**ONU - Criminalisation du sans-abrisme et de l’extrême pauvreté**

***Contribution de la Fondation Abbé Pierre - 25 novembre 2021***

La Fondation Abbé Pierre a été crée en 1992 dans l’objet d’agir au bénéfice de toutes personnes démunies, sans distinction, afin qu’elles puissent accéder à un logement décent ou ne pas le perdre. Elle récolte des dons qu’elle redistribue à plus de 80 %, soit près de 41 millions d’euros, directement dans des missions sociales. Elle dispose d’agences régionales dans 9 régions. Ses axes majeurs d’intervention sont :

1. Le soutien des projets associatifs engagés dans la lutte contre l’exclusion liée au logement. Les actions soutenues sont diverses, mais doivent toutes *in fine* bénéficier aux personnes mal-logées :

* Les accueillir et leur offrir un moment ou un lieu de répits (dans les accueils de jours et les boutiques solidarité, les restaurants sociaux…) ;
* Les accompagner dans leurs démarches administratives et juridiques pour accéder à un logement, en cas d’habitat indigne, d’expulsions locatives (permanences d’accès aux droits, plateforme téléphonique « Allô Prévention Expulsion », etc.) ;
* Construire et réhabiliter des logements à bas loyers et performants énergétiquement (programmes SOS taudis et Toit d’abord) ;
* Et d'autres interventions pour parer aux situations exceptionnelles (un fonds d’urgence à été durant la crise sanitaire[[1]](#footnote-1)) et participer à remédier aux défaillances structurelles (interventions sociales et culturelles dans les quartiers populaires et participation des habitants)…

2. L' interpellation des pouvoirs publics et la sensibilisation de l’opinion publique aux problématiques du mal-logement dans le but de rendre visible et de solutionner des conditions de vie inacceptables : publication annuelle de son Rapport sur l’Etat du mal-logement en France[[2]](#footnote-2) et en Europe[[3]](#footnote-3), campagnes d’affichages nationales, les pics d’or[[4]](#footnote-4)... Elle cherche à influencer les décisions prises par les pouvoirs publics (ministres, ministères, députés, sénateurs, collectivités locales…) pour supprimer les mesures défavorables personnes mal-logées tout en promouvant celles nécessaires à l’effectivité du droit au logement.

En France, plusieurs dispositions législatives et réglementaires, en elles-mêmes et surtout en raison de l’application qui en est faite, "criminalisent" et sanctionnent les personnes sans-abri et en situation de précarité économique, sociale et/ou administrative. La Fondation Abbé Pierre veut attirer l’attention des Rapporteurs spéciaux sur le droit à un logement convenable, sur l’extrême pauvreté et les droits humains sur quelques sujets saillants dont le traitement révèle une violence à la fois concrète et symbolique qui alimente le rejet et la stigmatisation des plus démunis vivant sur son territoire, notamment en raison des leurs conditions de vie liées à l’absence de logement digne, adapté et financièrement accessible.

Pour un état des lieux de mesures et services disponibles pour aider les personnes en situation de mal-logement, la Fondation renvoie au tableau de bord de son rapport annuel[[5]](#footnote-5).

1. **Les arrêtés municipaux "anti-précaires"**

De nombreuses communes interdisent une multitude de comportements[[6]](#footnote-6) adoptés dans l'espace public principalement par les personnes précaires faute d'espace personnel où vivre de manière digne et stable. Ainsi, si elles ne les visent plus aussi explicitement qu'autrefois (sauf pour la mendicité), ces mesures les pénalisent incontestablement plus que tout autre[[7]](#footnote-7), et ce dans l'intention de les écarter des zones les plus fréquentées, commerçantes, touristiques d'une ville. Bien souvent, les motivations apparaissent intimement liées à des considérations purement économiques, veulent répondre à un "sentiment d'insécurité" ou une simple "gêne". Et plus une ville organise des manifestations culturelles, sportives ou festives, plus elle restreint la liberté de tous d'occuper l'espace public.

Ces arrêtés municipaux sont pris sur le fondement de l'article L. 2212-2 2° du code général des collectivités territoriales (CGCT), mais ils ne correspondant pas à son esprit qui vise des conséquences plus graves que ce dont les communes, quelques habitants et commerçants se plaignent.

Car si ces arrêtés n'interdisent sur le papier que des comportements troublant l'ordre public, d'une part, les circonstances susceptibles de caractériser l'atteinte à l'ordre public (à partir de quand l'occupation devient abusive, par exemple), ne sont pas définis précisément et, d'autre part, la grande majorité des constats réalisés par la police dépêchée sur place ne constatent aucuns troubles ou des incidents non graves. Les personnes à la rue se voient donc sanctionner alors qu’elles n’ont en réalité commis aucune atteinte à l’ordre public. Il n’y a aucun contrôle de ces décisions et les personnes sont alors soumises à un arbitraire complet.

Certains arrêtés sur succèdent au point de couvrir une importante partie de l'année, voire d'être quasi permanents. Nombreux s'appliquent tous les jours de la semaine et ont une amplitude horaire extrêmement grande (jusqu'à 17 heures par jour).

En adoptant de telles mesures répressives, les maires contribuent à entretenir l’idée que les personnes sans domicile et précaires sont dangereuses, sales et bruyantes. Les arrêtés "anti-précaires" véhiculent des stéréotypes négatifs à l’égard des personnes sans domicile et participent à légitimer les discriminations à leur encontre. Ils renforcent une stigmatisation déjà prégnante à l’égard des personnes sans domicile donnant lieu à nombres de préjugés qui aboutissent notamment à les considérer comme "incapables d'habiter" et font ainsi obstacle à leur accès au logement.

1. **Délictualisation du squat**

Dans une certaine invisibilité sociale, les "squatteurs" échappent en bonne partie aux dispositifs d’aides classiques. Leur habitat précaire et illégal les expose à des risques d’expulsions régulières, souvent brutales. Depuis la loi "DALO" de 2007[[8]](#footnote-8), en cas de squat d’une résidence principale, l’expulsion peut avoir lieu en quelques jours seulement **sans jugement**. La loi "ASAP"[[9]](#footnote-9) (Accélération et simplification de l’action publique) votée en 2020 étend cette procédure aux cas de squats de résidences secondaires ou occasionnelle.

Sur le plan pénal, c'est principalement l'application de la procédure de flagrance, sur le fondement de l'article 226-4 du code pénal (la violation de domicile[[10]](#footnote-10)) qui révèle de nombreuses irrégularités en défaveur des "squatteurs". Si cette procédure, pour mettre fin au délit et de conserver des preuves, octroie aux officiers de police judiciaire certains pouvoirs[[11]](#footnote-11) (autorisés par le procureur de la République), elle ne permet pas l'expulsion, encore moins au-delà de 48h (délai entre la réalisation du délit et sa constatation jurisprudentiellement admis pour caractériser cette flagrance), sans décision de justice, si cette même décision exclut l'application de la trêve hivernale en cas de voie de fait. Autant de conditions qui, souvent, ne sont pas remplies lors des expulsions de squats réalisées avec le concours de la force publique, mais également en cas d'occupation illégale en réunion de terrains en vue d'y établir une habitation (terme pénal pour qualifier les dimensions du mal-logement que sont le sans-abrisme et le bidonville - article 322-4-1 du code pénal, voir plus bas).

Il faut néanmoins savoir que la grande majorité des squats ne s'établissent pas dans le domicile de personnes mais dans des locaux inutilisés, parfois depuis de nombreuses années, et que les déclarations politiques et les forces de l'ordre, pourtant les premiers à connaître la loi, confondent souvent le squat de domicile de celui de locaux vacants.

1. **Un régime d’exception pour l’habitat mobile**

La Fondation Abbé Pierre et les associations avec lesquelles elle travaille sont régulièrement témoins des difficultés d’habitat et de logement rencontrées par les personnes dites « Gens du Voyage ». Elles constatent des conditions de vie très difficiles, voire totalement indignes pour une part importante de cette population, dont la précarité est accentuée par un mode d’habitat non reconnu juridiquement comme un logement (la caravane) et un mode de vie stigmatisé (la mobilité)[[12]](#footnote-12). Nombreux sont dans une situation de très grande pauvreté et n’ont plus les moyens de se déplacer (alors qu’ils le voudraient). Cette précarité économique et juridique est un obstacle fort à l’accès aux prêts immobiliers, à l’amélioration de l’habitat, au renouvellement des caravanes, aux raccordements aux réseaux d’eau et d’électricité… Elle est renforcée par les difficultés concrètes de stationnement et d’habitat :

* Le stationnement spontané n’est plus possible, urbanisation et interventions policières cantonnent les familles aux aires aménagées, en nombre insuffisant[[13]](#footnote-13) ;
* Les ménages restent sur les aires d’accueil, en opposition avec la fonction temporaire de ces équipements destinés à permettre la mobilité, faute d’habitat durable adapté qui doit permettre l’ancrage sur un territoire (en dehors des périodes de mobilité, lié à la scolarisation, pour des raisons économiques, familiale, de santé ou par choix) ;
* Des ménages qui ont trouvé des solutions par eux-mêmes en achetant des terrains privés ont des difficultés liées aux règles d’urbanisme et/ou n’ont pas les moyens d’améliorer leur habitat ;
* Des ménages en situation d’errance contrainte ou de "squat foncier" pour ceux qui s’arrêtent dans les seuls interstices libres : abords d’autoroute, proximité d’une voie de chemin de fer, d’une déchetterie, terrains inutilisés…

Ces difficultés exposent à des conditions de vie dégradées :

* Des conditions d’habitat minimales dans les aires d’accueil temporaire, parfois vétustes et quoiqu’il en soit inadaptées pour des séjours de longue durée ;
* Des caravanes en mauvais état et/ou un surendettement pour les renouveler ;
* Problème de décence et d’insalubrité, lié à la qualité des caravanes, des terrains et à l’absence de raccordement à l’eau ou à l’électricité ;
* Absence quasi-générale d’autorisation de stationnement des caravanes qui rend l’occupation très précaire et expose à des risques d’évacuation continuels.

On estime à 208 500 le nombre de personnes vivant de manière permanente en résidence mobile en difficulté de logement, ayant besoin d’accéder à un habitat ou d’améliorer leur habitat.

La loi du 5 juillet 2000 n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l’accueil et l’habitat des gens du voyage[[14]](#footnote-14) permet cependant au maire d’une commune dotée d'une aire d'accueil ou de terrains familiaux d'interdire le stationnement des résidences mobiles sur le reste du territoire communal, même si l'établissement public de coopération communale (EPCI)[[15]](#footnote-15) auquel elle appartient n'a pas rempli l'ensemble de ses obligations (limitant donc les possibilités de trouver à s'installer dans une commune voisine) ; l'interdiction est également possible, sans condition de disposer d’aire d’accueil cette fois, si l'EPCI remplit globalement ses obligations ou s’il dispose d’un délai pour le faire[[16]](#footnote-16).

Ces interdictions, de plus en plus déconnectées donc des obligations publiques en matière d'accueil et d'habitat, ouvrent la faculté d’user d’une procédure d’expulsion exceptionnelle et expéditive de ces habitants indésirables :

* Une mise en demeure de quitter les lieux en 24h, qui reste valable durant 7 jours sur tout le territoire de la commune ou de l’EPCI ;
* Un délai de recours fixé par la mise en demeure est nécessairement trop limité pour pouvoir se défendre convenablement, le juge statuant dans un délai également extrêmement court de 48h, incompatible avec l'exigence d'une appréciation correcte des circonstances et de la situation des voyageurs ;
* A l'issue de la mise en demeure, le préfet procède à l’évacuation ;

Le fait de ne pas se conformer à l’interdiction de stationnement est, en outre, puni de 3 750 euros d’amende.

Cette procédure peut encore être mise en œuvre dans les communes qui n’ont pas d’obligation d’accueil.

L'article 322-4-1 du code pénal prévoit que le fait de *"s'installer en réunion et sans autorisation, en vue d'y établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, est puni d'un an d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende"* (peine doublée en 2018).

La procédure d’amende forfaitaire[[17]](#footnote-17) appliquée à cette infraction, dont le montant est important au regard du niveau de vie moyen des « gens du voyage » (500 €, pouvant être minorée à 400 € et majorée à 1 000 €). Cette mesure est particulièrement est révélatrice de la persistance d’une stigmatisation des personnes dites « Gens du voyage » et d’un état d’esprit hostile à l’égard et de leur mode de vie. Elle renforce les pratiques discrétionnaires et les moyens de pression sur les familles précaires, tout en permettant aux autorités de se dispenser des procédures d’évacuation et d’expulsion de droit commun, comme l'affirme en personne Emmanuel Macron dans son discours du 14 septembre 2021 : *« Dès ce mois d'octobre, nous procéderons à la même transformation pour répondre à deux phénomènes très concrets que nos élus connaissent bien : d'abord, l'occupation illicite par les gens du voyage de certains terrains. Il suffit de lire la presse quotidienne régionale pour savoir que nos procédures sont trop longues, que quand on arrive avec la procédure, requérir le concours de la force publique c'est parfois déjà trop tard. Mais qu’on ne fait pas mal là où ça fait vraiment mal, c'est le porte-monnaie, pardon d'être trivial et direct. Et donc on va faire gagner du temps à beaucoup de monde, on va alléger la procédure… »*[[18]](#footnote-18).

1. **La persécution policière des personnes habitant en bidonville et des exilés partout en France**

Les évacuations des personnes exilées, mal accueillies en France, et des occupants de bidonvilles, qu'elles soient migrantes ou non, se déroulent dans des conditions souvent effroyables.

Le 25 janvier 2018, le gouvernement a publié une instruction destinée à organiser l’accompagnement des personnes le plus en amont possible en visant un objectif de résorption globale des bidonvilles. Faute de moyens et bien souvent de volonté politique, la logique d’expulsion et d’évacuation, sans solution d’hébergement - ou très temporaire - et encore moins de relogement, prévaut toujours.

Entre le 1er novembre 2019 et le 31 octobre 2020, l’Observatoire des expulsions des lieux de vie informels recensait 1 079 expulsions (contre 1 159 l’an passé), affectant en moyenne 388 personnes par jour, pour certaines plusieurs fois dans l’année. Les territoires du Calaisis et de la ville de Grande-Synthe représentent à eux seuls 88 % des expulsions signalées. La période du confinement (17 mars au 11 mai 2020) a vu l’expulsion de 182 lieux de vie, majoritairement à Calais. Généralement, l’expulsion n’est fondée sur aucune base légale connue. Dans 87 % des cas, aucune proposition d’hébergement ou de relogement n’a été formulée. Dans 9 % des cas, la totalité ou une partie des personnes expulsées ont été mises à l’abri temporairement (école, gymnase, hôtel, CAES[[19]](#footnote-19), HUDA[[20]](#footnote-20)...).

Entre le 1er novembre 2020 au 31 octobre 2021, 1 330 lieux de vie informels ont été expulsés. En dehors des villes du Calaisis et de Grande-Synthe, la Gironde et l’Ile-de-France représentent respectivement 31 % et 28 % des expulsions. A Montpellier, Toulouse, Lyon, Mayotte, dans la Métropole Lilloise… de nombreuses expulsions ont eu jusqu'à fin 2021 sans aucune concertation avec les acteurs présents sur le territoire (associations, communes) ou même des habitants, rompant parfois avec des interventions associatives, des démarches sociales, des scolarisations, des prises en charge de santé... engagées depuis des mois.

Le délit précédemment évoqué d’occupation illicite du terrain d’autrui s’applique à ces situations, tout comme la procédure de flagrance et l'on retrouve ici toutes les irrégularités relevées plus haut, au sujet des "squats".

Les atteintes aux droits et à la dignité lors des évacuations sont toujours plus flagrantes. La violence des évacuations par la police à Saint-Denis[[21]](#footnote-21) ou place de la République à Paris, en novembre 2020, ont légitimement choqué l’opinion. En réalité, elles ne font que représenter la violence ordinaire réservée à des milliers de personnes chaque jour.

Dans le Calaisis, à Grande-Synthe, et autour, *« 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 »[[22]](#footnote-22)* (l’Observatoire des expulsions des lieux de vie informels). Les personnes épuisées et affamées tentent de survivre.

Leurs effets personnels (tentes, couvertures, papiers administratifs, téléphone...) sont confisqués et régulièrement détruits.

Les arrêtés préfectoraux empêchant les distributions de nourriture dans le centre de Calais, par les associations mais aussi par de simples particuliers, se succèdent depuis le 10 septembre 2020[[23]](#footnote-23).

**Contact :**

Sarah Coupechoux

Chargée d’étude Europe

01 55 56 37 20 / 06 09 75 05 46

[scoupechoux@fap.fr](mailto:scoupechoux@fap.fr)

1. <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/au-plus-pres-des-besoins-de-380-000-personnes> [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/26e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2021> [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.feantsa.org/fr/report/2021/05/12/the-6th-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2021> [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/nos-publications/communiques-de-presse/2e-edition-de-la-ceremonie-des-pics-dor> [↑](#footnote-ref-4)
5. https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/26e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2021. [↑](#footnote-ref-5)
6. Principalement, la mendicité, l'occupation abusive et prolongée du domaine public, la "station assise et prolongée", le regroupement de personnes et de chiens (même tenus en laisse et accompagnés de leurs maîtres), la consommation d’alcool, l'entreposage ou l'installation de matériel, les activités de nature personnelle (entreposage de linge, réchauffage de denrées alimentaires, dépôt de nourriture pour animaux de compagnie ou abreuvage de canidés), la diffusion de musique amplifiée ou non, l'utilisation des équipements collectifs de nature à empêcher ou troubler un usage partagé, l'usage anormal du mobilier urbain caractérisé notamment par le fait de s'asseoir sur les cheminements prévus pour le passage des piétons, les bacs prévus pour les plantations, sur les murs et murets ou sur les chaines décoratives et y attacher un animal, la récupération et chiffonnage, le bivouac, etc. [↑](#footnote-ref-6)
7. Les pièces produites par les communes à l'occasion des recours auprès des tribunaux administratifs engagés par la Fondation Abbé Pierre et la Ligue des droits de l'Homme montrent que la police n'intervient qu'auprès des personnes en situation de précarité puisque seules ces dernières sont systématiquement déplacées, et parfois verbalisées (amende de 38 euros). [↑](#footnote-ref-7)
8. # Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, article 38.

   [↑](#footnote-ref-8)
9. # Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

   [↑](#footnote-ref-9)
10. *"L'introduction dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, hors les cas où la loi le permet, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.*

    *"Le maintien dans le domicile d'autrui à la suite de l'introduction mentionnée au premier alinéa, hors les cas où la loi le permet, est puni des mêmes peines."* [↑](#footnote-ref-10)
11. Le maintien des témoins sur place, la perquisition, la réquisition, la convocation de témoins, la garde à vue, l'interpellation. [↑](#footnote-ref-11)
12. L'exclusion sans fin : la réalité du droit au logement des « gens du voyage » en France, rapport de l’Observatoire pour le droit des citoyens itinérants, septembre 2021 : <http://odci.fr/knowledge-base/lexclusion-sans-fin-droit-au-logement-des-voyageurs/> [↑](#footnote-ref-12)
13. Le nombre de places disponibles en aire d’accueil fin 2019 s’élève à 27 322 soit 79,3 % des objectifs nationaux ; 100% dans 26 départements, mais le taux de réalisation reste particulièrement faible en Ile-de-France, en PACA et dans le NPDC, constatait la Cour des comptes en 2017. [↑](#footnote-ref-13)
14. Cette loi a pour objectif de créer et de répartir les capacités d’accueil des gens du voyage. Le préfet de département et le président du conseil départemental élaborent un schéma d’accueil des gens du voyage. En fonction des besoins constatés, ce schéma prévoit le nombre, la localisation et la capacité des aires permanentes d’accueil, aires de grand passage et terrains familiaux locatifs que doivent créer les communes de plus de 5 000 habitants. [↑](#footnote-ref-14)
15. <https://www.vie-publique.fr/fiches/20118-la-cooperation-intercommunale-et-les-epci>. L'EPCI compétent remplit ses obligations en créant, en aménageant, en entretenant et en assurant la gestion des aires et terrains dont le schéma départemental a prévu la réalisation sur son territoire. Il peut également remplir ses obligations en contribuant au financement de la création, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion d'aires ou de terrains situés hors de son territoire. [↑](#footnote-ref-15)
16. Pour une information exacte, voir les articles 9 et 9-1 de la loi : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000042328207>. [↑](#footnote-ref-16)
17. L'amende forfaitaire est une sanction pénale qui est prononcée en dehors d'un procès. La décision est prise par un policier, un gendarme ou un agent public habilité qui constate une infraction : Acte interdit par la loi et puni d'une sanction pénale. La sanction consiste à verser une somme d'argent au Trésor public. Si le paiement n'est pas effectué dans les 45 jours (60 jours en cas de paiement par télé-procédure), le montant de l'amende est majoré. En cas de non-paiement de l'amende forfaitaire majorée, le Trésor public peut engager une procédure de recouvrement forcé. L’amende forfaitaire délictuelle équivaut, si elle n’est pas contestée, à une reconnaissance de culpabilité et est inscrite au casier judiciaire. [↑](#footnote-ref-17)
18. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/09/13/cloture-du-beauvau-de-la-securite-par-le-president-emmanuel-macron> [↑](#footnote-ref-18)
19. Centre d'Accueil et d'Examen des Situations administratives. [↑](#footnote-ref-19)
20. Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. [↑](#footnote-ref-20)
21. <https://information.tv5monde.com/video/france-evacuation-du-camp-de-migrants-de-saint-denis> ; <https://www.youtube.com/watch?v=tCzUNo3j4UM> ; <https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/police/violences-policieres/paris-evacuation-d-un-rassemblement-de-migrants-place-de-la-republique_4193571.html>. [↑](#footnote-ref-21)
22. <https://www.observatoiredesexpulsions.org/storage/wsm_publication/FxalkGJadLHDm8bes20CWLs4N3FQVHMQ211aMmIH.pdf>. [↑](#footnote-ref-22)
23. https://www.liberation.fr/societe/a-calais-linterdiction-de-distribution-de-nourriture-en-vigueur-depuis-pres-dun-an-a-nouveau-prolongee-20210823\_GL7ZJQMS5ZH5TGWJV2FZ4PTZ3Y/. [↑](#footnote-ref-23)