

Des taches dans le paysage : mesures et démesures envers les sans abris sur l'espace public. Quelques informations sur les pratiques en Belgique

Lucie Martin

Parce qu'ils n'ont pas de logement, l'espace public, dans son acceptation courante (à savoir les rues, les espaces ouverts et fréquentés par le public) est un élément central de la vie des personnes sans abri, qui par ailleurs les définit largement : on parle notamment des « gens de la rue ». Pour ces derniers, l'espace public peut devenir (à défaut) le lieu de toutes les activités du quotidien : dormir, manger, travailler, se reposer, se soulager etc.

Or, l'espace, s'il est public, n'en est pas moins pourvu de normes, de règles formelles et tacites qui régulent les comportements et que les personnes sans abri ont vite fait de transgresser pour usage « anormal » de l'espace. Sans abris, mendiants, errants, ceux qui incarnent la différence, font partie des figures « indésirables » de la ville. D'autant plus que la ville se modifie : on assiste à de larges processus de privatisation de certains espaces qui vont de pair avec la gentrification de la ville. Ainsi, la nature des lieux change, et avec eux les mesures, moyens pour les faire respecter. Dans ces paysages nouvellement aseptisés, les personnes sans abri font « taches », et les pratiques de survie qu'ils développent sont de plus en plus sanctionnées.

Une tendance semble à cet égard se dessiner dans plusieurs pays d'Europe : celle de chasser les pauvres de l'espace public. Pour ne citer que quelques exemples, la France a vu récemment la multiplication des arrêtés anti-mendicité, et dans certaines villes, la création d'une interdiction de fouiller dans les poubelles (Nogent-sur-Marne) ; en Grèce, les personnes en rue qui ne respectent pas les normes d'hygiène peuvent être mises en détention et en Hongrie, dormir une nuit en rue est punissable d'une amende de plus de 200 euros, de 60 jours d'emprisonnement en cas de récidive.

On observe ainsi un renforcement des mesures répressives sanctionnant les marges, attestant d'un traitement policier de la misère. Ces mesures, généralement prises au nom de la sécurité de tous (et « pour le bien des personnes elles-mêmes ! ») assimilent les pauvres à des délinquants, voire à des criminels. Il semblerait qu'on ait choisi de résoudre la question de la pauvreté : comme nettoyer en balayant les poussières sous les canapés¹.

Et chez nous, qu'en est-il ? Les sanctions administratives pour garantir l'« ordre public »

En Belgique, la mendicité et le vagabondage ont été décriminalisés en 1993. Cela ne signifie pas que la tolérance à l'égard de ces personnes soit désormais généralisée. Loin s'en faut, quelques années plus tard, on observe l'apparition de nouvelles mesures, définissant le droit à l'espace et sanctionnant les comportements de ceux qui n'y sont pas bienvenus : les sanctions administratives. Ces mesures, qui ne concernent pas explicitement les personnes sans-abri, sont des ordres disciplinaires, qui imposent une amende ou retirent une permission accordée par les autorités locales dans le but de punir les individus qui violeraient les règlements communaux. Elles sont apparues avec l'article 119bis de la Nouvelle Loi

¹ L'intention de cet article est de traiter des mesures répressives envers les personnes sans-abri, particulièrement par rapport à la question de l'accès à l'espace public. Il ne s'agit pas d'analyser globalement la position de la société belge vis à vis du phénomène, qui oscille davantage entre logique humanitaire et logique sécuritaire, mais de nous attarder précisément sur ce deuxième pôle. Il s'agira davantage de présenter les mesures existantes et les pratiques de fait que de procéder à une analyse des changements historiques. Les données sont issues en grande partie des observations et des entretiens réalisés pour le « Belgian report on criminalisation of homeless people », (Martin L., Potts C., 2012) commandité par la Feantsa et Housing Right Watch.

Communale (1999), qui donne le pouvoir aux autorités locales d'édicter des règles de comportement en public et de punir les comportements proscrits par des sanctions administratives. Cette loi témoigne d'un mouvement de localisation et d'intensification de la gestion des incivilités. En effet, ce système de gouvernance et de régulation des comportements tend à décentraliser les mécanismes pénaux en même temps qu'il intensifie les mesures imposées envers les contrevenants.

L'application de ces sanctions administratives est le moyen principal par lequel l'appareil pénal contrôle la présence et les comportements des personnes « dérangeantes » en Belgique. Avec les sanctions administratives, le traitement des personnes sans abri est devenu une affaire locale, qui, sans soulever d'inquiétude ni d'hésitation de la part des autorités locales, est soumis à régulation pénale. En effet, les communes peuvent définir elles-mêmes les comportements qu'elles souhaitent proscrire et leur transgression est assorti de sanctions : des amendes pouvant aller jusqu'à 250 euros.

Sanctionner les comportements « menaçants »

Les règlements communaux et de police régulent donc un panel de comportements qui, s'ils ne visent pas exclusivement les personnes sans abri, ont pourtant une incidence majeure sur leurs existences. Ces règlements concernent « la propreté, la salubrité, la sureté, la sécurité publique ». Or, lorsque l'Etat délègue aux communes la réglementation en ce qui concerne ces notions, il leur laisse également une marge d'appréciation très large pour déterminer ce qui doit être entendu par celles-ci. Nuisance sonore, visuelle, olfactive, les possibilités de réguler ou non les comportements sont larges et ouvertes puisque basées sur l'appréciation subjective de ces très vagues notions. Tant les modalités que le contenu des sanctions restent libres de détermination.

Par exemple, le « Règlement Général de Police d'Ixelles » qui concerne la propreté et l'hygiène publique, interdit le fait de cracher, d'uriner, de déféquer, mais aussi de se baigner ou de « salir » l'espace public, de déranger les voisins avec des mauvaises odeurs, de camper pour plus de 24h. Mais encore : les comportements qui « menacent la sécurité publique » ou bloquent le passage pour les piétons ou les voitures aux feux rouge sont interdits ainsi que toutes les activités qui peuvent « priver les individus de l'accès à l'espace public »². Les activités quotidiennes d'une personne sans abri peuvent facilement transgresser ces règlements alors que ceux-ci laissent aux agents une grande marge de discrétion pour décider de qui « menace la sécurité publique ». On peut d'ailleurs se demander en quoi, par exemple, une gêne olfactive porte atteinte à l'ordre public. De manière détournée, ces règlements déclarent presque qu'il est illégal d'être sans abri.

Lourde peine pour une « transgression » qui remet d'abord en question la cohésion du « nous commun ». En effet, là où existe un tissu social dense, un réseau de personnes qui se reconnaissent une identité commune, les incivilités sont vues comme autant de défiances à un ordre préalable et les discours sur celles-ci soulignent que l'espace, s'il est public, n'est pas pour autant, dans l'esprit des riverains et des commerçants, sans propriétaires. Plus que leur présence, ce sont aussi les traces qui témoignent du passage des sans-abri qui dérangent, et constituent autant d'« offenses territoriales »³ qui rendent l'occupation des lieux encore moins légitime. Pour le sociologue Bernard Francq, les personnes sans abri représentent d'abord « une menace symbolique qui se traduit très concrètement par des mesures répressives »⁴.

² Règlement Général de Police d'Ixelles: www.elsene.irisnet.be/site/downloads/rgp.pdf. Le règlement de police de la Ville de Bruxelles définit les mêmes interdictions : <http://www.bruxelles.be/dwnld/18633022/>

³ Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne: les relations en public*. Paris: Editions de Minuit, 1973. Print.

⁴ Francq B., « Insertion sociale des sans-abri », *Politique scientifique* 2003.

Mais si ces règlements ne concernent pas uniquement les personnes sans-abri, certaines villes ou communes ont décidé d'aller plus loin en ciblant directement ceux qu'elles considèrent comme des auteurs de trouble, et de s'attaquer à la mendicité.

Astuces : A défaut d'interdire, réguler la mendicité

En effet, la mendicité étant décriminalisée depuis 1993, les villes et communes ont développé une série de moyens pour contourner l'« interdiction d'interdire », pour contrôler, limiter, organiser ces pratiques « déviantes » et sanctionner les comportements « dérangeants ».

Ainsi, le Règlement de Police de Liège organise la mendicité par zones et par heures, sous forme de tournante. La mendicité est « répartie » -chaque jour les mendiants doivent changer de quartier-, « régulée » selon certains horaires et interdite le dimanche et les jours fériés⁵. La loi autorise de cette façon aux agents de la sécurité locale de disperser les mendiants et de les forcer à circuler dans la ville. Depuis mai 2012, la ville a durci son règlement en insérant la possibilité de procéder à des arrestations administratives pour les mendiants récidivistes⁶. A Charleroi aussi, la mendicité est réglementée explicitement dans les textes communaux: l'activité est interdite sur les voiries étroites de moins de 5 mètres ainsi que dans les tunnels et sur les ponts⁷. La commune d'Etterbeek, inspirée par les mesures prises à Liège, a voté le 7 mai 2012 un nouveau règlement interdisant la mendicité devant les magasins et limitant au nombre de 4 par rue les mendiants dans certaines rues commerçantes.

On assiste ainsi à l'apparition progressive de réglementations locales explicites concernant la mendicité sur l'espace public. La dynamique est claire : à problème donné répond réglementation et interdiction ciblée⁸ : on crée des règlements à partir de cas isolés. C'est ici la pauvreté qui est directement visée, et pénalisée, et si ce n'est toujours par une amende, qu'on sait qu'elle restera impayée, parfois par une mise temporaire au cachot⁹.

On observe donc aussi en Belgique le développement de mesures qui visent directement ou indirectement les personnes sans abri. Cependant, l'existence de celles-ci ne signifie pas que des marges de tolérance, dans l'ombre surtout, soient inexistantes. Au contraire, l'extension des fonctions de contrôle, la démultiplication et la diversification des règles et des personnes sensées les incarner renforcent « le flou » quant aux conduites inacceptables et aux sanctions perpétrées. Ce manque de clarté, de cohérence, participe de manière ambiguë, tant à la création des situations conflictuelles de cohabitation sur l'espace, qu'aux marges de tolérance réelles observées. Pour Meerschaut K. et al.¹⁰ cependant, la nouveauté des sanctions

⁵ Voir règlement de Police de Liège : www.liege.be

⁶ La procédure d'application des sanctions s'établit selon une hiérarchie montante à chaque nouvelle transgression. Ainsi, en cas de première infraction au règlement, le mendiant reçoit un PV et une copie du règlement communal. A deuxième infraction, un deuxième PV est dressé et un assistant social se voit chargé de vérifier que la personne reçoit les aides auxquelles elle a droit. C'est la troisième infraction qui peut être considérée comme trouble de l'ordre public et mener à une arrestation administrative.

⁷ Le règlement de police de 2005, modifié en 2009 contient 10 articles concernant directement la mendicité. <http://www.charleroi.be/node/6828>

⁸ Pourtant, ces règlements spécifiques concernant la mendicité sont non nécessaires étant donné que les règlements communaux proscrivent déjà les comportements agressifs, les occupants menaçants, les personnes qui gênent le passage etc.

⁹ La punition commence avec une amende, mais dans l'incapacité de payer celle-ci, les « auteurs » sont parfois envoyés en prison, ce qui instaure littéralement comme un crime le fait d'être désespérément pauvre.

¹⁰ Meerschaut, Karen et al. "The use of municipal administrative sanctions by the municipalities of Brussels. Is there a need for a regulating role for the Brussels Capital Region ?", *Brussels Studies*. Région de Bruxelles-Capitale. 18 (2008): 1-15. Web. 4 July 2012.

administratives réside dans le fait que leur possibilité d'application met un terme à une ancienne culture de la tolérance. Qu'en est-il réellement ?

Gestion locale : Négocier des espaces, apprécier des comportements

Si les textes communaux offrent l'image d'une condamnation stricte des incivilités, nos entretiens avec les personnes concernées (sans abri, policiers, des travailleurs de rue) suggèrent un tableau nettement plus nuancé. Les récits et anecdotes rapportés témoignent du décalage entre les pratiques d'interdiction de fait et les règlements, dévoilant à la fois le caractère local de la gestion des personnes sans abri sur l'espace public et la part d'arbitraire qui accompagne cette gestion.

Tantôt chassés sans autre forme de procès, tantôt tolérés, l'issue des situations dépend de plusieurs facteurs qui s'influencent les uns les autres : interconnaissance (qualité des relations personnelles avec les acteurs en présence -commerçants, citoyens, agents de police ou de sécurité etc.) ; temps d'« installation » ; respect de certaines règles tant informelles que formelles ainsi que de ceux qui les posent ; type de lieu (privé, semi-privé, public) ; plaintes des tiers ; représentation qu'ont les tiers des personnes sans-abri etc. L'issue des situations n'est jamais vraiment jouée d'avance. S'il est par exemple généralement admis que la transgression de certaines règles ne trouve jamais de concrétisation dans la pratique, il arrive aussi fréquemment que des comportements légalement ou administrativement non proscrits soient condamnés. Il est en effet courant que les personnes sans abri, même lorsqu'elles ne violent aucun règlement, soient invitées à quitter les lieux. Généralement, l'intervention policière dépend fortement des plaintes répétées des commerçants. Elles constituent de fait, un facteur central d'« évacuation ». Les interventions suivent une rationalité marchande : c'est en réponse à la plainte commerciale, selon une justification « clientéliste » que la police enjoint souvent les sans abri à quitter les lieux. L'argumentation est hygiéniste mais aussi sécuritaire. C'est d'autant plus le cas pour les espaces « quasi publics », « privés à usage public », régis par des règles plus strictes et possédant souvent leurs propres services de sécurité (centres commerciaux, sociétés de transport en commun etc.)¹¹. Ici, plus clairement qu'ailleurs, les espaces doivent être propres pour les clients.

L'issue des situations problématiques, de celles qui dérangent, est ainsi laissée à la bonne appréciation des agents investis d'un pouvoir sanctionnateur. Le pouvoir discrétionnaire de ceux-ci montre à quel point la gestion est locale et se réalise toujours *au cas par cas*. Sur l'espace public, la négociation est donc courante et différenciée, l'issue des situations incertaine.

Transformer le mobilier – inscrire la géographie des espaces publics

Outre les mesures claires, traduites dans des règlements, limitant l'usage et l'accès des personnes sans abri à l'espace public, il existe des mesures bien connues, plus « douces » mais non moins insidieuses qui limitent de fait l'accès et l'utilisation de l'espace. C'est le cas des récentes mais très larges reconfigurations du mobilier urbain. Ces mesures, qui incitent au déplacement, sont symboliquement et matériellement tout autant pénalisantes. De cette façon, pénaliser des pratiques est devenu une caractéristique de la géographie des espaces publics. L'essentiel est de mettre en mouvement, ceux qui seraient tenté de « prendre racines ». Ainsi, la rénovation des stations de métro en a profité pour remplacer des bancs traditionnels par des installations plus « modernes » qui séparent les places sur les bancs empêchant toute

¹¹ Ainsi, la Stib, dispose d'un règlement relativement précis (qui interdit un lot de comportements et d'activités allant de la mendicité au fait de gêner par son odeur, ses affaires, sa présence) mais aussi ses propres services de sécurité qui peuvent poser des amendes en cas d'infraction au règlement.

possibilité de s'allonger. Il en va également des petites barrières, grilles etc. qui s'apposent à la frontière des lieux fréquemment utilisés. La présence des personnes sans abri sur l'espace public est ainsi pénalisée, dans le sens commun du terme : désavantagée, rognée. Ce type de mesure relève d'une volonté, souvent avouée d'ailleurs, d'épurer les espaces des « indésirables ». Cette tendance observée à l'égard des personnes sans abri ne fait que refléter une tendance générale qui semble s'accroître : des réglementations de plus en plus explicites ciblant les populations marginalisées¹².

Intensification? A suivre...

Si on assiste bien à une réglementation accrue des comportements sur l'espace public, les pratiques de fait sont quant à elles multiples : les sanctions et injonctions au déplacement sont fréquentes, mais elles n'empêchent pas l'apparition de formes de solidarité et de marges plus ou moins grandes de tolérance. Néanmoins, cette zone de tolérance est mise à mal par un ensemble de facteurs qui méritent une attention soutenue : la prolifération des espaces semi-publics mais aussi l'attention politique soutenue envers la question des incivilités, récemment remise à l'agenda.

En effet, élections communales obligent, la soi-disant « urgence » de cette question a permis -à la grande joie de Joëlle Milquet-, au Conseil des Ministres de se mettre rapidement d'accord sur un nouveau texte de loi. Ce texte élargi la liste des comportements condamnables par les sanctions administratives (eg. l'ivresse), augmente le montant maximal des amendes à 350 euros et le nombre d'agents « constatateurs » ainsi que leurs fonctions, mais prévoit aussi la possibilité pour le Bourgmestre d'édicter une interdiction de lieu d'un mois, renouvelable deux fois, en cas de « trouble à l'ordre public » et d'infraction répétée. On peut dès lors s'inquiéter de voir cette ancienne « culture de la tolérance » passer davantage à la trappe. Surtout dans la mesure où le fonctionnement du système est sensé s'autoalimenter : autrement dit, c'est en sanctionnant que le fonctionnaire sanctionnateur paiera son propre travail.

Ce système, que beaucoup qualifie de justice parallèle puisque les communes se retrouvent ici juge et partie, montre à quel point le gouvernement décide de prendre les « problèmes » par les mauvais bouts, en proposant une réponse sécuritaire à un problème social. Ces mesures qui ciblent les plus pauvres sont d'autant plus inefficaces qu'elles sont plus coûteuses que de fournir un hébergement. Sous prétexte de vouloir préserver la sécurité et l'ordre public, les pauvres sur l'espace public sont assimilés à des délinquants potentiels, voir des criminels. Ils peuvent toujours crier que ce sont eux, en rue, qui sont en danger...

¹² Comme les bancs pour les sans abri, la musique classique diffusée le soir dans les stations de métro a pour objectif de dissuader les bandes de jeunes et dissoudre le fameux sentiment d'insécurité.