

À quelles conditions un arrêté « anti-mendicité » est-il légal ?

Résumé

L'arrêté d'un maire qui n'interdit les actes de mendicité que durant la période estivale, du mardi au dimanche, de 9 heures à 20 heures, et dans une zone limitée au centre-ville et aux abords de deux grandes surfaces, est une mesure d'interdiction légalement justifiée par les nécessités de l'ordre public.

Police générale ■ Maire ■ Circulation et stationnement ■ Art. L. 2212-2 du CGCT ■ Arrêté « anti-mendicité » ■ Légalité ■ Oui.

CE (5/7 SSR) 9 juillet 2003, *M. Lecomte, Association AC Conflent*, req. n^{os} 229.618 et 229.619 – *M. Maisl, Rapp.* – *M. Olson, C. du G.* – SCP Boré, Xavier et Boré, Av.

Conclusions

Terry Olson, commissaire du gouvernement

À l'instar d'un grand nombre d'autres communes, situées en particulier dans le sud de la France, la commune de Prades, localité touristique située dans les Pyrénées-Orientales, a été confrontée plusieurs étés de suite à des difficultés tenant à la présence en nombre élevé dans le centre-ville de personnes socialement marginalisées. La présence de ces personnes semble avoir engendré divers incidents ayant motivé des plaintes et réclamations des habitants et des commerçants.

Arrêté « anti-mendicité » jugé légal par la cour administrative d'appel

En manifestant ainsi sa volonté de prévenir le renouvellement de ce type de désordres dans la commune, le maire de Prades a pris le 30 mai 1996 un arrêté sur le fondement des pouvoirs de police générale qu'il tient du Code général des collectivités territoriales en vue d'assurer l'ordre, la sécurité et la tranquillité publique. Par cet arrêté, le maire a tout d'abord délimité un périmètre constitué de deux places, de quinze rues du centre-ville ainsi que des abords de deux grandes surfaces commerciales de la commune. Dans le périmètre ainsi délimité, le maire a décidé que seraient interdits du 10 juin au 30 septembre 1996, de 9 heures à 20 heures du mardi au dimanche :

- la mendicité, à l'exception des quêtes officielles autorisées par les pouvoirs publics ;
- le fait de demeurer allongé d'une manière prolongée dans des conditions gênant le libre passage des piétons ;

– la consommation d'alcool, sauf à la terrasse des cafés et lors de manifestations locales traditionnelles telles que des fêtes, par exemple.

Cet arrêté a fait l'objet de cinq recours pour excès de pouvoir formés par deux personnes physiques se présentant comme SDF, dont M. Lecomte et trois associations ayant pour objet social, à des titres divers, l'aide aux sans-abris et aux exclus.

Le tribunal administratif de Montpellier, par un jugement en date du 21 mai 1997, a fait droit à ces conclusions et annulé l'arrêté contesté. La commune a relevé appel du jugement. Par un arrêt en date du 9 décembre 1999 la cour administrative d'appel de Marseille, annulant le jugement et accueillant l'appel, a admis la légalité de l'arrêté.

Cet arrêt fait l'objet de deux pourvois en cassation :

- l'un formé sous le n^o 229.618 par M. Lecomte ;
- l'autre formé sous le n^o 229.619 par l'Association AC Conflent.

La cour, après avoir cité les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales fondant le pouvoir de police générale du maire et analysé la portée de l'arrêté contesté, a motivé son arrêt en ces termes : « *Considérant qu'il ne résulte pas des pièces du dossier que par l'ensemble des dispositions sus-indiquées, limitées à la période estivale et applicables seulement à certaines voies du centre de l'agglomération et aux abords de certaines grandes surfaces, le maire de Prades ait pris des mesures excédant celles qu'il pouvait légalement édicter pour assurer préventivement, en période d'afflux touristique, la sécurité, la commodité et la tranquillité*

nécessaires aux usagers des voies publiques ; que les restrictions imposées, compte tenu de leur limitation dans le temps et l'espace, ne soumettent pas les personnes concernées à des contraintes excessives autres que celles qu'impose le respect des objectifs poursuivis ».

Deux premiers moyens de cassation écartés

Deux des moyens soulevés nous paraissent pouvoir être assez aisément écartés :

- l'arrêt de la cour nous semble motivé de manière suffisante, la cour ayant indiqué en quoi les mesures de police ainsi édictées par le maire étaient, d'une part, limitées dans le temps comme dans l'espace et, d'autre part, à la nature des désordres adoptées que le maire entendait prévenir. La formulation de l'arrêt est, certes, un peu ramassée mais une censure sur le terrain de l'insuffisance de la motivation semblerait sévère ;

- il est également reproché à la cour d'avoir entaché son arrêt d'une méconnaissance de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) interdisant les traitements inhumains et dégradants et de l'article 14 de la même convention interdisant la discrimination. Mais autant il paraît possible – et il devient banal – de contester une décision de justice sur le fondement de la méconnaissance du 1 de l'article 6 de la CEDH, autant nous avons peine à saisir en quoi un arrêt de cour administrative d'appel pourrait, par lui-même, être entaché d'une violation des droits garantis par les stipulations des articles 3 et 14 de la Convention européenne. Ce moyen nous semble, à la vérité, radicalement inopérant.

Dénaturation des pièces du dossier ?

Si vous nous avez suivi jusque-là, il vous reviendra alors d'examiner le seul moyen véritablement délicat que ces requêtes présentent à juger. C'est le moyen tiré de ce que la cour aurait entaché son arrêt d'une dénaturation des pièces du dossier qui lui était soumis en estimant que les restrictions découlant de l'arrêt attaqué n'étaient pas excessives pour assurer la sécurité et la tranquillité des usagers de la voie publique en cette période d'afflux touristique.

Nature du contrôle du juge de cassation ?

Mais ce moyen soulève une question en amont, qui est celle de la nature du contrôle que le juge de cassation exerce sur l'appréciation à laquelle se livrent des juges du fond devant juger de la légalité d'une mesure prise par le maire sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, donc lorsque ces juges du fond mettent en application le raisonnement appliqué depuis votre décision fondatrice en la matière qui est l'arrêt du 19 mai 1933, *Benjamin*¹, rendu à propos de la liberté de réunion mais qui n'en est pas moins transposable à l'ensemble des mesures restrictives édictées par un maire dans l'exercice de son pouvoir de police générale.

Votre jurisprudence ne nous paraît pas avoir très explicitement tranché, à ce stade, la question de la nature d'un tel contrôle. Deux voies sont possibles, l'appréciation souveraine ou le contrôle de qualification juridique.

Appréciation souveraine ?

Au soutien de la solution de l'appréciation souveraine peuvent être invoqués des arguments ne manquant pas de portée. Le principal tient bien sûr à ce que ce qui est en cause est, pour l'essentiel, une appréciation de fait ; lorsqu'un juge du fond a à apprécier des éléments de pur fait, la solution venant au naturellement à l'esprit consiste à s'en remettre à son appréciation souveraine, réserve étant faite du pouvoir de censurer une éventuelle dénaturation que le juge de cassation tient toujours en réserve.

Un autre argument fort consiste à soutenir que, dans une telle matière, il peut être souvent nécessaire de tenir compte de circonstances locales ; là encore, les juges du fond paraissent assez bien désignés pour apprécier un particularisme, peut être davantage que le juge de cassation.

Si vous estimez devoir vous en remettre à l'appréciation souveraine du juge du fond, alors le sort devant être réservé à ce moyen ne nous paraît guère soulever d'hésitation. Nous n'aurons alors aucun doute à vous proposer de l'écarter, l'appréciation souveraine de la cour étant clairement exemptée par d'accent de dénaturation. Le dossier soumis aux juges du fond est des plus solides. Il en ressort que cette commune a subi plusieurs fois de suite et bien à contrecœur l'arrivée en grand nombre de personnes stationnant à longueur de journée voire campant dans les rues piétonnes et sur les trottoirs, dans des conditions d'hygiène rendues encore plus déplorables par les fortes chaleurs de l'été, consommant force boissons alcoolisées, ceci s'accompagnant d'altercations ou de rixes sur le point de savoir qui contrôlerait telle section du pavé de cette bonne ville, pour s'y adonner à la mendicité.

Ceci vous place dans le vif du sujet. Cet arrêté est, comme on le dit dans les médias, un arrêté anti-mendicité. Mais il y a plusieurs manières de la pratique et les personnes que nous venons de vous décrire semblent, du moins à Prades, avoir eu une conception agressive de la mendicité, les passants refusant de verser leur obole s'exposant à des invectives ou à des menaces prenant un relief particulier du fait que ces personnes étaient souvent accompagnées de chiens de taille nettement plus élevée que celle d'un yorkshire.

Le dossier, au vu duquel la cour a statué, abonde en pétitions, lettres, mains courantes de commissariat de police faisant apparaître que cette situation était perçue par un nombre élevé d'habitants – notamment âgés – et une proportion plus élevée encore de commerçants, dont les clients se raréfiaient, comme étant pour le moins excessive et difficilement supportable.

Compte tenu de cette situation, dont il n'est pas exagéré de dire qu'elle pouvait dégénérer, la cour ne semble pas avoir dénaturé des pièces du dossier ni commis d'erreur de droit en regardant la mesure en cause comme légale après s'être assurée qu'elle était limitée dans le temps et dans l'espace et qu'elle satisfaisait au principe de proportionnalité, en n'allant pas au-delà du strict nécessaire.

Vers un contrôle de qualification juridique ?

Cependant, nous pensons que des arguments au moins aussi forts peuvent être identifiés au soutien d'un contrôle de qualification juridique. Deux séries d'éléments peuvent être identifiées en ce sens, les uns à caractère général et les autres propres à ce contentieux spécifique des arrêtés dits anti-mendicité.

D'une manière générale, il nous semble que, depuis que vous exercez la fonction de juge de cassation des arrêts des cours administratives d'appel, plus la matière en cause touche à l'exercice des libertés plus vous êtes enclins à préférer le contrôle de qualification juridique à l'appréciation souveraine des juges du fond, y compris – comme c'est le cas en l'espèce – lorsqu'il s'agit essentiellement de contrôler une appréciation de fait et sans que le juge de cassation, comme il lui arrive de le faire, puisse ici efficacement fixer des lignes directrices ou des grilles de critères que l'autorité de sa jurisprudence conduirait à faire appliquer dans d'autres cas².

Dans un domaine un peu différent, mais touchant de près aux libertés, on peut noter que le juge de cassation exerce un contrôle de qualification juridique lorsqu'une cour administrative d'appel juge qu'un arrêté d'expulsion ne méconnaît pas les droits garantis par l'article 3 de la CEDH³.

Ainsi, compte tenu de la matière en cause, celle des libertés, la tendance générale de la jurisprudence nous paraît plutôt orienter vers un contrôle de qualification juridique. Celui-ci nous paraît, en outre, celui qui offre la plus grande cohérence avec la fonction de juge d'appel que l'article L. 523-1 du Code de justice administrative a donné au Conseil d'État en matière de référé liberté.

Il nous semble, au surplus, que certains domaines propres aux arrêtés dits anti-mendicité ou anti-bivouac devraient vous conduire à retenir un tel contrôle pour permettre à votre juridiction suprême d'exercer au mieux sa fonction régulatrice.

Il apparaît en effet que les juridictions administratives défendent des lignes très variables dans ce domaine. Certaines admettent assez aisément la légalité de ces arrêtés ; à l'inverse, d'autres, telles que le tribunal administratif de Bordeaux, sont sur une ligne beaucoup plus restrictive⁴.

Dès lors, dans un domaine juridique et sociologiquement sensible, un contrôle de qualification juridique offrirait une meilleure garantie contre des divergences de jurisprudence marquées voire

¹ Rec., p. 541.

² Pour un arrêté d'expulsion et une atteinte disproportionnée au droit garanti par l'article 8 de la CEDH, v. CE 11 juin 1999, *Ministre de l'Intérieur* : Rec., p. 176 ; CE 6 décembre 2002, *Mahtout*, req. n° 241.186. Pour le contrôle de qualification exercé sur un régime d'admission d'un étranger sur le territoire français, v. CE 3 mars 2003, *Ministre de l'Intérieur*, req. n° 238.662 A.

³ CE 6 avril 2001, *Djerrar*, req. n° 212.106 B.

⁴ TA Bordeaux 6 février 2003, *Lhomme, Werishko* – Fédération nationale du comité du droit au logement : JCP A 2003, p. 226.

› Police administrative

criantes entre les cours administratives d'appel.

Pas d'erreur de qualification juridique

Comme vous l'aurez compris, c'est ce type de contrôle qui a notre préférence.

En l'espèce, il n'aboutirait pas selon nous à une solution différente que celle que nous vous avons proposé de retenir pour le cas où vous décideriez de vous en tenir à l'appréciation souveraine des juges du fond. Nous ne pensons pas que la cour ait commis une erreur de qualification juridique en regardant comme justifiées et proportionnées les mesures de restrictions édictées par l'arrêté litigieux.

La principale raison en est que, si la matière en cause se rattache globalement aux libertés, dans lequel vous jugez depuis l'arrêt *Benjamin* que la liberté doit être la règle et l'interdiction d'exception, il nous semblerait abusif d'affirmer que le maire a

porté atteinte à un droit juridiquement protégé. La liberté d'aller et venir est un droit auquel la jurisprudence du Conseil constitutionnel a conféré une valeur constitutionnelle, mais l'exercice de la mendicité n'est en aucun cas une des formes ou un des attributs de la liberté d'aller et venir. Jusqu'en 1994 et l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal, la mendicité était un droit pénalement sanctionnable. Elle ne l'est plus, bien que le fait d'inciter un mineur à mendier en soit un, de même que le fait de tirer profit d'un réseau de mendicité⁵.

Donc la mendicité n'est plus un délit, mais n'est certainement pas devenue pour autant un droit.

Comme indiqué antérieurement, les conditions dans lesquelles la mendicité est exercée peuvent porter atteinte au libre exercice par autrui de ses droits fondamentaux – à commencer par celui d'aller et venir. À en juger par les pièces versées au dossier soumis aux juges du fond, tel était le cas des actes dont le maire de Prades a voulu prévenir le renouvellement en prenant l'arrêté attaqué.

Notons que le débat contentieux aurait pu conduire à une discussion sur le point de savoir si le maire pouvait légalement

proscrire toutes les formes de mendicité, ou devait s'en tenir à la mendicité agressive. Il lui aurait donc fallu, dans cette approche, faire usage d'un critère finaliste. Mais outre qu'un tel critère serait sans doute difficile à appliquer concrètement, un tel moyen n'est pas soulevé devant vous, en tout état de cause.

Au total, compte tenu du risque de désordre voire de trouble à l'ordre public auquel l'arrêté litigieux a répondu en fixant des limites de temps et de lieux et en satisfaisaient au principe de proportionnalité, nous pensons que l'arrêt de la cour est exempt d'une erreur de qualification juridique.

Si vous nous suivez, vous pourrez rejeter les demandes de frais irrépétibles présentées par M. Lecomte et l'Association AC Conflent à l'encontre de la commune de Prades.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des requêtes. ■

⁵ Art. 225-12-5 du Code pénal issu de la loi 2003-239 du 18 mars 2003.

Décision

Vu, 1°) sous le n° 229.618, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 26 janvier et 23 mai 2001 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État présentés pour M. Laurent Lecomte, demeurant 49, rue Frégères à Clermont-l'Hérault (34800) ; M. Lecomte demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler l'arrêt du 9 décembre 1999 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a annulé le jugement du 21 mai 1997 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a annulé l'arrêt du maire de Prades en date du 30 mai 1996 réglementant la mendicité ;

2°) de condamner la commune de Prades à verser à son avocat la somme de 10000 F au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

Vu, 2°) sous le n° 229.619, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 26 janvier et 23 mai 2001 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État présentés pour l'Association AC Conflent, demeurant BP n° 1 à Catllar (66500), représentée par sa présidente ; l'Association AC Conflent demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler l'arrêt du 9 décembre 1999 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a annulé le jugement du 21 mai 1997 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a annulé l'arrêt du maire de Prades en date du 30 mai 1996 réglementant la mendicité ;

2°) de condamner la commune de Prades à verser à son avocat la somme de 10000 F au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; [...]

Considérant que les requêtes de M. Laurent Lecomte et de l'Association AC Conflent sont dirigées contre un même arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille et présentent à juger des questions semblables ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant qu'en jugeant que l'arrêté du maire de Prades en date du 30 mai 1996 réglementant notamment la mendicité comportait des dispositions « limitées à la période estivale et applicables seulement à certaines voies du centre de l'agglomération et aux abords de certaines grandes surfaces », que ces mesures n'excédaient pas celles que « le maire pouvait légalement édicter pour assurer préventivement, en période d'afflux touristique, la sécurité, la commodité et la tranquillité nécessaires aux usagers des voies publiques » et que « les restrictions imposées, compte tenu de leur limitation dans le temps et dans l'espace, ne soumettent pas les personnes concernées à des contraintes excessives autres que celles qu'impose le respect des objectifs poursuivis », la cour a suffisamment motivé son arrêt ;

Considérant qu'en jugeant que l'arrêté du maire de Prades n'interdit les actes de mendicité que durant la période estivale, du mardi au dimanche, de 9 heures à 20 heures, et dans une zone limitée au centre-ville et aux abords de deux grandes surfaces, la cour n'a pas dénaturé les termes de cet arrêté ; qu'elle a pu en déduire, par une exacte qualification juridique des faits et sans erreur de droit, que le maire avait pris une mesure d'interdiction légalement justifiée par les nécessités de l'ordre public ;

Considérant que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la cour aurait méconnu les stipulations des articles 3 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en annulant le jugement du tribunal administratif de Montpellier et en rejetant leur demande tendant à l'annulation de l'arrêt du 30 mai 1996 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. Lecomte et l'Association AC Conflent ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Sur les conclusions de M. Lecomte et de l'Association AC Conflent tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative font obstacle à ce que la commune de Prades, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, soit condamnée à payer à M. Lecomte et à l'Association AC Conflent les sommes qu'ils demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes de M. Lecomte et de l'Association AC Conflent sont rejetées.

[...] ■

Observations

C'est la première décision rendue par le Conseil d'État en dehors des procédures d'urgence en matière d'arrêtés dits « anti-mendicité »⁶. Elle était attendue et donne des indications sur le type de contrôle effectué par la Haute Assemblée saisie par la voie de la cassation. Suivant en cela son commissaire du gouvernement, elle décide de ne pas laisser à l'appréciation souveraine des juges du fond, l'appréciation du caractère adéquat et proportionné de la mesure de police aux regards des circonstances locales au sens de la jurisprudence *Benjamin* ; c'est un contrôle de qualification juridique des faits et d'erreur de droit qui est opéré.

En l'espèce, le Conseil d'État juge qu'une décision dont le champ d'application dans le temps et l'espace est limité, est justifiée pour garantir le maintien de l'ordre public. Il ressort des pièces du dossier qu'il s'agissait, même si le débat juridique n'a pas porté sur ce point, de faire face à des cas de mendicité agressive, qui dorénavant risque d'ailleurs de trouver leur sanction devant le juge pénal⁷. ■

B. P.

⁶ I. Michallet, « Le contentieux administratif des arrêtés municipaux d'interdiction de la mendicité », *AJDA* 20 avril 1991, p. 323 ; A. Vandervorst, « Le juge administratif et les arrêtés "anti-mendicité" », *JCP A* 2003, n° 38, 1802.

⁷ H. Rihal, « Quand le droit pénal l'emporte sur le droit public : l'exemple de la "mendicité agressive" », *RDP* 2003, p. 371.