santiago de Compostela, Slovenj Gradec, Union centrale des municipalités de Grèce, Varsovie, Villeurbanne, Lyon, Strasbourg, Lille, Bordeaux, Tucquegnieux et Serrouville.

les plus vulnérables, en particulier des personnes sans-abri et des personnes racisées et exilées, et de les systématiser en cas d'interventions policières.

Par ailleurs, il convient de promouvoir l'utilisation du **contentieux stratégique pour faire avancer la cause des droits des sans-abri**.

Les lois, les décisions et les pratiques répressives, ayant un impact significatif sur les personnes sans abri, doivent être contestées à tout niveau, individuel et collectif, local, national et international. Ces actions doivent être menées avec persévérance et alimentées par la recherche juridique et la documentation des situations individuelles et des effets et conséquences systémiques des mesures répressives.

À ce jour, au niveau européen, deux réclamations collectives ont par exemple été introduites devant le Comité européen des droits sociaux contre les arrêtés municipaux, en **France** et en **Belgique**<sup>67</sup> pour dénoncer l'exclusion sociale, les conséquences sur la santé et les obstacles à l'accès au logement qu'ils produisent.

## 2. Mettre en place des politiques sociales structurelles pour rendre ces droits effectifs

Les États doivent adopter une approche globale et coordonnée de la lutte contre l'exclusion, sous toutes ses formes, afin de prévenir et supprimer les entraves à l'accès aux droits sociaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale. **La réduction de l'exclusion sociale doit être une priorité de tous les domaines d'action publique**, et toute mesure et intervention publique doit être évaluée à cette aune.

Il faut **se fixer l'objectif de mettre fin au sans-abrisme plutôt que de le cacher et de le réprimer**, et s'inscrire pour cela dans une politique de long terme. Les solutions sont bien connues :



<sup>67</sup> > N° 224/2023 Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) et Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) c. France - Droits sociaux : N° 233/2023 Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) et Mouvement international ATD Quart Monde c. Belgique - Droits sociaux.

<sup>68</sup> > <https://housingfirsteurope.eu/what-is-hfa-a-beginners-guide-to-housing-first/>

### Loger plutôt que condamner

Le logement est la clé de la lutte structurelle contre le sans-abrisme, et de nombreuses solutions, efficaces et fonctionnelles, existent à l'heure actuelle et ne demandent qu'à être implémentées. En particulier, le **Logement d'abord (Housing First)**, modèle le plus efficace pour répondre aux situations de

sans-abrisme. Basé sur un relogement rapide, il permet d'accéder à un domicile stable et de bénéficier de l'accompagnement d'une équipe pluridisciplinaire à l'écoute du besoin des personnes, sans condition ni pré-requis.

Il a été expérimenté dans quelques pays (**Finlande, France, Belgique...**) et son efficacité est largement prouvée : elle permet aux personnes concernées de se reconstruire à leur rythme, mais dans un logement (individuel ou avec des espaces collectifs partagés, si c'est leur choix, comme les pensions de familles). Ainsi, ce sont en moyenne entre 80 et 95 % des personnes qui se maintiennent dans leur logement, plusieurs années après leur entrée dans les lieux<sup>68</sup>.

En **Belgique**, le programme a fait l'objet d'une phase-test de 3 ans évaluée en continu, au cours de laquelle il a été observé que 90 % des personnes se sont maintenues dans leur logement et qu'elles présentent un meilleur état de santé après 1 à 2 ans. Cette évaluation a également permis de montrer qu'en 2 ans les coûts individuels liés aux séjours hospitaliers ont diminué de 46 %, et que les pratiques Housing first coûtent moins cher à l'État que les conséquences du maintien de longue durée à la rue.

Il s'agit de la meilleure réponse au sans-abrisme, la plus conforme au droit au logement et à la dignité humaine.

### Soutenir financièrement et renforcer les moyens de tous les acteurs de terrain

Il est essentiel de mieux financer le travail de première ligne, notamment les maraudes et le déploiement d'équipes mobiles capables d'aller vers les personnes sans-abri, en tous lieux qu'elles occupent, pour leur apporter des réponses à leurs besoins. Mais aussi les accueils de jour 7j/7.

De nombreuses structures associatives appuient les personnes sans-abri au quotidien dans leur survie, leur accès au droit, leur accès à la santé, etc. et constituent un maillage essentiel qui ne doit pas être invisibilisé. Il est essentiel de mettre en place un véritable soutien financier et matériel à l'ensemble des acteurs de terrain et pas uniquement aux organisations les plus visibles ou exécutantes des instructions des autorités publiques.

### Garantir la proximité, l'accessibilité et l'universalité des services d'accès aux droits et à la santé

Des guichets d'accès au droit doivent être conservés au maximum, en évitant le passage au tout numérique, notamment dans

les services d'aide sociale et les institutions permettant l'ouverture des droits pour des personnes les plus éloignées de leurs droits.

Il est également nécessaire de promouvoir l'accès inconditionnel et universel à la santé et au soin, et notamment créer plus de lieux pluridisciplinaires d'accès aux soins regroupant infirmiers, médecins, psychologues et psychiatres, interprètes, accompagnements, etc.

### **Améliorer la prise en charge et le soutien matériel aux personnes exilées**

Dès leur arrivée sur le territoire, les personnes exilées doivent pouvoir bénéficier d'une prise en charge, quel que soit leur statut de séjour, afin d'éviter le passage en rue.

Il faut pour cela garantir à toute personne, sans condition de régularité de séjour, un accès digne à l'hébergement ou au logement. Il est également nécessaire de faciliter les démarches de régularisation et l'effectivité des droits qui en découlent, notamment le droit de travailler.

### **Promouvoir la gratuité des services en ville**

Il est urgent de mettre en place la gratuité dans un maximum de services, y compris des transports en commun, au moins pour les personnes bénéficiant des minima sociaux ou sans revenus, avec ou sans papiers.

### **Cesser la répression des lieux de vie informels qui permettent d'échapper temporairement à la rue**

Les lieux de vie informels (bidonvilles, squat, par exemple) doivent être repensés non pas comme des lieux « hors la loi » mais comme le support à l'amélioration des conditions de vie des personnes qui y vivent et à une sortie adaptée vers le logement.

### **Repenser les sorties d'institution**

La rue ne doit plus être l'unique perspective pour les personnes vulnérables et précarisées sortant de prison ou encore de séjour prolongé en hôpital général ou psychiatrique. De véritables solutions d'hébergement et de relogement peuvent et doivent être mises en place pour les personnes sortant d'institution.

### **Affirmer la responsabilité de l'UE et encourager les initiatives communautaires en faveur des politiques de lutte contre le sans-abrisme**

**La Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme (EPOCH),<sup>70</sup>** créée par la

Commission européenne en mars 2021, vise à éradiquer le sans-abrisme d'ici 2030 en promouvant des approches centrées sur la personne, l'échange de bonnes pratiques et des stratégies fondées sur des données probantes. Elle réunit des organisations de la société civile, des partenaires sociaux, des gouvernements de l'UE et des institutions, alignées sur les principes de l'Union, comme la lutte contre l'exclusion sociale (article 3 du TUE)<sup>71</sup> et le principe 19 du socle européen des droits sociaux.<sup>72</sup>

Cependant, malgré ses objectifs ambitieux, l'EPOCH n'adopte pas une approche fondée sur les droits et n'a pas encore abordé la criminalisation du sans-abrisme en Europe. Bien qu'elle promeuve l'accès au logement, elle n'a pas pris en considération les contradictions posées par les systèmes juridiques qui pénalisent des actes tels que dormir dans la rue ou mendier. Cette lacune risque d'entraver la réalisation de son objectif d'éradiquer le sans-abrisme d'ici 2030.

En outre, il serait important que la Commission européenne prenne position en ce sens : les ressources de l'Union européenne sont suffisamment significatives pour justifier une intervention en faveur de la décriminalisation des personnes sans abri.

### **Agir sur les mentalités, déconstruire les stéréotypes et promouvoir un contre-narratif**

Ces politiques structurelles de lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme ne peuvent prendre corps que dans un espace médiatique et politique permettant à la population de comprendre les réalités des personnes vulnérables et de déployer de la solidarité à l'échelle globale. Il est donc urgent de créer un contre-narratif et d'occuper plus de place dans les médias. Les associations doivent s'appuyer sur eux pour relayer une autre image des personnes précaires et sensibiliser le public aux difficultés qu'elles rencontrent, en leur proposant des espaces et des modalités d'expression si elles le souhaitent.

**Ce narratif positif doit être porté dans le champ politique,** pour changer de paradigme quant à l'image que l'opinion publique se fait sur elles, et déconstruire l'image du sans-abri nuisible ou criminel.

Les pouvoirs publics, les représentants politiques et les figures médiatiques doivent adopter des discours non stigmatisants, inclusifs et solidaires, et être systématiquement **poursuivis pour leurs déclarations illégales, discriminatoires** et appelant à la haine et à la division.



<sup>69</sup> > <https://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques/housing-first-en-belgique-camarche>.

<sup>70</sup> > European Platform on Combating Homelessness: [https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/social-protection-social-inclusion/addressing-poverty-and-supporting-social-inclusion/homelessness\\_en](https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/social-protection-social-inclusion/addressing-poverty-and-supporting-social-inclusion/homelessness_en).

<sup>71</sup> > Article 3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M003>.

<sup>72</sup> > Le socle européen des droits sociaux en 20 principes : [https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/european-pillar-social-rights-20-principles\\_en?preflang=fr](https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/european-pillar-social-rights-20-principles_en?preflang=fr).

Les initiatives citoyennes solidaires doivent également être soutenues et faire l'objet de publicité auprès de l'ensemble de la société pour valoriser le sentiment de vivre ensemble.

Enfin, il faut donner beaucoup **plus de poids à la parole des personnes sans-abri et prendre en compte leurs voix dans l'élaboration des politiques publiques**. Seule une participation active des personnes concernées dans l'ensemble des instances agissant, notamment, contre le sans-abrisme permettra d'évaluer et de faire évoluer les mesures de soutien. Il est essentiel d'écouter les personnes concernées, de s'informer auprès d'elles et de remettre leur parole au centre des réflexions.



# NON



**COUPABLE**

