



UCLG Committee
on Social Inclusion,
Participatory Democracy
and Human Rights



Global Platform for the Right to the City
Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad
Plataforma Global pelo Direito à Cidade



Les droits des personnes sans domicile fixe dans le Nouvel Agenda de l'Habitat

Le 5 avril dernier a eu lieu, dans le cadre de la Conférence Thématique Habitat III sur l'espace public à Barcelone, l'événement parallèle : « Les droits des personnes sans-abri : quelle place dans le Nouvel Agenda global de l'Habitat ? ». Cet événement a réuni une cinquantaine de personnes, permettant de souligner l'importance d'inclure les droits de ce groupe dans l'agenda qui sera défini lors d'Habitat III. C'est dans cet objectif qu'a été adoptée la déclaration [Recommendations sur les droits des personnes sans domicile fixe/habitant-e-s des rues dans le nouvel agenda mondial urbain et de l'Habitat](#). La table ronde a été organisée par la Commission Inclusion Sociale, Démocratie Participative et Droits Humains de CGLU, la [Coalition Internationale pour l'Habitat](#) (HIC), la [Plateforme Globale pour la Droit à la Ville](#), le [Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme](#) et la [Global Taskforce de Gouvernements Locaux et Régionaux](#).

Intervenants :

- **Miquel Fuster**, Fondation Arrels, ancien SDF
- **Ibrahima Seydi**, porte-parole des migrant-e-s du quartier de Poblenou (Barcelone) vivant dans des logements précaires
- **Jesús Ruiz**, Réseau de prise en charge des sans-abris de Barcelone
- **Laia Ortiz**, Adjointe à la Mairie de Barcelone chargée des droits sociaux
- **Patrick Braouezec**, Président de Plaine Commune (Communauté d'agglomération de la région parisienne)
- **Jorge Enrique Rojas**, ancien Secrétaire à l'inclusion sociale de Bogota
- **Giovanni Allegretti**, chercheur au Centre d'Études Sociales de l'Université de Coimbra
- **Lorena Zarate**, Présidente de la Coalition Internationale pour l'Habitat (HIC)
- **Bahram Ghazi**, du Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme

- **María José Aldanas**, Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA)

La table ronde s'est déroulée en trois temps : tout d'abord un point sur la situation des sans-abri dans les villes au niveau mondial et local. Ensuite, a eu lieu une revue et une évaluation des politiques publiques qui respectent effectivement les droits de ce groupe, selon une perspective intégrale et en mettant l'accent sur le phénomène d'exclusion résidentielle. Enfin, la conclusion s'est focalisée sur la formulation de recommandations pour le Nouvel Agenda de l'Habitat, afin d'inclure les droits au logement et des personnes dans domicile fixe.

Introduction

Le phénomène nommé « sans-abrisme » est l'une des conséquences majeures de la crise économique (en particulier celle du logement), et pourtant, les politiques publiques mises en œuvre depuis 2008 l'ont systématiquement mis de côté : bien souvent, les plans de développement urbain destinés à promouvoir l'attractivité territoriale ou le tourisme contribuent à occulter les personnes habitant dans la rue. De plus, ces dernières années ont vu l'émergence de normes et réglementations criminalisant leur séjour dans l'espace public urbain. Enfin, le cas des personnes sans domicile fixe témoigne de la rétrocession de ses prérogatives par l'État, dans son rôle de garant de la protection sociale.

Les documents de préparation au Nouvel Agenda de l'Habitat manquent de références aux sans-abri. L'objectif de cet événement parallèle était donc d'inscrire la question du sans-abrisme au processus d'Habitat III et de formuler des recommandations pour le Nouvel Agenda, qui puissent donner naissance à des politiques publiques garantissant les droits des personnes sans domicile fixe et s'attaquant à ce phénomène de façon multidimensionnelle.

Avant de commencer la table ronde, un extrait d'un documentaire produit par l'organisation hongroise *The City is for All* (« La ville est à tous-tes ») a été projeté. Ce documentaire montre la structuration d'un groupe de personnes sans domicile fixe pour pouvoir dénoncer les violations aux droits humains dont elles souffrent et se constituer ainsi en interlocutrices des pouvoirs publics. *The City is for All* est un mouvement social organisé et composé de sans-abri, de personnes l'ayant été ou non, qui travaillent ensemble au respect des droits humains et, en particulier, au droit au logement des personnes sans domicile fixe.

Première partie : quelle est la situation des personnes sans domicile fixe dans les villes au niveau mondial et local ?

La première partie de la table ronde a permis de recueillir les témoignages de Miquel Fuster et Ibrahima Seydi (respectivement ancien SDF et porte-parole des migrant-e-s vivant dans des logements précaires), suivis par les interventions de María José Aldanas (FEANTSA), Bahram Ghazi (Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme) et Giovanni Allegretti (Centre d'Études Sociales de l'Université de Coimbra).

Miquel Fuster a raconté son parcours personnel, détaillant l'expérience de vie dans la rue et les violations manifestes des droits humains qui se produisent lorsque l'on se trouve dans cette situation. « Vivre dans la rue, c'est une destruction totale, qui commence par soi-même : tu es conscient-e que ta vie est terminée, tu t'adaptes aux comportements des personnes qui vivent également dans la rue ».

De cette vie dans la rue, il a souligné d'une part les menaces, les humiliations et les agressions perpétrées par les groupes de passants (« ils agissent toujours en groupe, ce sont des actes d'une grande lâcheté ») et d'autre part l'absence totale de coopération entre les sans-abri. « Le repos

n'existe pas, une agression peut survenir à chaque instant. Dans la rue, on vit en permanence avec la peur au ventre. Il faut s'adapter à l'environnement, il faut te transformer en personne hypocrite pour survivre. » L'alcoolisme, souvent conséquence de cette situation, fait d'ailleurs partie d'un processus de déconstruction de la personne. « Vivre dans la rue te marque pour toute la vie », a déclaré M. Fuster, en avertissant que n'importe qui pouvait finir dans cette situation : « les SDF sont issus de toutes les classes sociales ». Mais il est possible d'en sortir. Des organisations sont là pour accompagner les personnes dans leur parcours qui suit un processus double : la réparation de soi et l'abandon du ressentiment envers le reste des personnes. M. Fuster a décrit les différentes étapes par lesquelles il est passé pour sortir de la vie dans la rue : d'emblée, il a dû prendre la décision de se tourner vers une organisation sociale et se rendre à son siège ; la deuxième étape consistait à suivre un traitement médicamenteux pour arrêter de boire, même si ce dernier, a-t-il ajouté, produit des effets secondaires sur le plan psychologique. Pendant toute cette période, il avait en tête cette nécessité de se retrouver, avec ses défauts mais aussi ses qualités : ne pas se retransformer en une autre personne, mais justement éviter de ne plus être soi-même. Pour finir, il lui a été nécessaire de suivre les protocoles établis pour la réinsertion sociale et professionnelle.

M. Fuster a insisté sur l'importance cruciale des organisations qui accompagnent les personnes sans domicile fixe tout au long du processus de rétablissement : « Tout-e seul-e, on ne sort de la rue que pour aller en prison, à l'hôpital ou au cimetière ». Il est essentiel de s'adapter aux nécessités individuelles de chaque personne, car « personne ne s'en sort seul-e, mais il n'existe pas non plus de solution unique. »

Ibrahima Seydi, quant à lui, a relaté l'odyssée des migrant-e-s occupant les logements insalubres du quartier de Poblenou (Barcelone), délogés par le précédent gouvernement municipal. M. Seydi a défendu l'occupation des lieux comme solution au non-respect du droit au logement, mais il a également souligné qu'il ne s'agit que de l'un des problèmes auxquels font face le collectif de migrant-e-s qu'il représente : en raison de leur situation administrative, ils n'ont pas accès aux services de base qui garantissent le respect du reste des droits humains. « Personne n'immigre pour vivre ce que nous vivons en arrivant ici, mais pour lutter vers un nouvel horizon, pour contribuer au développement de nos pays ».

M. Seydi a toutefois souligné l'ouverture du nouveau gouvernement municipal vers la nécessité de garantir les droits humains de tous-tes les habitant-e-s de la ville, pour leur assurer une vie décente. À cet effet, il s'avère fondamental de rompre le lien existant entre la situation administrative et la situation professionnelle.

María José Aldanas, représentante de FEANTSA, a insisté sur le fait que le non-respect du droit au logement, qui fait pourtant partie des droits humains, est la cause le phénomène des sans-abri. Elle a expliqué les deux instruments de travail dont dispose FEANTSA dans ce domaine : l'Observatoire du droit au logement (Housing Rights Watch) et un groupe composé d'experts travaillant sur cette question. L'Observatoire est un réseau européen d'activistes, juristes et universitaires de différents pays, qui promeut le droit au logement pour tout le monde, comme un droit fondamental. Le groupe de travail est composé de 8 experts qui se consacrent à l'élaboration d'évaluations et de propositions de politiques publiques relatives au droit au logement dans différents pays.

En outre, M^{me} Aldanas a souligné l'importance du dernier rapport de Leilani Farha, la Rapporteurne spéciale des Nations Unies sur le logement adéquat : *Le sans-abrisme est une crise mondiale des*

droits de l'homme qui requiert une réponse mondiale immédiate. Ce rapport intègre la perspective des droits humains dans l'approche du sans-abrisme, défini comme une « grave violation » de ces derniers, car mettant en danger la santé et la vie des plus vulnérables.

Bahram Ghazi a évoqué le peu d'attention portée par la scène internationale aux droits des personnes sans domicile fixe : « dans les forums internationaux, comme Habitat III, la voix de ces personnes est absente. » Voilà pourquoi il est essentiel de disposer de témoignages comme ceux précédemment cités : ce sont ces personnes qui formulent les questions véritablement importantes, celles qui exigent des réponses structurelles et qui placent les droits humains au centre.

M. Ghazi a également évoqué le sans-abrisme comme conséquence de causes telles que le manque de reconnaissance et le non-respect des droits, l'absence de législation qui puisse les développer, le manque d'accès au logement... Dans la mesure où les causes sont diverses, tout comme le sont les acteurs (qui ne sont pas bien représentés dans la sphère internationale), M. Ghazi a proposé de créer une coalition mondiale d'organisations qui travailleraient à la garantie des droits des personnes sans domicile fixe pour placer cette question dans l'agenda mondial.

Giovanni Allegretti (Centre d'Études Sociales de l'Université de Coimbra) a expliqué le travail réalisé par le programme Bogota Humana concernant les personnes vivant dans la rue ; il a en particulier souligné l'introduction de l'approche de garantie des droits humains dans l'action publique du gouvernement de district et le changement de perspective dans la façon d'aborder ce phénomène.

En ce sens, le développement d'un système de gestion publique fondée sur l'approche par les droits signifie de structurer les politiques selon la relation entre les sujets de droits capables de formuler des demandes de prestations et des conduites spécifiques à leur égard auprès des pouvoirs publics. Mais surtout, cela signifie respecter l'autonomie des personnes, reconnaître leurs spécificités et singularités, travailler à ce qu'elles assument la pleine responsabilité de leur vie, en étant capables de prendre des décisions et de les concrétiser.

Deuxième partie : le rôle des politiques publiques dans l'amélioration des droits des personnes sans domicile fixe et la diminution du sans-abrisme

Laia Ortiz, Adjointe à la Mairie de Barcelone chargée des droits sociaux, a commencé par expliquer la méthode selon laquelle sont élaborées les politiques abordant le sans-abrisme dans la ville : travailler en réseau, rendre visible la situation, rompre avec la stigmatisation des personnes sans domicile fixe et avancer vers des politiques cohérentes avec la garantie de la fonction sociale du logement.

Sur la question des causes du sans-abrisme, l'Adjointe à la Mairie a mis l'accent sur le logement mais également sur les lois concernant l'immigration qui, de fait, empêchent l'inclusion efficace des migrant-e-s les plus vulnérables, du fait du lien établi entre les droits et le fait d'avoir un droit de séjour. M^{me} Ortiz a également signalé des causes structurelles : le facteur travail n'a plus la capacité de redistribuer les revenus et les pouvoirs publics n'ont pas non plus créé de mécanismes de garantie pour des revenus suffisants.

Elle a mis en évidence la nécessité de co-élaborer les politiques publiques avec les personnes sans domicile fixe et les organisations qui les accompagnent, et travailler en particulier à la prévention du phénomène, à la garantie des droits (de tous les droits, pas uniquement celui au logement), à la satisfaction des besoins de base en marge du marché et au maintien d'un espace public décent pour les personnes vivant dans la rue. « Il faut travailler à la question du logement social, mais aussi revoir les mécanismes de réintégration des sans-abri : les politiques actuelles ne répondent ni à leurs attentes, ni à leurs nécessités. »

Jesús Ruiz, du Réseau de prise en charge des sans-abris de Barcelone, partageant le point de vue de M^{me} Ortiz, a signalé la nécessité de politiques publiques fortes pour lutter contre les causes structurelles du sans-abrisme. Son intervention s'est focalisée sur le rôle possible du tiers secteur dans la garantie du respect des droits des personnes sans domicile fixe : d'un côté, poursuivre le travail fondamental d'accompagnement de ces personnes, avec la Mairie, tout au long du processus de rétablissement; de l'autre, mener un travail fort de plaidoyer et de promotion et suivi des politiques publiques, qui puissent répondre aux besoins réels des sans-abri. « La société civile compte sur l'émancipation des personnes sans domicile fixe, la connaissance et les collaborateurs sur le terrain. Il est essentiel de travailler en réseau et de continuer de sensibiliser la population. »

Pour sa part, **Jorge Enrique Rojas**, ancien Secrétaire à l'inclusion sociale de Bogota, a souligné la nécessité de reconnaître la diversité des personnes vivant dans la rue et de traduire ces différences dans les politiques publiques. Pour cela, « il est nécessaire de ré-humaniser la considération sociale attribuée aux habitant-e-s de la rue, il faut affecter des ressources pour changer cette approche. »

M. Rojas a également identifié une autre cause au sans-abrisme : la discrimination. Il a signalé le fait que « quatre SDF sur dix à Bogota appartiennent à la communauté LGBT, et deux sont des personnes transgenres » ; il a fait référence à d'autres groupes également victimes de la discrimination : les femmes, les enfants, les ethnies, les personnes souffrant de handicap... « La solution à ce problème passe par la reconnaissance, la valorisation de leur identité et la participation politique ».

Pour terminer, l'ancien Secrétaire a évoqué l'approche utilisée dans la politique publique pour les habitant-e-s de la rue du programme Bogota Humana : selon lui, une partie des personnes vivant dans la rue le fait par volonté, par décision propre. « Cela fait partie de leur domaine d'autonomie, et il faut le respecter et permettre qu'ils et elles puissent continuer à vivre ainsi, de façon décente, et avec un accès aux droits essentiels. »

Troisième partie : recommandations pour l'inclusion des droits des personnes sans domicile fixe au Nouvel Agenda de l'Habitat

La troisième et dernière partie de la table ronde a débuté avec une session ouverte afin que les participant-e-s formulent leurs recommandations pour Habitat III concernant les droits des personnes sans domicile fixe.

Albert Sales (chercheur à l'Université Pompeu Fabra) a répondu aux propos de Jorge Enrique Rojas relatifs à l'existence d'un secteur de personnes vivant dans la rue par libre choix, décision qui doit donc être respectée. M. Sales a précisé qu'« il faut respecter la préférence de rester dans la rue par

rapport à ce que les institutions ou les organisations leur proposent, mais il ne faut pas affirmer que ces gens sont dans la rue parce qu'ils et elles le souhaitent : la préférence est manifestée par rapport aux options qui, selon [lui], sont de piétres alternatives. »

A été également proposée l'inclusion du droit au logement comme droit pouvant relever de la compétence d'un tribunal dans la Déclaration de Barcelone d'Habitat III, tout en déclarant une forte opposition à la criminalisation de l'occupation des espaces publics.

Álvaro Puertas, Secrétaire général de HIC, a également fait référence au droit au logement adéquat comme un droit humain, fondamental au respect du reste des droits. Il a proposé que l'Agenda mentionne la nécessité de doter les villes de ressources contre les expulsions forcées, mais aussi de ressources pour améliorer les conditions de vie des habitant-e-s de la rue. Au niveau international, un autre aspect important à prendre en considération sont les mécanismes de coordination entre ONU-Habitat, Habitat III et ONU-Droits de l'Homme, afin qu'ils soient suffisants pour garantir la mise en œuvre des droits recueillis dans le Nouvel Agenda de l'Habitat.

Jorge E. Rojas est intervenu pour formuler deux propositions : d'une part avoir une incidence sur les causes multiples du sans-abrisme au travers d'une étude capable de classer les causes générant ce phénomène, de façon à avoir une vision globale de ce dernier. D'autre part, il a proposé de générer des connaissances de ce type également au niveau global, en classant les villes en fonction des différents taux de personnes sans domicile fixe par 5000 habitants et les problématiques associées à ce phénomène.

Enfin, **Lorena Zarate** (HIC) et **Patrick Braouezec** (Plaine Commune) ont clos la table ronde en effectuant une évaluation des défis auxquels le Nouvel Agenda de l'Habitat fait face concernant les droits des personnes sans domicile fixe, en apportant des recommandations afin qu'ils soient inclus dans la déclaration qui sera adoptée lors d'Habitat III.

Ainsi, **Lorena Zarate** a insisté sur le fait que le sans-abrisme est, avant tout, un problème politique : « Rien qu'en Europe, on recense plus de 4 millions de sans-abri, alors qu'il existe 11 millions de logements vides. » De fait, depuis la grande crise de 2008, le nombre de personnes sans domicile fixe a augmenté de façon exponentielle, en particulier dans les pays du Nord. « Toutefois, il est difficile de trouver ces chiffres car les gouvernements nationaux n'élaborent pas ce type de statistiques, même s'ils ont l'obligation, recommandée par les rapporteurs des Nations Unies, de produire de telles données. »

Outre cette proposition d'élaboration et de diffusion des données, la Présidente de HIC a proposé de travailler pour garantir la sécurité des occupants « indépendamment de sa forme légale, c'est-à-dire, dissocier la garantie des droits de la forme de propriété ». Le modèle actuel suppose que, devant l'incapacité de démontrer la relation formelle entre habitant et logement, il est impossible d'accéder à de nombreux autres droits. « Il faut mettre fin à la discrimination en fonction de la propriété. »

M^{me} Zarate a également souligné l'importance des voix, des témoignages, lors du processus d'Habitat III : « il faut garantir leur présence, ils et elles doivent être présent-e-s aux conférences, aux discussions officielles. » Enfin, elle a rappelé que l'engagement des États auprès des personnes sans

domicile fixe a été pris depuis Habitat II et malgré tout, « la situation ne s'est pas améliorée, au contraire, elle n'a fait que renforcer leur criminalisation. »

En dernier lieu, **Patrick Braouezec** a exprimé la nécessité de rendre le sans-abrisme visible, de le reconnaître comme élément constitutif de nos villes tout en luttant pour l'empêcher. Cela passe par la facilitation de lieux décents par les villes, le développement d'une dotation de services: « personne ne choisit de vivre dans la rue, mais si la situation se produit, il faut pouvoir vivre décemment. » Et pour cela, il faut s'engager à la garantie des droits d'accès à la santé, à l'hygiène, à la culture, aux loisirs...

M. Braouezec a clos le débat en signalant le fait que, face à l'incapacité des États à garantir les droits de tous-tes ses habitant-e-s, c'est la solidarité au niveau local qui fonctionne, grâce au travail en réseau.

Il a conclu en déclarant : « Lors d'Habitat III, il faut que nous parvenions à l'engagement des États et des gouvernements locaux pour la garantie des droits des personnes sans domicile fixe et à la réaffirmation que leur criminalisation est inacceptable. Il faut réaliser régulièrement des évaluations de ces engagements et de l'état du sans-abrisme dans nos villes. Il faut travailler ensemble».