

Sans domicile fixe et droit

ANNE-SOPHIE RANAIVO est Docteure en droit public de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et qualifiée aux fonctions de maître de conférences. Auteure d'une thèse intitulée Sans domicile fixe et droit, récompensée par le deuxième prix de la Fondation Caritas et par le Prix du Défenseur des droits, parue aux éditions LGDJ en juin 2020, elle consacre ses travaux de recherches aux personnes en situation de vulnérabilité sociale.

Malgré quelques dispositifs novateurs et transversaux, le droit ne protège que partiellement les personnes SDF. Pire, une bascule s'opère, cédant la place à une autre philosophie : celle de la protection de la société contre les SDF jugés indésirables.

Derrière l'acronyme « SDF », pour sans domicile fixe, se cache une « *population insaisissable* »¹, recouvrant des personnes et des situations extrêmement diverses et hétérogènes². Une tentative de définition, même délicate, s'avère nécessaire: une personne est considérée comme SDF, ou sans-abri, à la double condition qu'elle soit dépourvue de « chez-elle » et qu'elle cumule des formes graves et multiples de précarité.

L'existence d'individus vivant en marge de la société dans des conditions d'intense précarité interpelle immanquablement le juriste qui doit rechercher le lien entre personnes SDF et droit afin d'identifier les effets de ce dernier sur les premières³. L'étude de la relation entre le droit et les sans-abri s'ouvre avec un constat : après plusieurs siècles d'alternance entre « *la potence et la pitié* »⁴, la contradiction entre la proclamation de droits subjectifs et le déploiement d'une politique redistributive des richesses d'une part, et le maintien de nombreuses personnes SDF dans leur situation d'autre part, reste d'actualité. Cette opposition préfigure la thèse soutenue dans cette recherche. Celle-ci a en effet pour ambition de démontrer qu'en reconduisant l'ambivalence historique de la société à l'égard de ses plus pauvres, le droit contribue à maintenir ou à pérenniser les sans-abri dans leur grande précarité : non seulement il ne parvient qu'imparfaitement à protéger les SDF, mais en outre, il est au support de la protection de la société contre les SDF.

Une protection manquée des SDF

Le droit ne protège que partiellement les SDF. Cette affirmation repose sur deux séries d'arguments.

En premier lieu, la concrétisation des droits des SDF est incomplète. Incontestablement, il existe différentes sources juridiques susceptibles de garantir aux sans-abri un droit à des prestations

1. J. Damon, *Vagabondage et mendicité*, Éd. Flammarion, 1998, p. 39.

2. Cet article résume notre ouvrage éponyme paru aux Éd. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, en juin 2020.

3. L'objectif de la recherche ne consiste donc ni à savoir si le droit crée le sans-abrisme, ni à dresser un catalogue des droits des SDF.

4. B. Geremek, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*, Éd. Gallimard, 1987.

vitales. Cette reconnaissance d'obligations pesant sur les collectivités publiques est doublement précieuse puisque la mise en œuvre de ces obligations est – en théorie – susceptible de protéger l'intégrité des sans-abri et qu'elle concourt à la fondation de la citoyenneté en incluant les personnes en situation de grande exclusion. Elle n'en reste pas moins limitée, et ce, pour au moins trois raisons. Premièrement, le droit positif ne consacre aucun « *droit subjectif à ne pas être pauvre ou à ne pas être 'S.D.F.'* »⁵.

Deuxièmement, ces sources demeurent parcellaires puisque les droits proclamés ne couvrent pas l'ensemble des besoins vitaux des sans-abri. Par exemple, le droit à l'alimentation ou le droit d'obtenir des prestations d'hygiène ne sont pas reconnus. Troisièmement, lorsque ces droits sont solennellement énoncés, ils sont pour une grande partie d'entre eux dépourvus d'effectivité concrète, car injusticiables ou soumis à des conditions que les SDF ne peuvent que difficilement réunir.

En outre, la politique publique de lutte contre le sans-abrisme échoue à offrir une véritable protection des SDF dès lors qu'elle fait peser sur eux un niveau d'attente très élevé. La systématisation des doctrines idéologiques au sous-bassement de cette politique – l'urgence sociale et le logement d'abord – et l'analyse des différents et nombreux dispositifs, acteurs et procédures qui concourent à la mise en œuvre de la lutte contre le sans-abrisme mènent à un constat : celui d'un ensemble d'obstacles structurels nuisant au déploiement de cette politique. Cette dernière est non seulement extrêmement confuse et dispersée, mais elle a aussi pour socle des aides délivrées de façon conditionnelle. Et, que ces conditions soient exigées par les textes et/ou par les acteurs de terrain, celles-ci jouent comme autant d'obstacles pour une protection réelle des SDF. La protection manque donc son objectif. Ces freins peuvent toutefois être nuancés puisque la recherche met en lumière plusieurs dispositifs novateurs et transversaux. Ainsi, l'instauration d'un droit effectif à la domiciliation et la valorisation de la participation des personnes SDF constituent de véritables atouts pour leur accès aux droits et donc leur protection. Plus encore, la mise en œuvre – pour l'heure assez discrète – de la doctrine du *Housing First* – selon laquelle les personnes sans domicile fixe doivent pouvoir bénéficier d'un logement sans contrepartie et sans condition – offre de réelles perspectives d'émancipation durable et à moindre coût des SDF de leur situation de grande précarité.

En second lieu, le droit positif ne semble être que partiellement doté de moyens restrictifs de libertés susceptibles d'œuvrer à la protection des SDF contre les tiers, voire contre eux-mêmes.

Sur le plan pénal, la recherche montre que la protection concédée aux sans-abri est, une fois encore, limitée : les personnes SDF ne sont que très partiellement considérées comme vulnérables. Du reste, lorsque cette vulnérabilité est reconnue – ce qui est indirectement le cas avec les infractions d'exploitation de la mendicité et de la vente à la sauvette – sa protection par le droit pénal apparaît comme étant en demi-teinte au regard d'incriminations telles que le proxénétisme. Le décalage entre la prise en compte, même

5. F. Tourette, « Droit et S.D.F. ou l'appréhension juridique d'une marginalité », in M.-T. Avon-Soletti [dir.], *Des vagabonds aux SDF. Approches d'une marginalité*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2002, p. 241.

partielle, de leur vulnérabilité et l'absence d'outils propres aux SDF suscite alors l'interrogation.

En matière civile et sociale, la protection de la vulnérabilité des personnes sans-abri soulève également de sérieuses réserves tant dans son principe que dans sa mise en application. La réalité de l'accès aux mesures de protection civile, en particulier la tutelle ou la curatelle, est ainsi largement en deçà des besoins de certains SDF. De surcroît, le droit positif se caractérise une nouvelle fois par son ambiguïté à l'égard des personnes sans-abri dès lors que la protection sociale s'apparente à certains égards davantage à un contrôle social qu'à une véritable protection. De la même manière, la possibilité – propre aux SDF – de les protéger sans leur consentement en période de « Grand Froid » apparaît comme étant problématique à partir du moment où cette protection ne paraît justifiée ni par leur incapacité à s'autodéterminer ni par des considérations externes telles que la nécessité de protéger l'ordre public ou l'intérêt des tiers.

Malgré la mobilisation de très importants moyens matériels, humains, financiers et juridiques, la protection des SDF – dont le droit est au support – manque son objectif. Ce constat procède de deux grandes séries de raisons : l'inadéquation des dispositions générales avec la condition sociale des SDF conduit à ce que ces dernières restent à la marge de la protection que le droit est susceptible d'offrir et de garantir ; le niveau d'exigence, la grande complexité et la conditionnalité de cette protection. Outre l'absence d'amélioration durable de la situation des personnes SDF, les échecs de la protection préfigurent alors d'un glissement implicite, mais réel, de la réponse déployée en leur direction. Progressivement, une bascule s'opère et la protection des SDF par la société cède sa place à une autre philosophie : celle de la protection de la société contre les SDF.

Une protection de la société contre les SDF

« On aurait pu espérer des mesures sociales en remplacement des traitements répressifs. Il n'en est rien, les deux coexistent »⁶. Cette affirmation reste d'actualité puisque le droit n'est pas seulement au support de la protection des SDF, il est également la clef de voûte de la protection de la société et des tiers contre les SDF. Une véritable politique criminelle se déploie, notamment par le biais juridique, pour maintenir à l'écart les personnes sans-abri et protéger en cela le reste de la société⁷. Deux grandes séries de considérations permettent d'étayer cette proposition.

Ce mouvement de protection anti-SDF se caractérise dans un premier temps par la mise à l'écart, l'exclusion des personnes SDF.

Ces derniers ne peuvent en effet que très difficilement échapper à l'expulsion des biens d'autrui qu'ils occupent nécessairement faute de titre d'hébergement. La prééminence du droit de propriété – qui se traduit par la systématité des expulsions des sans-abri le plus souvent sans l'octroi de délais – et la quasi-absence de solutions obligatoires de relogement de ces occupants précaires

6. P. Couvrat, « Le vagabondage », *Revue de droit sanitaire et social*, 1967, p. 1.

7. Une politique criminelle peut être définie comme étant « la réaction, organisée et délibérée, de la collectivité contre les activités délictueuses, déviantes ou antisociales », Marc Ancel cité par M. Delmas-Marty, *Les grands systèmes de politique criminelle*, PUF, 2e éd., 1992, p. 13.

constituent des freins majeurs.

Les personnes sans-abri font également l'objet de mesures dissuasives destinées à les refouler et à les empêcher d'apparaître en de nombreux lieux de l'espace public. D'un côté, le droit positif intègre de multiples outils de prévention situationnelle⁸ avec le développement de la vidéosurveillance et le réaménagement des espaces publics : la suppression des bancs ou l'installation d'obstacles sur les trottoirs en fournissent des illustrations topiques. De l'autre côté, les autorités de police administrative n'hésitent pas à recourir à leurs pouvoirs pour mettre un terme à la présence des SDF sur le territoire. Ces deux modalités d'exclusion sont sous-tendues par un même soubassement idéologique : les personnes sans-abri ne sont pas seulement indésirables parce qu'elles empientent sur les droits et les biens d'autrui, elles sont indésirables tout court. Or, si l'efficacité de telles mesures et dispositifs reste à prouver, il est en revanche certain que ceux-ci aggravent nettement les conditions de vie des SDF et que la stigmatisation dont ils font l'objet crée un « *palier supplémentaire dans la dégradation de leur dignité* »⁹.

La protection contre les SDF se manifeste aussi, dans un second temps, par le déploiement d'un droit répressif à leur rencontre.

Parce qu'elles vivent dans la rue, dans des conditions précaires et en des espaces souvent considérés comme à risque, les personnes SDF sont fréquemment amenées à adopter des comportements, aisément détectables, troublant l'ordre social. Malgré leur situation et les circonstances particulières qui peuvent entourer la commission de tels actes, ces données ne sont que rarement prises en compte de manière favorable aux sans-abri lors de l'examen de leur responsabilité pénale. Les personnes SDF sont, plus que d'autres, susceptibles d'être reconnues coupables d'avoir commis une infraction. La surexposition aux contrôles d'identité et l'absence de reconnaissance concrète d'un éventuel état de nécessité, notamment, font qu'être sans-abri conduit – bien souvent – au déclenchement d'une mesure répressive. Pis, l'étude des droits administratif et pénal témoigne de ce que les sans-abri sont particulièrement exposés au prononcé de mesures privatives de liberté qui aggravent leur précarité. Plusieurs facteurs font en effet obstacle à ce qu'ils puissent faire valoir des garanties de représentation ou un tissu social leur permettant de se soustraire aux mesures les plus contraignantes de notre ordre juridique, que ce soit en matière sanitaire (soins sans consentement) ou pénale (détenation).

Plus encore, la recherche montre que la répression des personnes sans-abri ne se limite pas aux seules hypothèses où elles adoptent des comportements dangereux pour l'ordre social. Celle-ci, et de façon encore plus contestable, s'exerce aussi à l'encontre des SDF intrinsèquement considérés comme dangereux. L'analyse met en exergue une présomption de dangerosité persistante. Implicite lorsque certaines incriminations pénales se rapprochent très fortement de l'état de sans-abri, à l'instar du délit de mendicité agressive (demande de fonds sous contrainte) ou lorsque leur

8. La prévention situationnelle désigne « un ensemble de mesures visant à empêcher le passage à l'acte délinquant et à dissuader les potentiels auteurs », B. Vallet, « L'épreuve juridique de la sécurité urbaine », *Pouvoirs locaux*, 2008, n° 78, p. 61.

9. M.-F. Delhoste, « Les mendiants, ces êtres privés de droits fondamentaux », *Revue du droit public*, 2001, p. 1287.

statut de victime est nié, cette présomption est explicite à la lecture de l'article 5§1,e) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui tolère la privation de liberté de certains individus sur le seul fondement de leur marginalité. Une telle présomption juridique de dangerosité des sans-abri permet inévitablement leur châtement. Mais, peut-être que l'intérêt de ces mesures de punition n'est pas toujours d'essence purement répressive, et l'on peut se demander si – dans une certaine mesure – la punition n'est pas également conçue pour permettre la protection des SDF contre leur gré.

« *Autrefois, la pauvreté tuait brutalement. Aujourd'hui, elle tue tout aussi sûrement, mais plus lentement* »¹⁰. Les conclusions de la recherche consacrée aux personnes SDF rejoignent cette affirmation. Certes, frôlant l'illisibilité, le droit applicable aux sans-abri laisse une grande marge de manœuvre aux acteurs de terrain et donc à la subjectivité – si ce n'est à l'arbitraire – des réponses. D'importantes disparités peuvent ainsi être observées en fonction des territoires et des personnes. Il n'en demeure pas moins qu'une grande tendance se dessine. Sous des jours renouvelés, l'ambivalence historique persiste : le droit protège aussi bien les SDF que la société et les tiers. Les effets d'une telle contradiction conduisent alors à un constat pessimiste : le droit positif contribue à maintenir, voire à aggraver, la situation d'extrême précarité des SDF. ■

Pour s'abonner à la Revue Quart Monde et payer en ligne :

<https://www.atd-quartmonde.fr/produit/abonnementrqm/>

Ou encore par virement bancaire.

Titulaire du compte : Éditions Quart Monde Librairie

BIC : PSSTFRPPPAR

IBAN: FR75 2004 1000 0126 31700Z02 067

10. M. Hirsch, « La réduction des inégalités de santé est au cœur de la cohésion sociale », *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, 23 janvier 2007, n° 2-3.