

DROIT ADMINISTRATIF

Travaux dirigés

Cours de Jean François BRISSON, Professeur de droit public

Séance 6 : Le contrôle juridictionnel des mesures de police

Exercice (Commentaire d'arrêt) : Conseil d'État, 5ème - 6ème chambres réunies, 16/07/2021, n° 434254, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*.

I. Normes :

- **Document 1** : Article L2212-2 Code général des collectivités territoriales
- **Document 2** : Article L. 2213-4 Code général des collectivités territoriales

II. Jurisprudence :

- **Document 3** : CAA Bordeaux, 6 févr. 2003, n° 02546 - 02548 - 02550 - 02553, *L'homme, Werischko, Féd. Nationale des comités "Droit au logement", Assoc. "Droit au logement" Bordeaux c./ Cne Bordeaux*.
- **Document 4** : Conseil d'Etat, 5^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies, du 9 juillet 2003, n° 229618, *ASSOCIATION AC CONFLENT*.
- **Document 5** : Cour administrative d'appel de Bordeaux, 2ème chambre (formation à 5), du 27 avril 2004, n° 03BX00760.
- **Document 6** : Cour administrative d'appel de Douai, 1re chambre - formation à 3, 13/11/2008, n°08DA00756, *Commune de Boulogne-sur-Mer*.
- **Document 7** : CAA de LYON, 4ème chambre - formation à 3, 06/04/2017, 16LY03766
- **Document 8** : Conseil d'État, 5ème - 6ème chambres réunies, 16/07/2021, n° 434254, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*.

III. Doctrine :

- **Document 9** : De la mendicité et de l'ordre public. / Olivier CARTON in *Revue Lamy Collectivités territoriales*, n° 54 (2010 février)
- **Document 10** : La contestation d'un arrêté anti-mendicité au regard du principe de fraternité – Alexandra Korsakoff – *AJDA* 2018. 2509

Documents

Document 1 : Article L2212-2 Code général des collectivités territoriales

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

Document 2 : Article L. 2213-4 Code général des collectivités territoriales

Le maire peut, par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques.

Dans ces secteurs, le maire peut, en outre, par arrêté motivé, soumettre à des prescriptions particulières relatives aux conditions d'horaires et d'accès à certains lieux et aux niveaux sonores admissibles les activités s'exerçant sur la voie publique, à l'exception de celles qui relèvent d'une mission de service public.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux véhicules utilisés pour assurer une mission de service public et ne peuvent s'appliquer d'une façon permanente aux véhicules utilisés à des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels.

Dans les îles mono-communales, l'interdiction mentionnée au premier alinéa peut couvrir l'ensemble du territoire de la commune.

Document 3 : CAA Bordeaux, 6 févr. 2003, n° 02546 - 02548 - 02550 - 02553, Lhomme, Werischko, Féd. Nationale des comités "Droit au logement", Assoc. "Droit au logement" Bordeaux c./ Cne Bordeaux

Sur la recevabilité :

En ce qui concerne les requêtes des associations :

Considérant qu'en vertu de l'article 10 des statuts de l'association "Droit au logement" de Bordeaux, son président ne peut ester en justice qu'avec l'autorisation du conseil de l'association ; que la production d'une simple délibération du bureau de l'association ne lui permet pas de justifier de sa qualité pour agir au nom de l'association ; que, dès lors, sa requête tendant à l'annulation de l'arrêté municipal du 10 janvier 2002 n'est pas recevable ;

Considérant qu'eu égard aux objectifs mentionnés à l'article 2 de ses statuts, à savoir "unir et d'organiser les associations et comités adhérents de la fédération dans le cadre de la défense du droit au logement des familles..., leur fournir une aide juridique, technique ou matérielle..., représenter les adhérents de la fédération dans les instances nationales, internationales et notamment européennes, élaborer et défendre des propositions pour améliorer la législation, les politiques du logement, faire appliquer le droit au logement...", la fédération nationale des comités "Droit au logement" ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la décision sus mentionnée du maire de Bordeaux ; que, par suite, sa requête n'est pas recevable ;

En ce qui concerne les requêtes individuelles :

Considérant que M. Lhomme, dont il n'est pas contesté qu'il résidait dans l'agglomération de Bordeaux à la date du 8 mars 2002 à laquelle il a introduit sa requête contre l'arrêté municipal du 10 janvier 2002, se présente comme un usager des voies et lieux publics de Bordeaux ; qu'il justifie ainsi d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation dudit arrêté qui, compte-tenu de la nature des interdictions qu'il édicte et de son champ d'application dans le temps et l'espace, est susceptible de lui être éventuellement opposé ; qu'il n'en va pas de même de M. Werischko, dont la qualité de "sans domicile fixe" qu'il invoque avec une domiciliation au siège d'une association à Paris, alors qu'il n'établit pas être amené à se rendre régulièrement à Bordeaux, ne lui permet pas de justifier d'un intérêt pour agir contre [l'arrêté du 10 janvier 2002](#) ; qu'il suit de là que seule la requête de M. Lhomme est recevable ;

Sur la légalité :

Considérant qu'aux termes de [l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales](#) : "Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale..." ; que l'article L. 2212-2 du même code dispose que : "La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : 1) Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques... 2) Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'embêtement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, y compris les bruits de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; 3) Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés,

réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;...
7) Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces..." ; qu'en vertu de l'article L. 2214-4 dudit code, le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2) de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'État seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les bruits de voisinage ; que, s'il appartient ainsi au maire d'une commune, en vertu des pouvoirs de police qu'il tient des dispositions précitées, de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, les interdictions édictées à ce titre doivent être justifiées par les troubles, risques ou menaces qu'il s'agit de prévenir et, dès lors qu'elles sont susceptibles de porter atteinte à une liberté, être strictement proportionnées à leur nécessité ;

Considérant que, par l'arrêté attaqué, le maire de Bordeaux a interdit dans plusieurs secteurs de la commune, chaque année du 1er décembre au 1er mars et du 15 mai au 30 septembre, sauf autorisation spéciale, toutes occupations abusives et prolongées des rues et autres dépendances domaniales, accompagnées ou non de sollicitations ou quêtes à l'égard des passants, lorsqu'elles sont de nature à entraver la libre circulation des personnes ou bien à porter atteinte à la tranquillité et au bon ordre public, ainsi que, dans les mêmes périodes et les mêmes lieux, la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation des piétons, toute consommation de boissons alcoolisées à partir du 2e groupe dans les lieux publics autres que les terrasses de cafés et de restaurants dûment autorisés, les aires de pique-nique aménagées à cet effet aux heures habituelles des repas et les lieux de manifestations locales où la consommation d'alcool est autorisée, enfin, le regroupement de chiens même tenus en laisse et accompagnés de leurs maîtres ;

Considérant que les mesures édictées concernent la totalité du "centre historique, touristique et commercial" de la ville de Bordeaux, auquel s'ajoutent les abords de la gare S.N.C.F et du centre commercial de Mériadeck ainsi que les places des Capucins, Saint-Michel et de la Victoire, qu'elles sont applicables chaque année, de jour comme de nuit, durant sept mois et demi répartis sur deux périodes ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les risques de troubles au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques étaient, à la date de la décision attaquée, de nature à justifier, par leur gravité, la prescription de ces mesures, pour de telles durées, sur l'ensemble des voies publiques des secteurs concernés de la ville ; qu'ainsi, lesdites interdictions portent une atteinte excessive aux libertés individuelles des usagers des voies et lieux publics en cause ; que, dès lors, et sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres moyens de sa requête, M. Lhomme est fondé à demander l'annulation de l'arrêté municipal en date du 10 janvier 2002 ;
(...)

Décide

Article 1er : L'[arrêté en date du 10 janvier 2002](#) du maire de la commune de Bordeaux est annulé.

Article 2 : La commune de Bordeaux versera à M.Stéphane Lhomme la somme de 800 €.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de M. LHOMME est rejeté.

Article 4 : Les requêtes de M.Patrick Werischko, de l'association "Droit au logement" Bordeaux et de la Fédération nationale des comités "Droit au logement", ainsi que les conclusions reconventionnelles de la commune de Bordeaux, sont rejetées.

Conclusions du rapporteur public sous l'arrêt de la CAA de Bordeaux

Par [arrêté du 10 janvier 2002](#), le maire de Bordeaux a décidé d'interdire :

1) "Chaque année du 1er décembre au 1er mars et du 16 mai au 30 septembre", sauf autorisation spéciale, "toutes occupations abusives et prolongées des rues et autres dépendances domaniales accompagnées ou non de sollicitations ou quêtes à l'égard des passants, lorsqu'elles sont de

nature à entraver la libre circulation des personnes ou bien de porter atteinte à la tranquillité et au bon ordre public" ainsi que "la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation des piétons".

2) "Toute consommation de boissons alcoolisées (à partir du 2^e groupe) dans les lieux publics (de la même zone et pendant la même période), en dehors des lieux suivants : terrasses de café et restaurants dûment autorisés ; aires de pique-nique aménagées à cet effet aux heures habituelles des repas ; lieux de manifestations locales où la consommation d'alcool est autorisée".

3) "Dans la même période et dans les mêmes lieux, le regroupement de chiens même tenus en laisse et accompagnés de leurs maîtres".

Les interdictions concernent "le centre historique, touristique et commercial" délimité par le même arrêté en son article 4.

Le maire de Bordeaux a motivé son arrêté en se référant aux éléments de fait suivants : "La présence habituelle dans certaines rues, quais, places et lieux publics de la ville, de groupes d'individus, accompagnés ou non d'animaux, dont le comportement agressif provoque un trouble manifeste à la tranquillité publique, à la sécurité et à l'ordre public" ; "cette agressivité est souvent liée à la consommation abusive d'alcool et à la présence de nombreux chiens qui constituent un danger sanitaire et de santé publique". Au regard de ce constat, il a considéré, dès lors "qu'il lui appartient de garantir la liberté d'aller et venir de ses administrés, et de veiller au respect de l'usage normal de voies publiques, de la sûreté ainsi que de la commodité de passage dans les rues et autres dépendance domaniales", qu'il était nécessaire de prendre les mesures énoncées.

Ce qui, naguère, était qualifié d'arrêté "anti-mendicité", a été dénoncé comme "anti-bivouac" et a suscité une "mobilisation citoyenne", qui s'exprime devant vous par quatre requêtes du 8 mars 2002, présentées séparément par M. Lhomme, M. Werischko, la Fédération nationale des comités "Droit au logement", dont le siège est à Paris, et l'association "droit au logement" 33, dont le siège est à Bordeaux.

[...]

II Sur la légalité de la décision

Au fond, le sujet est moins simple qu'il n'y paraît, même si de nombreux jugements de TA ou d'arrêts de cours d'appel sont intervenus. Ce n'est pas pour autant que l'état du droit sur le sujet s'en trouve clarifié. Au contraire même. Qu'il suffise d'évoquer, sur le fond de la question la divergence d'appréciation entre les CAA de Marseille (acceptant une prohibition des actes de mendicité, de la consommation d'alcool et du regroupement de chiens) et de Bordeaux (CAA Bordeaux, 26 avr. 1999, cne Tarbes, conditionnant la légalité de telles décisions : "S'il appartenait au maire, en vertu de ses pouvoirs de police qu'il tient des dispositions précitées, de prendre les mesures nécessaires pour remédier aux inconvénients que le mode d'exercice de la mendicité peut présenter pour l'ordre public, il ne pouvait toutefois interdire dans les principales rues, places et lieux publics du centre ville toute interpellation des passants dans le but de solliciter leur générosité, toute quête (...) dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'éventualité de troubles occasionnés par de telles activités ou attitudes présenteraient un degré de gravité tel que leur interdiction sur l'ensemble des lieux énumérés s'avérerait nécessaire". Ajoutant : "le maire de Tarbes ne pouvait d'ailleurs pas interdire de façon général tout comportement constituant une atteinte au droit d'aller et venir d'autrui et perturbant l'ordre public, sans indiquer les circonstances précises susceptibles de caractériser de tels comportements".)

C'est, en effet, une question d'espèce.

A. La première question que vous avez à examiner est celle de la compétence : le maire de Bordeaux était-il compétent pour réglementer les quêtes et surtout, la consommation d'alcool et les regroupements de chiens ?

Tout d'abord, vous pouvez considérer sans difficulté que l'intervention du maire pour réglementer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la tranquillité publiques trouve son fondement dans les articles du Code général des collectivités territoriales (CGCT) consacrés aux pouvoirs de police générale du maire. Le maire de Bordeaux s'est référé aux [articles L. 2122-4, L. 2212-2, L. 2213-1 et L. 2213-2 du CGCT](#) visant la police générale du maire dont nous venons de parler et la police spéciale de la circulation et du stationnement sur les voies de communication à l'intérieur de l'agglomération. La CAA de Bordeaux a admis également un tel fondement en la matière.

Cependant, les requérants formulent à ce sujet plusieurs objections de droit auxquelles la ville de Bordeaux ne répond pas : le maire n'aurait aucun pouvoir en matière de réglementation de la boisson (C. déb. boiss., art. L. 79 et L. 58). Le maire ne tiendrait pas du CGCT le pouvoir d'interdire les "regroupements de chiens même maintenus en laisse et accompagnés de leur maître".

Examinons d'abord ce dernier point : Selon l'[article L. 2212-2 du CGCT](#), "la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment (...) 2) Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, y compris les bruits de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; (...) 7) le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces". Mais il existe des dispositions particulières dans les communes où la police est étatisée (V. [CGCT, art. L. 2214-1 à L. 2214-4](#)). Ce qui est le cas de la ville de Bordeaux. Or, en vertu de l'article L. 2214-4, "le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel que défini au 2e de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'État seul dans la commune où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les bruits de voisinage". Le professeur Chapus relève (Droit administratif général, tome I p. 921 n° 2) que "les pouvoirs sont transférés au préfet agissant au nom de l'État en ce qui concerne les mesures à prendre pour le maintien de la tranquillité publique, notamment en cas de grands rassemblements occasionnels de personnes et de manifestations, ainsi que de rixes, ameutements, tumultes dans les lieux publics, tapage nocturne" . Demeure néanmoins de la compétence du maire (CGCT, art. L. 2212-2-3) : "le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'homme tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics". Le regroupement même qualifié "d'habituel" d'individus au comportement agressif ne relève pas de l'article L. 2212-2-3 (compétence du maire), mais de celle du préfet.

Les troubles relevés se rattachent, en effet, à la tranquillité publique en premier lieu. Les individus sollicitent les passants, les prennent à parti, occupent bruyamment l'espace public et se querellent (V. [CE, 20 déc. 1995, n° 145908, Cne Bourg-en-Bresse](#), pour la réglementation de l'ouverture de salle de jeux par le maire en raison d'incidents provoqués en dehors de l'établissement, par des bandes de jeunes le fréquentant ; commune à police étatisée, compétence du préfet, ou encore CAA Douai, 25 oct. 2001, n° 98, compétence de l'État pour faire cesser des actes de vandalisme portant atteinte à la tranquillité publique, dans une commune à police étatisée).

Même si le maire reste compétent pour assurer la commodité de passage dans les rues, quais, places publiques ([CGCT, art. L. 2212-2-1](#). - [CE 24 oct. 1984, n° 24815, Diabate](#) pour une interdiction de commerce ambulant sur la voie publique).

Nous pouvons penser que la ville de Bordeaux ne l'ignorait pas. Et nous pensons que c'est la raison pour laquelle l'arrêté en cause traite du "rassemblement de chiens" (comme dans d'autres villes de France confrontées d'ailleurs au même problème social et d'incompétence du maire pour les rassemblements ordinaires). Mais, réglementer "le regroupement de chiens" est un exercice périlleux ! Si le maire peut interdire le "regroupement de chiens", il ne peut interdire le regroupement de leurs maîtres qui ressort de l'article L. 2212-2-2 transféré au préfet ! Or, c'est ce qu'il a fait (art. 3 : "Dans la même période et dans les mêmes lieux le regroupement de chiens même tenus en laisse et accompagnés de leur maîtres est interdit"). Cette interdiction nous paraît entachée d'incompétence. La question est à juger. En outre, elle est doublée d'une erreur de droit, car le [7e de l'article L. 2212-2 du CGCT](#) permet d'intervenir contre la "divagation des animaux malfaisants et féroces". Les chiens tenus en laisse, accompagnés de leurs maîtres, ne "divaguent" pas, même s'ils sont féroces. Et s'ils ne sont ni féroces ni malfaisants, l'erreur de droit est totale.

L'incompétence et l'erreur de droit (ce second moyen est juste esquissé) sont pour nous constituées. Vous devriez donc annuler pour le moins l'article 3 de l'arrêté.

Examinons cependant l'autre moyen tiré de la méconnaissance par le maire des articles L. 79 et L. 58 du Code des débits de boissons. Ces articles ont été transposés par l'[ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000, article 4-II](#) et III dans les [articles L. 3311-2 et L. 3355-8 du Code de la santé publique](#). Ils correspondraient aux articles L. 3353-1 (rôle des officiers de police pour constater des infractions) et L. 3336-4 (relatif à... l'ivresse publique des mineurs). Sauf erreur. Nous ne voyons pas bien ce que les requérants ont voulu dire exactement. Leur argumentation n'est pas assez explicite pour vous permettre d'en apprécier le bien-fondé. Si l'État organise et coordonne la prévention et le traitement de l'alcoolisme (selon l'ensemble de ces dispositions), l'autorisation temporaire des débits de boissons est de la compétence de l'autorité municipale (V. art. L. 3334-1 et 2). L'interdiction de vente d'alcool dans les stations-service du département est de la compétence du préfet (V. CE, 3 juill. 1992, Soc. Carmag : Rec. CE, p. 280) . Et si aucune disposition particulière ne permet au maire d'interdire la consommation d'alcool sur les voies publiques, aucune ne lui interdit de le faire. Une telle interdiction nous paraît pouvoir légalement être rattachée au pouvoir de police générale dont nous avons parlé ci-dessus (nonobstant le jugement rendu par le TA de Marseille le 3 décembre 1996, invoqué par les requérants, ayant jugé le contraire, à notre avis à tort).

B. Venons-en, si vous n'êtes pas convaincus par l'incompétence et l'erreur de droit du 3e article de l'arrêté, à la proportionnalité des mesures adoptées, point qui nourrit l'essentiel de l'argumentation.

Nous rappelons, pour le principe, que les mesures de police ne sont légales que si elles sont nécessaires et proportionnées. (V. notamment CE, 19 mai 1933, Benjamin : Rec. CE, p 541). Rappelons également que le contrôle du juge est maximal car nous sommes en matière de libertés publiques (en l'occurrence celle d'aller et venir).

Il ne fait aucun doute, à nos yeux, que la présence habituelle, dans certaines rues, places, lieux publics, de groupes d'individus, accompagnés ou non d'animaux, dont le comportement est agressif, surtout s'ils ont consommé de l'alcool, constitue un trouble à l'ordre public et une gêne pour les autres usagers de ces mêmes lieux publics qui peuvent être l'objet de sollicitations financières plus ou moins forcées et d'intimidation. L'existence de tels groupes à Bordeaux est avérée. Chacun a pu en rencontrer et sait de quoi il s'agit. La nécessité de l'intervention de l'autorité de police nous paraît donc justifiée sur le principe.

La question est de savoir si l'arrêté, par ses interdictions, est proportionné au désordre et au trouble décrits. Nous observons que les requérants ne soutiennent pas qu'il aurait été possible au maire de remédier à ces désordres par des mesures autres que l'interdiction employée, au

sens, par exemple, de l'arrêt Benjamin du 19 mai 1933. De même qu'ils ne contestent pas dans leurs écrits que ces groupes troublent l'ordre public ni qu'une mesure de police était nécessaire. Il est soutenu que l'arrêté n'est pas proportionné au problème d'ordre public à résoudre. Et nous pensons, en effet, que les requérants n'ont pas tort sur ce point, essentiellement pour deux raisons : l'une, objective, la généralité des interdictions, l'autre, sujette à appréciation, relative à l'application dans le temps et dans l'espace.

Les interdictions de l'arrêté, par leur généralité, excèdent manifestement le problème d'ordre public invoqué.

Qu'interdit l'arrêté ?

1) Toutes les occupations abusives et prolongées des rues, accompagnées ou non de sollicitations, les quêtes, lorsqu'elles sont de nature à entraver la libre circulation des personnes ou bien à porter atteinte à la tranquillité et au bon ordre, la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulations des piétons.

Observons que l'interdiction qualifie les comportements auxquels elle s'adresse en les mettant en relation avec l'ordre public. Seuls les comportements troublant l'ordre public sont concernés. Ce qui est positif. Mais, alors que le problème est lié à un comportement collectif, tout comportement individuel de cette nature se trouve également interdit sans qu'il soit démontré que, dans l'agglomération, de tels comportements individuels troubleraient également l'ordre public.

2) Toute consommation de boissons alcoolisées, dans les lieux publics (sauf terrasses de café, aires de pique-nique aménagées, aux heures habituelles de repas). De la même façon, cette interdiction touche l'ensemble des comportements individuels et collectifs. De surcroît, elle ne qualifie pas ce comportement : la consommation d'alcool est interdite qu'elle trouble ou non l'ordre public. Il faudrait faire un effort bienveillant d'interprétation pour considérer au vu des motifs que seule la consommation d'alcool troublant l'ordre public serait interdite. Mais la police n'est pas nécessairement bienveillante lorsqu'elle applique un règlement.

3) "Le regroupement de chiens même tenus en laisse et accompagnés de leurs maîtres". Normalement il devrait s'agir de "regroupements de chiens" troublant l'ordre public. L'arrêté ne le dit pas.

Bref, alors que le problème est collectif, nous nous retrouvons avec des interdictions distinctes, non qualifiées (s'agissant de l'alcool et des chiens) qui peuvent faire l'objet d'applications séparées (rien dans l'arrêté ne fait de la combinaison des comportements une nécessité) permettant de sanctionner des comportements individuels. Les interdictions vont bien au delà du problème motivant l'intervention de l'autorité de police, sans qu'il soit démontré que ces comportements troubleraient l'ordre public. Ainsi, par exemple, un piéton, circulant une bière à la main, en dehors des heures habituelles des repas, contrevient aux dispositions de l'arrêté, alors même qu'il n'aurait pas de chien et ne troublerait pas l'ordre public. "M. et Mme Toutlemonde", promenant de concert leurs chiens respectifs tenus en laisse, enfreignent également l'arrêté : c'est un regroupement de chiens prohibé ! Alors même qu'ils ne consommeraient pas d'alcool et ne feraient pas la quête. Vous voyez que nous sommes très loin de regroupements tapageurs d'individus agressifs avec chiens douteux faisant problème (pourquoi ne s'est-on pas borné tout simplement à interdire seulement ces regroupements ?).

La disproportion est objective entre les interdictions prononcées et les troubles à l'ordre public recensés et démontrés. Les mesures de police disproportionnées sont illégales (V. CE, 3 juill. 1992, Min. Intérieur c./ Sté Carmag : Rec. CE, p.280. - 17 janv. 1986, n° 49948, Cne Marange-Silvange, transposable : l'arrêté municipal porte à la liberté d'aller et venir une atteinte excessive que ne justifie pas le but d'ordre public qu'il entendait viser).

Mais les interdictions sont également disproportionnées aux nécessités dans le temps et dans l'espace (au sens de l'arrêt du TA Pau, 22 nov. 1995, Couveinhes préc.).

Certes, la ville de Bordeaux s'emploie en défense à soutenir que l'arrêté n'est ni général ni absolu au sens où il a limité dans l'espace et dans le temps les interdictions qu'il énonce. Il s'applique du 1er décembre au 1er mars et du 16 mai au 30 septembre (mais observons-le : "chaque année", ce qui suppose que le problème persiste, sinon la mesure ne se justifie plus). Et dans le centre "historique, touristique et commercial délimité pour les voies énumérées".

Cependant il concerne une période exceptionnellement longue chaque année, couvrant, notamment, en hiver, outre décembre, janvier et février, et en été, outre juillet-août, mi-mai, juin, et septembre. Par la durée de la période, c'est l'un des records en la matière. Pour l'hiver, il n'est pas démontré que l'afflux de population dans le centre serait à ce point massif et constant qu'il justifierait une interdiction aussi longue, jour et nuit, et tous les jours de la semaine.

En ce qui concerne la zone géographique : l'intégralité du centre-ville, délimité en gros par les quais et par les cours, plus la gare, les Capucins, Saint-Michel, rue du Château d'Eau devant le centre Mériadeck et la Victoire. C'est donc un périmètre très vaste.

Alors que les documents justificatifs produits par la ville de Bordeaux ne concernent qu'un secteur délimité beaucoup plus réduit, à savoir le cours Victor Hugo et le haut de la rue Sainte Catherine, qui, paradoxalement, lui, ne figure pas dans les voies interdites. Certes, il existe une note de la vie des quartiers au directeur du service juridique faisant état de zones troublées plus vastes. Mais elle est postérieure à l'arrêté en cause et n'établit pas qu'à la date de la décision les lieux qu'elle énumère étaient effectivement troublés. Cette énumération ne couvre d'ailleurs pas tout le secteur interdit. Il est vrai que les groupes peuvent se déplacer ; il n'en demeure pas moins que vous n'avez pas au dossier des justifications sur la nécessité de couvrir, par les interdictions, un secteur aussi vaste.

C'est là, cependant, une question d'appréciation qui peut ne pas être partagée. Nous rappelons, toutefois, que le juge se doit d'exercer un contrôle de stricte adéquation des mesures aux problèmes car "la liberté est la règle et la restriction de police l'exception" (V. commissaire du gouvernement Corneille sous CE, 10 août 1917, Baldy : Rec. CE, p.637).

Par contre, et par ailleurs, le détournement de pouvoir allégué (la mesure serait destinée à écarter les mendiants et faire plaisir aux commerçants) n'est pas établi.

Pour notre part, au terme de cette analyse, nous vous inviterons à annuler cet arrêté dont nous estimons avoir démontré qu'il était entaché partiellement d'incompétence et d'erreur de droit (article 3 relatif aux "regroupements de chiens"), et qu'il n'était pas proportionné au problème d'ordre public auquel l'autorité administrative se devait de répondre. Ces moyens, invoqués, sont donc fondés. C'est sur la base de l'excessive généralité des interdictions énoncées, au regard du trouble apporté à l'ordre public par la présence de groupes d'individus agressifs accompagnés ou non de chiens, que nous vous proposons l'annulation. Cet arrêté formant un tout, une annulation partielle (au demeurant très difficile à mettre en œuvre) n'est pas envisageable.

Par ces motifs, nous concluons :

- 1) au rejet des requêtes n° 02-548 M. Werischko et n° 02-550 Fédération nationale des comités DAL (pour irrecevabilité)
- 2) à l'annulation de l'arrêté du maire de Bordeaux en date du 10/01/2002.
- 3) à la condamnation de la ville de Bordeaux à verser à M. Lhomme et à l'association DAL 33, ensemble, la somme de 800 € au titre de [l'article L. 761-1 du Code de justice administrative](#).

Document 4 : Conseil d'Etat, 5^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies, du 9 juillet 2003, n° 229618, ASSOCIATION AC CONFLENT.

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'arrêté du 30 mai 1996 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. X et L'ASSOCIATION AC CONFLENT ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Document 5 : Cour administrative d'appel de Bordeaux, 2^{ème} chambre (formation à 5), du 27 avril 2004, n° 03BX00760.

[...] que, s'il appartient au maire d'une commune, en vertu des pouvoirs de police qu'il détient des dispositions précitées, de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, les interdictions édictées à ce titre doivent être justifiées par les troubles, risques ou menaces qu'il s'agit de prévenir et, dès lors qu'elles sont susceptibles de porter atteinte à une liberté, être strictement proportionnées à leur nécessité ;

Considérant que, par un arrêté en date du 10 janvier 2002, le maire de Bordeaux a interdit dans plusieurs secteurs de la ville dont le centre historique, pour les périodes du 1er décembre au 1er mars et du 15 mai et 30 septembre, les occupations abusives et prolongées des rues et autres dépendances domaniales, accompagnées ou non de sollicitations ou quêtes à l'égard des passants, lorsqu'elles sont de nature à entraver la libre circulation des personnes ou bien de porter atteinte à la tranquillité publique et au bon ordre public, ainsi que, pour les mêmes périodes et les mêmes lieux, la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation des piétons, toute consommation de boissons alcoolisées (à partir du 2^{ème} groupe) dans les lieux publics en dehors des terrasses de cafés et de restaurants dûment autorisés, des aires de pique-nique aménagées à cet effet au heures des repas et des lieux de manifestations locales où la consommation d'alcool est autorisée et le regroupement de chiens même tenus en laisse et accompagnés de leur maître ; que ces mesures ont été prises en raison de la présence

habituelle, dans certaines rues, de groupes d'individus accompagnés d'animaux, dont le comportement agressif est souvent lié à la consommation abusive d'alcool ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les risques d'atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques étaient de nature à justifier de telles mesures eu égard, d'une part, à la durée dans l'année et à l'étendue dans la ville de ces dernières, alors que n'est établie la présence de groupes d'individus visés par l'arrêté que sur l'un des axes piétonniers et aux alentours de celui-ci et, d'autre part, à la généralité de leurs termes quant à la consommation de boissons alcoolisées et au regroupement de chiens ; que par suite l'arrêté litigieux est entaché d'excès de pouvoir ;

Document 6 : Cour administrative d'appel de Douai, 1^{re} chambre - formation à 3, 13/11/2008, n°08DA00756, Commune de Boulogne-sur-Mer.

Considérant que, par un arrêté en date du 29 mars 2007, le maire de la COMMUNE DE BOULOGNE-SUR-MER a interdit la mendicité pour une durée de six mois, entre le 31 mars et le 30 septembre 2007, dans les principales rues commerçantes et lieux touristiques de la ville ; que la requête de la COMMUNE DE BOULOGNE-SUR-MER est dirigée contre le jugement du 11 mars 2008 par lequel le Tribunal administratif de Lille, à la demande de la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen (LDH), a annulé l'arrêté en date du 29 mars 2007 du maire de ladite commune ;

[...] Sur la légalité de la décision attaquée et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques (...) ; 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles les rixes et les disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, y compris les bruits de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; 3° Le maintien du bon ordre dans tous les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics (...) » ; que, s'il appartient au maire, en application des pouvoirs de police qu'il tient de ces dispositions, de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, les interdictions édictées à ce titre doivent être strictement proportionnées à leur nécessité ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les risques d'atteinte à l'ordre public liés à la pratique de la mendicité, sous quelque forme que ce soit, présentaient à Boulogne-sur-Mer un degré de gravité tel que son interdiction, sous toutes ses formes, y compris paisibles, s'avérât nécessaire sur l'ensemble des lieux énumérés et pour une durée de six mois, alors même que la commune serait une ville touristique ; que, par ailleurs, peu d'incidents liés à la seule mendicité étaient signalés à la date de la décision attaquée ; qu'ainsi, comme l'a retenu le Tribunal administratif de Lille, la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen est fondée à en demander l'annulation ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la COMMUNE DE BOULOGNE-SUR-MER n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Lille a annulé l'arrêté du 29 mars 2007 du maire de ladite commune ;

Document 7 : CAA de LYON, 4ème chambre - formation à 3, 06/04/2017, 16LY03766

1. Considérant que l'association " Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen " dite " Ligue des droits de l'homme " relève appel du jugement du tribunal administratif de Lyon du 14 septembre 2016 qui a rejeté sa demande dirigée contre l'arrêté du maire de Roanne du 17 juillet 2014 ;

2. Considérant que selon l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : " Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale (...) " ; qu'aux termes des quatre premiers alinéas de l'article L. 2212-2 du même code : " La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment : / 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques (...) ; / 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, (...) les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; / 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics " ; que, s'il appartient au maire, en application des pouvoirs de police qu'il tient de ces dispositions, de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, les interdictions édictées à ce titre doivent être strictement proportionnées à leur nécessité ;

3. Considérant que, par l'arrêté contesté du 17 juillet 2014, le maire de Roanne a interdit dans certaines rues et sur certaines places de la ville, du 15 mai au 15 septembre, de 9 heures à 20 heures, " toutes sollicitations financières, quêtes d'argent à l'égard des passants, lorsqu'elles sont de nature à entraver la libre circulation des usagers ou de porter atteinte à la tranquillité ou au bon ordre public " ; que le maire de Roanne s'étant ainsi borné à rappeler que, comme le prévoient les dispositions précitées du code général des collectivités territoriales, il pouvait faire obstacle à l'exercice de certaines activités sur la voie publique lorsqu'elles sont de nature à porter atteinte à la tranquillité publique ou le bon ordre, la Ligue des droits de l'homme n'est pas recevable à demander l'annulation de cet arrêté qui n'édicteait précisément, eu égard à sa formulation, aucune interdiction de principe mais conditionnait seulement l'exercice des activités qu'il mentionnait à l'absence d'atteinte à l'ordre public ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la Ligue des droits de l'homme n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande dirigée contre l'arrêté du maire de Roanne du 17 juillet 2014 ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

5. Considérant que la commune de Roanne n'étant pas en l'espèce partie perdante, les conclusions de la Ligue des droits de l'homme tendant à ce que soit mise une somme à sa charge sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées ; qu'il n'y a pas lieu de mettre une somme à la charge de la Ligue des droits de l'homme sur le fondement des mêmes dispositions ;

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Roanne présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3: Le présent arrêt sera notifié à La Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen et à la commune de Roanne.

Copie en sera adressé au préfet de la Loire.

Document 8 : Conseil d'État, 5ème - 6ème chambres réunies, 16/07/2021, n° 434254, Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen.

2. Aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : " Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale (...). " Aux termes de l'article L. 2212-2 du même code : " La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : / 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements (...) ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ; / 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ; / 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ; (...) ". Aux termes de l'article L. 2214-4 du même code : " Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage. / Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes. / Tous les autres pouvoirs de police énumérés aux articles L. 2212-2, L. 2212-3 et L. 2213-9 sont exercés par le maire y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ". Il résulte enfin des dispositions de l'article R. 2214-1 du même code que la commune de Saint-Etienne est, en tant que chef-lieu de département, placée sous le régime de la police d'Etat.

3. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le maire de Saint-Etienne, faisant usage des compétences qui, contrairement à ce que soutient l'association requérante, lui sont, eu égard à la nature et à la portée limitée des troubles en cause, dévolues par les dispositions citées ci-dessus, a pris le 15 octobre 2015 un arrêté " portant code de la tranquillité publique ". Aux termes de l'article 1er de cet arrêté : " Sont interdites du 16 octobre 2015 au 15 janvier 2016, sauf autorisation spéciale, toute occupation abusive et prolongée des rues et autres dépendances domaniales visées à l'article 5, accompagnées ou non de sollicitations à l'égard des passants, lorsqu'elles sont de nature à entraver la libre circulation des personnes, ou bien de porter atteinte à la tranquillité, au bon ordre et à l'hygiène publics. Sont notamment considérés comme des comportements troublant l'ordre public la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation des piétons ou une utilisation des équipements collectifs de nature à empêcher ou troubler un usage partagé, le regroupement de plus de deux chiens effectuant une ou plusieurs stations couchées sur la voie publique, les regroupements de plus de trois personnes sur la voie publique occasionnant une gêne immédiate aux usagers par la diffusion de musique audible par les passants ou par l'émission d'éclats de voix. /... ". L'article 2 de cet arrêté interdit pour la même période et dans le même secteur géographique la consommation de boissons alcoolisées et son article 4 interdit pour la même période, sur tout le territoire communal, la fouille des poubelles aux fins de chiffonnage et de récupération des déchets. Saisi par l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen d'un recours tendant à l'annulation des articles 1, 2 et 4 de cet arrêté, le tribunal administratif de Lyon a, par un jugement du 7 juin 2017, annulé son article 2. Par un arrêt du 4 juillet 2019, contre lequel l'association se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel

de Lyon a rejeté l'appel qu'elle avait formé contre ce jugement. Eu égard aux moyens de son pourvoi, l'association requérante doit être regardée comme demandant l'annulation de cet arrêt en tant seulement qu'il rejette sa demande d'annulation du jugement en tant que celui-ci rejette ses conclusions dirigées contre l'article 1er de l'arrêté du maire de Saint-Etienne.

4. En se fondant, pour rejeter les conclusions de l'association requérante dirigées contre l'article 1er de l'arrêté du 15 octobre 2015, sur la circonstance qu'il se bornait à rappeler les pouvoirs généraux du maire en matière d'atteinte à la tranquillité publique ou au bon ordre, alors qu'il résulte des termes mêmes de cet arrêté qu'il identifie des comportements précis comme étant, par principe, de nature à troubler l'ordre public, la cour administrative d'appel de Lyon s'est méprise sur la portée de cette décision réglementaire. Il y a lieu, par suite, d'annuler son arrêt dans la mesure demandée par l'association Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen.

5. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans cette même mesure, l'affaire au fond, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

6. Les dispositions de l'article 1er de l'arrêté attaqué prohibent comme étant de nature à porter par soi-même atteinte à l'ordre public le seul fait de laisser plus de deux chiens stationner, même temporairement, sur la voie publique, ainsi que, de manière générale, le fait pour un groupe de plus de trois personnes d'émettre des bruits de conversation et de musique " audibles par les passants ", sans en préciser la durée ni l'intensité. Les mesures ainsi édictées par l'arrêté litigieux pour une durée de trois mois, sans aucune limitation de plage horaire et tous les jours de la semaine, dans un vaste périmètre géographique correspondant à l'ensemble du centre-ville de la commune, doivent être regardées, alors même que la commune de Saint-Etienne invoque une augmentation de la délinquance et des incivilités dans son centre-ville, comme portant, du fait du caractère général et absolu des interdictions ainsi prononcées, une atteinte à la liberté personnelle, en particulier à la liberté d'aller et venir, qui est disproportionnée au regard de l'objectif de sauvegarde de l'ordre public poursuivi.

7. Si les dispositions de l'article 1er comportent également le rappel de principes généraux relatifs aux pouvoirs de police du maire concernant l'occupation de l'espace public et l'usage des voies publiques, ces dispositions doivent, en l'espèce, être regardées comme n'étant pas divisibles des interdictions mentionnées au point précédent. La Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen est, par suite, fondée à demander l'annulation des dispositions de l'ensemble de l'article 1er de l'arrêté attaqué.

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Saint-Etienne la somme de 6 000 euros à verser à la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative, tant pour l'instance d'appel que pour l'instance de cassation. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que demande, au même titre, tant en appel qu'en cassation, la commune de Saint-Etienne.

Document 9 : De la mendicité et de l'ordre public. / Olivier CARTON in Revue Lamy Collectivités territoriales, n° 54 (2010 février)

Les arrêtés municipaux anti-mendicité soulèvent régulièrement - à l'arrivée du printemps et de la saison touristique - de vives polémiques opposant une puissance publique soucieuse du maintien de l'ordre à des associations de protection de droits de l'homme. Un arrêt récent du Conseil d'État « Commune de Boulogne-sur-mer c./ Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen » (CE, 2 sept. 2009, n° 324095) a évoqué cette douloureuse et délicate problématique. Il convient ici de l'aborder de manière globale.

Olivier CARTON

Maître de conférences (HDR) à l'Université du Littoral Côte d'Opal, Membre du Laboratoire de recherches juridiques

En 2005, reprenant les termes de l'abbé Pierre : « *Ce qu'il faut combattre c'est la pauvreté et non pas les pauvres* », Henri Leclerc dénonçait avec véhémence un substantiel affaiblissement libéral de la France, à travers notamment « *la répression de la mendicité* » (Leclerc H., *La dérive des libertés en France*, LPA 7 avr. 2005, n° 69).

Mendier, selon le sens commun, est l'action de demander l'aumône, de l'argent ou une subsistance. Le mendiant est donc celui qui mendie pour vivre. Comment la mendicité s'inscrit-elle dans notre société et surtout dans le cadre de l'espace public ? L'État peut-il et doit-il tenir compte de cette activité ou d'une attitude de détresse qui soulève tantôt l'indifférence, tantôt la commisération ? Comment le juge apprécie-t-il la mendicité et d'éventuelles tentatives de mises au pas administratives ?

La mendicité est une pratique ancienne qui fut souvent interdite, parfois encensée, aujourd'hui généralement tolérée (pour une approche historique, v. Roman D., *Les sans-abri et l'ordre public*, RDSS 2007, p. 952). Léon Bloy a ainsi pu écrire, dans son livre « *Le mendiant ingrat* » : « *Malheur à celui qui n'a pas mendié ! Il n'y a rien de plus grand que de mendier. Dieu mendie. Les anges mendient. Les rois, les prophètes et les Saints mendient* ». Évoquons brièvement l'existence d'ordres religieux vivant de la charité comme les Augustins ou les Dominicains. Mais d'autres auteurs se montrent plus durs : Georges Sand qualifiant les mendiants de « *faux pauvres ou de pauvres infâmes* », Georges Duhamel de « *ruine humaine, paquet de loques et de poils* »... Associée consciemment ou non à des phénomènes antisociaux (réseaux d'exploitation, prostitution, ébriété), rejoignant dans l'esprit public la cour des miracles hugolienne, la mendicité est envisagée par la loi et par l'administration.

Il faut immédiatement préciser que la mendicité ne constitue aujourd'hui pas un acte de délinquance. Aucune disposition du Code pénal ne sanctionne la mendicité. Par contre, certains comportements relatifs à la mendicité sont condamnables, parfois lourdement. Ainsi l'exploitation de la mendicité est punissable ([C. pén., art. 225-12-5](#) et s.) : de dix années d'emprisonnement si elle est commise en bande organisée ([C. pén., art. 225-12-7](#)). Certaines communes, par souci touristique et - ou par crainte de troubles publics, cherchent à pallier cette carence légale. Elles interdisent, par arrêté municipal, la mendicité sur la totalité ou une partie de leur territoire, prévoient le cas échéant un déplacement forcé des personnes violant ledit arrêté ou dissimulent leurs intentions en proscrivant ici les bivouacs, là les attroupements d'hommes et de chiens.

Aucune disposition du Code pénal ne sanctionne la mendicité.

Le député-maire de Boulogne-sur-mer a, par arrêté municipal de mars 2007, interdit la mendicité sur plusieurs rues du centre de sa ville. La section locale de la Ligue des droits de l'homme (LDH) obtint du Tribunal administratif de Lille qu'il annulât cette décision (TA Lille, 11 mars 2008, n° 0703444). La commune fit appel et la Cour administrative d'appel de Douai rejeta la requête dans un arrêt « *Commune de Boulogne-sur-mer* » ([CAA Douai, 13 nov. 2008, n° 08DA00756](#)) rendu dans un délai objectivement court. La mairie, sûre de son fait, de sa bonne foi et consciente des rigueurs du droit administratif (il convient ici de préciser que le

maire boulonnais est docteur en droit public et maître de conférences à l'Université du Littoral Côte d'Opale), se pourvoit en cassation. Le 2 septembre 2009 - ici encore la rapidité décisionnelle est remarquable - le Palais Royal a rendu un arrêt formellement décevant par le laconisme de son seul considérant utile : « *Considérant qu'aucun de ces moyens [soulevés par la commune] n'est de nature à permettre l'admission du pourvoi* ». Le Conseil d'Etat ne prend pas la peine de répondre sur le fond en invoquant les dispositions de l'[article L. 822-1 du Code de justice administrative](#) (CJA). Cet article permet de contenir le flux contentieux en servant de filtre séparant les recours dignes d'analyse des recours sans intérêt du fait de leur irrecevabilité manifeste ou s'ils ne sont fondés « *sur aucun moyen sérieux* ». L'utilisation de cette disposition est quotidienne ; les arrêts, rendus en sous-section seule, sont très nombreux (par ex., [CE, 21 déc. 2009, n° 318759](#), Caisse interfédérale de crédit mutuel, pour un arrêt assez pédagogique admettant certaines conclusions et en rejetant d'autres).

Le Conseil a, par le passé, déjà validé certains de ces arrêtés si décriés. Quelles sont donc les conditions de validité de telles mesures ? Devant quels problèmes sociaux un maire peut-il légalement avoir recours à un tel procédé d'interdiction ? Les questions sont donc nombreuses. Il est légitime pour un maire de restreindre l'exercice de la mendicité (I) mais cet usage de la contrainte publique est si lourdement conditionné qu'il en devient hypothétique (II).

I - L'ORDRE PUBLIC AFFECTÉ OU MENACÉ PAR LA MENDICITÉ : DES TROUBLES COUVERTS PAR LA LOI ET ENVISAGÉS PAR LA JURISPRUDENCE

L'article 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est explicite : « *La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas* ». Cela signifie-t-il que la mendicité, activité non défendue par la loi pénale, ne peut être empêchée ? Certes non. L'article 4 du même texte révolutionnaire précise bien que « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* ». Cette potentielle nuisance souligne l'existence d'un autre impératif social : le maintien de l'ordre public, cet « *ordre social (...) droit sacré qui sert de base à tous les autres* » (J.-J. Rousseau). La mendicité étant susceptible de troubler l'ordre public, elle se heurtera, le cas échéant, à l'[article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales](#) (CGCT), disposition bien connue et fort commode pour des maires heureusement préoccupés par la quiétude de leurs électeurs (A). La jurisprudence assez pauvre en la matière permet toutefois de dessiner les contours de cette pratique administrative (B).

A.- Le cadre légal de la mendicité : l'article L. 2212-2 du CGCT

Si la liberté doit primer dans un État dit de droit, elle ne peut néanmoins pas s'exercer sans un ordre social minimal.

Dans la conception rousseauiste de l'État, les libertés étant relatives, l'ordre public doit être préservé en ce qu'il assure une vie collective paisible et durable. Des restrictions à l'usage de nos libertés sont donc possibles dès lors qu'il s'agit de maintenir ou de rétablir l'ordre. Même si le juge administratif a déjà reconnu au Premier ministre un pouvoir de police administrative applicable à l'ensemble du territoire national ([CE, 2 mai 1973, n° 81.861](#), Asso. culturelle des israélites nord-africains de Paris, Rec. CE 1973, p. 313, et en matière de sécurité des usagers des voies publiques, v. [CE, 17 févr. 1978, n° 2.671](#), USN des cadres et techniciens d'affichage et de publicité extérieure), le législateur, lui aussi très pragmatique, a confié cette délicate mission du maintien de l'ordre public aux maires. C'est l'[article L. 2212-2 du CGCT](#) dont les termes génériques, très lâches, permettent d'envisager une multitude de situations sociales. Or, il semble bien que la mendicité soit concernée par de telles dispositions, et ce, sans qu'il soit

besoin d'opérer une interprétation textuelle outrageusement déformante. En effet, cette police municipale « *comprend notamment : 1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques (...) 2° le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues (...) et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique 3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes tels que les foires, marchés (...) et autres lieux publics (...)* ». Ce texte volontairement très malléable est l'indiscutable fondement légal d'interdictions municipales de toutes les activités troublant l'ordre public (quant à la réglementation du stationnement de véhicules lourds, [CAA Nantes, 3 mars 2009, n° 08NT01422](#), Cne de Carhaix-Plouguer ; v. aussi [CE, 11 mai 2007, n° 284681](#), Cne de Perros-Guirrec : « *ces dispositions autorisent le maire en cas de danger grave et imminent à faire usage des pouvoirs que...* ») - même si la loi accorde une compétence à une autre autorité administrative si un péril imminent est à empêcher ([CE, 2 déc. 2009, n° 309684](#), Cne de Rachecourt-sur-marne) - ce qui concernera donc la mendicité. Si une telle activité trouble l'ordre de la rue, le maire devra intervenir. Le juge a déjà reconnu cette congruence entre l'article L. 2212-2 et les limitations éventuelles à apporter à la mendicité.

Le Conseil d'État le fit implicitement dans un arrêt « Lecomte et assos. AC Conflent », à travers les conclusions de son Commissaire du gouvernement Olson ([CE, 9 juill. 2003, n° 229618](#) et 229619, Gaz. Pal. 29 juill. 2004, n° 211, p. 11 et BJCL 2003, n° 11, p. 816, concl. Olson T., note B. P.) ; la Cour administrative douaisienne le fit plus directement dans son arrêt précité de novembre 2008, évoquant les « *risques d'atteinte à l'ordre public liés à la pratique de la mendicité* » après avoir reconnu au maire le pouvoir de prendre, sur le fondement de cet article, « *les mesures nécessaires pour assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». Les règles du jeu contentieux sont donc clairement posées.

B.- La pratique des arrêtés municipaux anti-mendicité : quelques enseignements tirés d'une jurisprudence plutôt rare...

Certains maires se sont d'emblée montrés excessifs dans leur approche et leur condamnation de la mendicité. Ainsi, le maire de Tarbes prit un arrêté du 14 septembre 1995 par lequel il entendait interdire « *pendant les heures d'ouverture des commerces et lieux publics, les interpellations des passants dans le but de solliciter leur générosité sur des places, rues et marchés déterminés* » ainsi que « *toutes attitudes contraires aux bonnes mœurs, notamment le maintien prolongé en position allongée, l'épanchement d'urine, les exhibitions* » et enfin « *tous les comportements constituant une atteinte au droit d'aller et venir d'autrui et perturbant l'ordre public* ». Fermez le ban ! Il fallait bien s'attendre à une annulation par un juge administratif ([CAA Bordeaux, 26 avr. 1999, n° 97BX01773](#), Cne de Tarbes) fidèle à sa jurisprudence sanctionnant les interdictions générales et absolues. De surcroît, cette condamnation de certains comportements était surabondante, le droit pénal les proscrivant : l'exhibition que l'on suppose ici sexuelle dans l'esprit de l'édile tarbais relève de l'[article 222-32 du Code pénal](#). Quant à la réprobation morale de l'allongement, il serait certes physiquement gênant pour circuler que chaque passant puisse s'allonger dans la rue et la sécurité publique serait alors menacée du fait des risques de chute mais il n'est résolument point besoin d'invoquer la morale ! Verser dans cette « *oppression des consciences* » que dénonçait le doyen Hauriou voici un siècle, en moralisant plus que de raison l'ordre public, ne semble aujourd'hui plus embarrasser outre mesure certains responsables locaux. Mais cette attitude outrancière est marginale.

Ces arrêtés, pour la plupart, délimitent un périmètre dans le cœur touristique de la commune ainsi qu'un délai d'application s'étalant du début du printemps jusqu'à l'arrière-saison.

Les rues achalandées, les places fréquentées *i.e.* les endroits courus sont protégés des sollicitations paisibles ou parfois emportées des mendiants. Notons ainsi un arrêté du maire de Nice interdisant « *les quêtes d'argent agressives aux terrasses de café, dans les parcs et jardins publics et aux feux tricolores ainsi qu'aux abords de la cathédrale et de la basilique* » du 15 juin au 15 septembre 1996 (TA Nice, 29 avr. 1997, n° 95.2404, Cardinali-Boyer et [CAA Marseille, 9 déc. 1999, n° 97MA01478](#), Cardinali-Boyer, Gaz. Pal. 22 sept. 2001, n° 265, p. 3). Cette décision laissait donc permise la mendicité non agressive sur le domaine public. Ce qui semble correspondre à un principe de libre usage des espaces publics (Michallet I., Le contentieux administratif des arrêtés municipaux d'interdiction de la mendicité, AJDA 2001, p. 320). Le formalisme de ces arrêtés ne déroge pas aux règles procédurales classiques (quant à la faible importance contentieuse de ces règles, v. [CAA Bordeaux, 13 mai 2008, n° 06BX00006](#), Cne de Saint-Porchaire). Ils sont donc très faciles à prendre, la population étant souvent favorable à ces mesures. Dans le contentieux impliquant la ville de Boulogne-sur-mer, il s'agissait, de manière pratique, d'interdire la mendicité à une communauté Rom nouvellement implantée dans l'agglomération boulonnaise. Ceux-ci, violant l'arrêté, pouvaient se voir infliger une amende. Ces réglementations municipales rencontrent fort heureusement des limites. Il est ainsi interdit à un maire de priver définitivement quelqu'un de son bien immobilier, fut-ce sur le prétexte d'un risque de crue exceptionnelle et donc de sécurité publique ([CE, 21 oct. 2009, n° 310470](#), X. c./ Cne de Collias). Se pose bien évidemment la cruciale problématique du contrôle juridictionnel des arrêtés municipaux anti-mendicité.

II - UN CONTRÔLE MAXIMAL OPÉRÉ PAR LE JUGE ADMINISTRATIF

À l'instar de tous les contentieux liés au maintien de l'ordre public, le contentieux anti-mendicité est intimement lié aux circonstances locales qui ont poussé un maire à prendre une mesure coercitive (A). Le contrôle du juge est ici maximal (B).

A.- Les faits au cœur de la réflexion juridictionnelle

Sans trouble ou de menace de trouble à l'ordre public, point de mesure d'interdiction possible. Le principe est clair. Les faits conditionnent donc l'apparition du droit. Le commissaire Olson, dans ses conclusions précitées, avait expressément mis en avant la réalité des faits ayant provoqué la prise de l'arrêté antimendicité dans la ville de Prades : « (...) *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* », précisant, par la suite, la « *conception agressive de la mendicité* » qui s'y développait, les mendiants accompagnés de chiens invectivant ceux leur refusant l'obole.

Dans les conclusions qu'il nous a très aimablement transmises, remarquant la maigreur du dossier des juges du fond, n'étant composé que de quelques mains courantes, J.-P. Thiellay, à propos des troubles allégués par la mairie boulonnaise, fut extrêmement laconique : « *Pour comprendre la différence de traitement entre les arrêtés de Prades et de Boulogne, il faut comprendre qu'à Prades, les faits sérieux déjà établis laissaient craindre un risque futur, et justifiaient par suite l'interdiction préventive. (...) Or de tels faits ne sont pas établis à Boulogne* ».

Un maire ne doit donc envisager le recours aux arrêtés anti-mendicité qu'en cas de troubles graves.

Plusieurs remarques doivent être faites. Un maire ne doit donc envisager le recours aux arrêtés anti-mendicité qu'en cas de troubles graves. Il doit faire face à un émoi populaire, des dégradations, des altercations caractérisées pour interdire la mendicité. La Cour administrative de Douai l'a explicitement précisé dans son arrêt du 13 novembre 2008 : « *que, par ailleurs, peu d'incidents liés à la seule mendicité étaient signalés à la date de la décision attaquée* ». Paradoxalement, certains comportements municipaux pourtant positifs pourraient nuire aux chances contentieuses de la ville : pour solidifier un dossier d'instruction, il vaut mieux, pour le maire, de conseiller aux citoyens de porter plainte plutôt que de se contenter d'une main courante et *a fortiori* d'ignorer d'éventuels désagréments dus aux mendiants ; l'augmentation du ressentiment populaire envers les mendiants accroissant les risques de troubles donc de justification d'un tel arrêté, un maire aura donc fort peu d'intérêt à user des moyens sociaux de son administration pour assister ou aider les mendiants... L'extrême rigueur voire l'intransigeance du juge administratif en matière de preuve de troubles (v. l'ex. topique du jugement du TA de Montpellier, 24 déc. 1997, n° 972625, Préfet de la Lozère c./ Cne de Mende) est une lame juridictionnelle à double tranchant. Certes, il ne faut pas aveuglément faire confiance aux exécutifs locaux mais la logique paroxystique de l'adage latin *Idem est non esse et non probari* - c'est la même chose de ne pas être ou de ne pas être prouvé - est, elle aussi, préoccupante. Pour emporter la conviction du juge, le maire devra apporter le plus grand nombre possible de preuves, de commencements de preuve ou d'arguments probants : pétitions, articles de presse, constats d'huissier quant aux dégradations ou aux conditions de salubrité ou de tranquillité publiques, délits connexes à la mendicité, témoignages d'agents ou de citoyens, dépôts de plainte... cela semble sinon avilissant tout au moins stigmatisant.

B.- Un contrôle de proportionnalité

Le contrôle assuré par le juge est un contrôle maximal c'est-à-dire qu'il « *consiste à vérifier si les actes de police administrative générale qui portent atteinte à une liberté publique sont strictement proportionnés à la gravité du trouble à l'ordre public que leurs auteurs cherchent à prévenir* » (Lebreton G., Droit administratif général, Dalloz, 5^e éd., 2009, p. 496). Toute disproportion sera donc sanctionnée. L'administration doit atteindre une parfaite adéquation entre le fait - le trouble à l'ordre public - et le droit - l'acte d'interdiction, de limitation ou de prévention. Exercice délicat s'il en est ([CE, 2 déc. 2009, n° 301279](#), EURL Mandon c./ Cne de Bonneuil-sur-Marne ; [CE, 31 août 2009, n° 296458](#), Cne de Cregols c./ Sté Saint-Martin-Labouval, RLCT 2010/53, n° 1525, note Noury A., AJDA 2009, p. 1824, chron. Liéber S.-J. et Botteghi D.).

Quant à la mendicité, le juge administratif a déjà littéralement rappelé l'existence de ce contrôle et ce, à tous les niveaux de son organisation hiérarchique (v. Deschamps E., Le contentieux des arrêtés anti-mendicité, RDSS 2000, p. 495). Ainsi, dans un jugement du Tribunal administratif de Montpellier « Association Collectif AC 66 et autres c./ Commune de Perpignan » (TA Montpellier, 25 oct. 1995, n° 952525) peut-on lire : « *que les maires tiennent de ces dispositions [l'ancien art. L. 131-2 du Code des communes] le pouvoir de réglementer une activité non interdite par la loi et notamment la mendicité que dans la stricte mesure où les interdictions qu'ils édictent s'avèrent nécessaires à la protection de l'ordre public* ». L'arrêt douaisien précité de novembre 2008 s'inscrit dans la même veine : le 4^e considérant se termine ainsi : « *que s'il appartient au maire (...) de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon ordre (...), les interdictions édictées à ce titre doivent être strictement proportionnées à leur nécessité* ». Le Conseil d'État, dans l'arrêt « Lecomte » (CE, 9 juill. 2003, n°s 229618 et 229619, précité), l'indique également en validant le raisonnement d'une cour administrative marseillaise ayant constaté que les personnes concernées n'avaient pas été soumises « *à des contraintes excessives* » autres que celles qu'impose l'ordre public.

En refusant d'envisager le pourvoi boulonnais, le Conseil d'État rate une occasion de rappeler les grandes lignes de la jurisprudence administrative en matière d'arrêté anti-mendicité. Or, il semble que la cour douaisienne ait peut-être fait preuve de légèreté. En effet, un des arguments soulevés par la commune était son caractère extrêmement touristique. Cet élément fait normalement partie des éléments retenus par le juge. Dans un jugement « Association “ Vivre au présent ” et autres c./ Commune de Sète », le Tribunal administratif de Montpellier avait bien noté que l'arrêté litigieux était destiné « à prévenir, dans certains endroits d'une localité touristique recevant une grande masse de visiteurs pendant la saison estivale, des comportements agressifs tels qu'antérieurement constatés »(TA Montpellier, 18 juin 1997, n° 96-2073). Dans son arrêt du 13 novembre 2008, la Cour administrative d'appel de Douai estime que les risques d'atteinte à l'ordre public ne sont tels qu'une interdiction de la mendicité s'avère nécessaire pendant l'été « alors même que la commune serait une bille touristique ». La cour ignore que Boulogne-sur-mer, au cœur de la Côte d'Opale, ville fortifiée très appréciée outre manche, ville d'implantation du centre national de la mer - Nausicaa - drainant des dizaines de milliers de visiteurs par an (près de un million entre 2005 et 2007, période du litige en l'occurrence), ait une vocation touristique ? C'est certes navrant, peu étonnant mais cela soulève un doute certain quant à la minutie du contrôle de la cour d'appel. Cela justifiait un examen par le Palais Royal. Mais cela ne sera pas. Hélas !

Agnès Olive, dans un article plus que convaincant, conclut à l'existence d'un droit de mendier. Certes, ce droit n'est pas consacré par le Conseil constitutionnel (sur la seule mention de la mendicité à travers le délit d'exploitation, v. [Cons. const., 13 mars 2003, n° 2003-467 DC](#), Loi pour la sécurité intérieure, 76° consid.). Même si « l'étendue du pouvoir de police est inversement proportionnelle à la valeur juridique de la liberté qui lui est opposée »(Robert J., Duffar J., Droits de l'homme et libertés fondamentales, Montchrestien, 8° éd., 2009, p. 117), même si le droit de mendier n'a pas été juridiquement consacré, en dehors de toute hypothèse pénale d'exploitation de la mendicité qu'il n'appartient pas aux maires de sanctionner, la mendicité doit s'exercer le plus librement possible... tant que l'ordre public n'est pas affecté. La célèbre formule du Commissaire du gouvernement Corneille sur le presque centenaire arrêt « Baldy » de 1917 : « La liberté est la règle, la restriction de police l'exception » garde donc toute sa pertinence administrative. Et sa dureté contentieuse ! Si le maire de Boulogne-sur-mer laisse se dégrader la situation c'est-à-dire s'il n'assure plus l'ordre public dans les rues, la responsabilité communale sera engagée. S'il reprend un nouvel arrêté et qu'il ne prouve pas suffisamment (ou surabondamment ?) la nécessité de la mesure, il la verra annulée par le juge. Les arcanes du droit administratif sont parfois cruels : de la réalité des faits à l'interprétation juridictionnelle, le sacerdoce d'un maire ressemble souvent à de l'équilibrisme ingrat.

Document 10 : La contestation d'un arrêté anti-mendicité au regard du principe de fraternité – Alexandra Korsakoff – AJDA 2018. 2509

Longtemps objet de < police > judiciaire, la < mendicité > a pénétré le champ de la < police > administrative dès le milieu des années 1990, par suite de sa dépénalisation (P. Bon, < Police > municipale : autres activités sur les voies publiques, Encycl. Coll. loc., § 83-84). Depuis, de nombreux maires prennent, sur le fondement de leurs pouvoirs de < police > administrative générale, des arrêtés interdisant la < mendicité > dans leur commune dans le but de prévenir les troubles à l'ordre public qui en résulteraient. Et c'est précisément ce que le maire de Besançon a entendu mettre en oeuvre par un arrêté en date du 3 juillet 2018. Celui-ci interdit la consommation d'alcool, la < mendicité >, les regroupements (accompagnés ou non d'animaux) et la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation publique, dans certaines rues du centre-ville de Besançon, durant certaines périodes estivales et hivernales

précisément identifiées. Un résident de la ville, M. Guardado, militant associatif contre la pauvreté et l'exclusion des sans-abris, saisit alors le juge des référés afin d'en suspendre l'exécution. Mais, et là réside l'originalité de l'affaire, c'est une atteinte au principe de fraternité, et non au droit d'aller et venir comme c'est souvent le cas (I. Michallet, *Le contentieux administratif des arrêtés municipaux d'interdiction de la < mendicité >*, AJDA 2001. 320), qui fonde alors sa requête. Retour sur les premiers pas du principe de fraternité dans le cadre de la procédure du référé-liberté, dont l'ordonnance n° 1801454 rendue par le juge des référés du tribunal administratif de Besançon le 28 août 2018 se fait le témoin.

I - Une entrée partielle du principe de fraternité dans la procédure du référé-liberté

Pour fonder sa saisine du juge des référés, le requérant soutenait que l'arrêté anti-« mendicité » précité portait une atteinte grave et manifestement illégale au principe constitutionnel de fraternité qui, selon lui, constituait une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CJA). Rappelons que le législateur a délibérément laissé ouverte la question de la définition de ce qui constitue une liberté fondamentale, si bien que leur identification a fait, et fait d'ailleurs encore, toujours couler beaucoup d'encre. Cette tâche relève davantage de la casuistique. Et justement, par son recours, M. Guardado offrait l'opportunité au tribunal administratif de Besançon de consacrer une nouvelle liberté fondamentale. Une opportunité que la juridiction a effectivement saisie mais sans adhérer pour autant aux moyens présentés par le requérant. En effet, ce dernier alléguait que le principe de fraternité, dont la pleine valeur constitutionnelle a été récemment confirmée par le Conseil constitutionnel (6 juill. 2018, n° 2018-717/718 QPC, consid. 7, AJDA 2018. 1781, note J. Roux ; et 1786, note V. Tchen ; D. 2018. 1894, et les obs., note C. Saas ; RFDA 2018. 959, note J.-E. Schoettl ; 6 sept. 2018, n° 2018-770 DC, consid. 103, AJDA 2018. 1703), impliquait à la fois une liberté d'entraide et un droit de demander la charité, deux dimensions qu'il jugeait indissociables et qui fondaient une liberté fondamentale : le principe de fraternité lui-même. Mais le juge refuse expressément de suivre ce raisonnement et prend soin de reformuler les termes de l'analyse. C'est au regard de la seule « liberté d'aider autrui dans un but humanitaire », une composante de la fraternité déjà reconnue par le Conseil constitutionnel, que la légalité de l'arrêté est étudiée. Ce faisant, le tribunal administratif de Besançon érige ladite liberté au rang de liberté fondamentale dont la mise en cause peut justifier l'intervention du juge du référé-liberté, sous réserve que les autres conditions posées à l'article L. 521-2 du CJA soient également remplies. C'est une avancée importante pour le contentieux administratif, même si elle se situe en deçà des espérances du requérant. Quelques explications s'imposent.

D'une part, le juge des référés se refuse implicitement à ériger le principe de fraternité, dans son entièreté, en liberté fondamentale, comme le demandait le requérant. Certes non motivée, cette solution n'en constitue pas moins une stricte application des critères « classiques » d'identification d'une liberté fondamentale, aux termes desquels elle doit nécessairement correspondre à un droit subjectif directement invocable devant les juridictions (CE, ord., 3 mai 2002, n° 245697, Association de réinsertion sociale du Limousin, AJDA 2002. 818, note E. Deschamps). Or, il n'existe pas encore à ce jour de définition exhaustive du principe de fraternité. Selon Michel Borgetto, la fraternité implique à la fois les idées d'aide à autrui et du vivre ensemble (La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité, LGDJ, 1993, p. 613) ; une analyse confortée par le Conseil constitutionnel lui-même qui a déjà affirmé que « le principe de fraternité comprend deux grands volets qui renvoient l'un, à tout ce qui concerne la mise en oeuvre de la solidarité, l'autre à tout ce qui

concerne la mise en oeuvre de la tolérance, du respect de l'autre, de la lutte contre les exclusions de toutes sortes et du respect d'autrui » (Cons. const., Rapport sur la fraternité rendu à l'occasion du 3^e congrès de l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français [ACCPUF] se déroulant à Ottawa en juin 2003, p. 293).

Le contenu exact du principe reste néanmoins entaché d'incertitudes et, d'ailleurs, le Conseil constitutionnel a soigneusement évité d'en préciser davantage la teneur dans les décisions afférentes précitées. Une telle carence jette un sérieux doute quant à son « effet direct » dans le contentieux et, par suite, à son éventuelle assimilation à une liberté fondamentale car, comme le soulignait déjà le commissaire du gouvernement sur l'arrêt Tliba du 30 octobre 2001, tel ne peut être le cas lorsque « le droit est formulé en termes très généraux, ou implique une obligation de l'Etat dont on cerne difficilement les contours ou encore s'apparente à une déclaration d'intention » (I. de Silva, Référé-liberté et droit à une vie familiale normale, concl. sur CE, sect., 30 oct. 2001, n° 238211, *Ministre de l'intérieur c/ Mme Tliba*, RFDA 2002. 324). C'est donc certainement ici le défaut de définition exhaustive du principe de solidarité qui conduit en l'espèce le juge à lui refuser la qualification de liberté fondamentale.

D'autre part, le juge des référés refuse, cette fois expressément, d'ériger la liberté de mendier au rang de liberté fondamentale, au sens de l'article L. 521-2 du CJA. De nouveau, cette solution n'apparaît guère surprenante car, comme le souligne Olivier Le Bot, « il faut qu'une norme de droit positif existe, qu'il s'agisse d'une norme textuelle comme pour le droit d'asile ou la liberté de réunion, ou d'une norme jurisprudentielle comme pour la liberté personnelle » pour qu'une liberté fondamentale existe. Il poursuit : « En l'absence d'une telle obligation juridique, aucune liberté fondamentale ne peut être caractérisée » (O. Le Bot, *La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté : étude de l'article L. 521-2 du code de justice administrative*, Fondation Varenne, coll. des thèses, n° 9, Clermont-Ferrand, 2007, p. 133). Or, aucune liberté de mendier n'existe à ce jour en droit français, en tout cas formellement. Le préambule et les articles 2 et 72-3 de la Constitution du 4 octobre 1958 se bornent à poser un principe de solidarité, duquel le Conseil constitutionnel a déduit une liberté d'aider autrui dans un but humanitaire (décis. n° 2018-717/718 QPC et n° 2018-770 DC, préc.). Et si ces décisions laissent entendre que « la mise en évidence de cette liberté n'épuise pas nécessairement le contenu du principe de fraternité, qui pourra éventuellement trouver d'autres applications à l'avenir » (comm. Cons. const. sur sa décis. n° 2018-717/718 QPC, disponible sur son site internet, p. 19), elles n'en relèvent pour autant expressément aucune autre implication, et notamment pas une quelconque liberté de mendier. Dès lors, en l'absence d'une norme préalable de droit positif reconnaissant expressément une liberté de mendier, le juge des référés ne s'y aventure pas. Certes, une telle solution pourrait être assimilée à un manque d'audace mais elle correspond à une jurisprudence constante aux termes de laquelle le Conseil d'Etat refuse de confier « un pouvoir créateur aussi étendu entre les mains d'un juge statuant seul et en 48 heures » (O. Le Bot, préc., p. 136). C'est donc ici l'absence d'une norme préalable consacrant une liberté de mendier qui justifie le refus du juge des référés de l'ériger au rang d'une liberté fondamentale.

Dès lors, c'est au regard de la seule liberté fondamentale d'aider autrui dans un but humanitaire qui apparaît, elle, suffisamment précise et correspond à une norme jurisprudentielle de droit positif, que la légalité de l'arrêté est étudiée. Cette solution est novatrice, en ce qu'elle ouvre un nouveau fondement à la contestation des actes administratifs dans le cadre d'une procédure de référé-liberté, et en particulier ici en ce qui concerne les arrêtés anti-« mendicité ». Mais cette

dernière reste soumise à des conditions particulièrement strictes, ce qui tend à relativiser la portée de cette innovation.

II - Les limites de la protection de la liberté fondamentale d'aider autrui

En l'espèce, le juge des référés retient l'existence d'une atteinte à la liberté fondamentale d'aider autrui dans un but humanitaire. En effet, en ce que l'arrêté du 3 juillet 2018 pose une interdiction de mendier dans les quartiers les plus passants du centre-ville de Besançon, il tend à empêcher la vue de personnes dans le besoin et prive ainsi le requérant de la conscience de l'opportunité d'aider autrui dans un but humanitaire. Or cette conscience apparaît comme un prérequis à l'effectivité de la liberté d'entraide précitée. Dès lors, c'est ici une atteinte, quand bien même indirecte, à la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire qui fonde en l'espèce le recours. Mais, rappelons-le, l'article L. 521-2 du CJA subordonne la procédure du référé-liberté à l'existence, non pas d'une « simple » atteinte à une liberté fondamentale, mais d'une « atteinte grave et manifestement illégale » à cette dernière, deux conditions qui font justement défaut ici.

D'une part, le juge des référés affirme que l'atteinte portée par l'arrêté litigieux à la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire n'apparaît pas suffisamment grave. Certes, à ses débuts, certains auteurs défendaient l'idée selon laquelle toute atteinte à une liberté fondamentale serait, par nature, grave (v., par ex. : L. Touvet, Premières applications des nouvelles procédures de référé, concl. sur CE, sect., 19 janv. 2001, n° 228815, Confédération nationale des radios libres ; et CE, sect., 19 janv. 2001, n° 229247, Commune de Venelles et Morbelli, RFDA 2001. 378). Mais cette interprétation, qui aurait conduit à neutraliser une condition expressément posée par le législateur, a rapidement été invalidée par le Conseil d'Etat. Selon Olivier Le Bot, cette gravité est aujourd'hui appréciée au regard de « l'intensité de ses effets sur la situation personnelle du requérant » et/ou « l'attitude particulièrement contestable ou choquante » de l'administration (O. Le Bot, préc., p. 248). Et c'est en se fondant sur ce premier critère que l'analyse du juge se concentre ici. En effet, ce dernier constate que l'arrêté litigieux ne « prive [pas] les particuliers [...] de leur liberté d'aider les personnes en détresse » parce que l'interdiction de mendier qu'il pose reste circonscrite à certaines rues du centre-ville de Besançon (la grande rue, la rue des granges, la place Pasteur, la place du Huit-Septembre, les pont et rue Battant, le quai de Strasbourg, la place Jouffroy d'Abbans et la rue Champrond) et à certaines périodes bien définies (de 10 heures à 20 heures du 9 juillet 2018 au 30 septembre 2018 et du 23 novembre 2018 au 31 décembre 2018). Dès lors, il est loisible au requérant de jouir de sa liberté d'aider autrui dans un but humanitaire lorsqu'il passe par les rues de Besançon non concernées par l'arrêté ou par les rues concernées en dehors des périodes précitées.

Mais le juge pousse son raisonnement encore plus loin. Il ne se contente en effet pas seulement de contrôler si l'arrêté place le requérant dans l'impossibilité d'exercer sa liberté fondamentale, mais évalue également, en l'absence d'une telle impossibilité, l'intensité de la gêne qu'il génère dans sa jouissance. Et sur ce point, il affirme que l'interdiction posée par l'arrêté ne « rend [pas non plus] plus difficile le travail des associations et organismes en charge de l'aide aux plus démunis ». Bien que cette appréciation des faits puisse faire l'objet de débats, il n'en reste pas moins que le contrôle de la gravité de l'atteinte à la liberté fondamentale que le juge déploie ici apparaît particulièrement strict, puisqu'il va au-delà de la simple question de la privation d'une liberté fondamentale. Cela ne suffit toutefois pas en l'espèce à qualifier le caractère de gravité requis. Et si l'analyse du juge des référés aurait pu s'arrêter là, dans la mesure où les critères de

gravité et de l'illégalité manifeste de l'atteinte à la liberté fondamentale apparaissent cumulatifs, ce dernier va pousser son analyse jusqu'au bout.

D'autre part, le juge des référés affirme que l'atteinte portée par l'arrêté litigieux à la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire n'apparaît pas non plus manifestement illégale. Plus encore, au-delà du caractère manifeste de l'illégalité, c'est bien cette dernière qui ne semble pas être constituée en l'espèce. En effet, selon une jurisprudence constante depuis le célèbre arrêt Benjamin, les mesures édictées par le maire pour prévenir les troubles à l'ordre public, en application de ses pouvoirs de < police > administrative générale, doivent être strictement proportionnées à leur nécessité (CE 19 mai 1933, n° 17413, Benjamin et syndicat d'initiative de Nevers, Lebon). Or, selon le juge, l'arrêté litigieux apparaît bien justifié puisque visant effectivement à prévenir des troubles à l'ordre public, en particulier ici à la tranquillité publique. Il se fonde sur les pièces versées au dossier par la commune (des mains courantes de < police > et des courriers de riverains et de commerçants) pour attester l'existence d'atteintes à la liberté de circulation des passants dans le centre-ville de Besançon, engendrées par les rassemblements, le stationnement, la consommation d'alcool et la < mendicité > sur la voie publique. Notons toutefois que l'ordonnance étudiée élude soigneusement la question des troubles à la sécurité publique allégués par la commune. Puis, après avoir relevé que la mesure était effectivement justifiée, le juge des référés affirme qu'elle satisfait également à l'exigence de proportionnalité. Il se fonde ici sur les limites spatio-temporelles à l'interdiction de mendier contenues dans l'arrêté. Ainsi, en ce que l'interdiction litigieuse ne concerne que les rues les plus passantes du centre-ville et ne s'applique qu'en période de leurs hautes fréquentations, elle apparaît proportionnée à sa nécessité. Elle n'est donc entachée d'aucune illégalité et encore moins d'illégalité manifeste.

Ainsi, si le juge des référés constate que l'arrêté anti-< mendicité > du 3 juillet 2018 porte une atteinte à la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire, il rejette tout de même le recours au motif que cette atteinte n'apparaît ni suffisamment grave ni manifestement illégale pour justifier une procédure de référé-liberté. Ce sont ici les conditions particulièrement strictes de sa mise en oeuvre posées à l'article L. 521-2 du CJA qui tiennent en échec la requête de M. Guardado et ce, malgré l'oeuvre prétorienne et novatrice du tribunal administratif de Besançon consacrant une nouvelle liberté fondamentale. Malheureusement, le Conseil d'Etat n'a pas eu l'opportunité de valider ou, au contraire, d'infirmer cette analyse car, si un recours a effectivement été porté devant lui, le maire de la commune de Besançon a, entre-temps, abrogé l'arrêté contesté et en a adopté un nouveau le 31 août 2018 en supprimant cette fois toute référence à la < mendicité >. Dès lors, lorsqu'il a été saisi en ce sens, le Conseil d'Etat a rejeté la requête, alors devenue sans objet (CE, ord., 6 sept. 2018, n° 423725).