

La légalité des arrêtés anti-mendicité et anti-glanage

David Katz, Premier conseiller des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, professeur associé à l'université de Bordeaux

La théorie selon laquelle les milieux urbains se structurent en cercles concentriques ne signifie pas nécessairement que les centres d'intérêts commerciaux, historiques ou touristiques se trouvent désertés par les personnes en état de grande précarité. Ces lieux restent des secteurs attirants pour pratiquer la mendicité, qui est une activité dépenalisée depuis 1994. Dans le même registre, le paysage urbain contemporain accueille aussi des « glaneurs » ou « glaneuses » dont l'image ne correspond pas à celle que suggère la peinture du XIX^e siècle : aucune meule de foin en arrière-plan ni aucune activité agricole, mais des trottoirs où sont stockées des poubelles que des personnes viennent fouiller pour récupérer soit des denrées alimentaires, soit des objets potentiellement réutilisables ou revendables (ce que l'on appelle également le « chiffonnage »).

Or, ces activités peuvent provoquer des troubles à l'ordre public, par exemple en raison d'une insécurité liée aux entraves occasionnées à la circulation sur la voie publique ou en raison de l'atteinte à la salubrité publique. Les maires de certaines communes souhaitent alors parfois utiliser la force juridique attachée à leur pouvoir de police administrative comme une force centrifuge agissant à l'encontre des populations marginalisées ou, du moins, des pratiques que celles-ci adoptent généralement. Dans ce contexte, se pose la question de la légalité des arrêtés de police dits « anti-mendicité » et « anti-glanage ».

Champ d'application de l'arrêté

La définition du champ d'application de l'arrêté de police soulève un premier problème. Celui-ci doit définir concrètement et finement ce qui est interdit.

Est ainsi illégale l'interdiction de « tous comportements constituant une atteinte au droit d'aller et venir »  (1).

Critère d'ordre personnel - Juridiquement, et aspects politiques mis à part, il n'est évidemment pas possible de retenir une définition se référant à un critère d'ordre personnel. Un arrêté de police municipale qui interdirait directement la présence d'une population définie concrètement ou abstraitement, même de manière limitée dans le temps et dans l'espace, serait assurément contraire à la liberté d'aller et venir et, plus radicalement, entaché de détournement de pouvoir.

Activités visées - Cette évidence n'a pas échappé à l'ensemble des décideurs dont les arrêtés ont plutôt comme champ d'application les activités exercées par les populations en situation de grande précarité. Bien souvent, les arrêtés anti-mendicité visent ainsi les « sollicitations ou quêtes à l'égard des passants »  (2). Les arrêtés anti-glanage, quant à eux, interdisent « les fouilles de poubelles, de conteneurs, ou de tout autre lieu de regroupement de déchets »  (3).

« **Mode de vie** » - Plus subtilement, c'est parfois le mode de vie associé à l'état de précarité qui est visé par l'interdiction, en considérant que les troubles à l'ordre public, notamment à la sécurité, sont davantage générés par de petits rassemblements de mendiants, leurs « attributs » ou leur posture, que par l'activité de mendicité en elle-même. Ainsi, partant du constat que les individus concernés séjournent sur la voie publique en petits groupes et sont souvent accompagnés, à la fois, d'alcool et de chiens, certains maires ont pris des arrêtés « anti-bivouac »  (4).

D'autres - moins subtilement cette fois - ont pris des arrêtés « anti-rassemblement de chiens », ce qui conduit en réalité à interdire le rassemblement des maîtres.

Notons cependant que si une mesure de police administrative visait, plus précisément encore, une façon agressive de pratiquer la mendicité, elle perdrait sa raison d'être. Dans ce cas, en effet, elle interdirait ce qui l'est déjà par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, laquelle a introduit dans le code pénal un article 312-12-1 punissant de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende « le fait, en réunion et de manière agressive, ou

sous la menace d'un animal dangereux, de solliciter, sur la voie publique, la remise de fonds » (5). Dans cette hypothèse particulière, l'arrêté de police ne ferait donc que rappeler une interdiction préexistante, ce qui rendrait irrecevable une requête en annulation dirigée contre les dispositions concernées (6).

Quel que soit le niveau de sophistication du critère retenu pour définir le champ d'application de l'interdiction, ce critère doit toujours correspondre à un trouble à l'ordre public bien identifié.

Identification d'un trouble à l'ordre public

Le deuxième problème que soulève la légalité des arrêtés anti-mendicité et anti-glanage est l'identification d'un risque de trouble à l'ordre public avéré. Il faut ici rappeler que les pouvoirs du maire en matière de police administrative tirent leurs fondements, aussi bien que leurs limites, de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, selon lequel « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques [...] ».

Libre circulation - Bien souvent, un arrêté anti-mendicité ou anti-bivouac pointe le trouble causé à la sécurité publique à raison de la présence d'entraves à la libre circulation sur la voie publique.

Salubrité publique - Un arrêté anti-glanage, quant à lui, est motivé par les risques d'atteinte à la salubrité publique résultant de la dispersion des déchets, laquelle a souvent pour effet de générer des nuisances et d'attirer des nuisibles.

Gravité du trouble - Mais, plus encore, la jurisprudence exige un degré de gravité suffisant et avéré de trouble à l'ordre public pour admettre la légalité d'une mesure de police. L'administration devra pouvoir en justifier en cas de contentieux (7).

Détournement de pouvoir - En revanche, le spectre du détournement de pouvoir planera sur les arrêtés anti-mendicité et anti-glanage dont le véritable but n'est pas de prévenir les troubles à l'ordre public tel que défini à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, mais, par exemple, de préserver les intérêts des commerçants de la commune (8).

Contrôle de proportionnalité

Une fois un trouble à l'ordre public clairement identifié, il convient de se livrer au contrôle de proportionnalité qui est celui traditionnellement pratiqué par le juge administratif, dès lors qu'il s'agit de vérifier la légalité d'une mesure restrictive de liberté. Du point de vue de l'administration, le test de proportionnalité consiste, en substance, à se demander si elle ne dispose pas d'outils juridiques moins restrictifs de liberté que la mesure d'interdiction envisagée pour préserver pareillement l'ordre public.

A ce niveau apparaît alors une troisième difficulté qui est révélée par l'aporie à laquelle peut conduire ce test. Bien souvent, il s'avère en effet que la liberté affectée par les arrêtés de type anti-mendicité et anti-glanage est la liberté d'aller et venir. Or, cette liberté est celle-là même que le maire tente de préserver au bénéfice des personnes admises dans les centres urbains. Autrement dit, fondements et inconvénients de la mesure de police touchent une même liberté, mais pas les mêmes personnes. C'est pourquoi il est très difficile, voire impossible, de placer abstraitement le curseur de la légalité dans le panel des arrêtés anti-mendicité et anti-glanage. Le contrôle de proportionnalité de tels actes s'avère concrètement complexe et laisse inévitablement la place à une part de subjectivité :

- pour une interdiction disproportionnée, même limitée dans le temps et dans l'espace, voir, par exemple, TA Bordeaux, 6 févr. 2003, n^{os} 02550, 02548, 02550 et 025533 ;

- pour une interdiction proportionnée à l'objectif poursuivi, voir, par exemple, CAA Versailles, 8 oct. 2013, n° 12VE01617, *Ligue des droits de l'homme*.

Il est toutefois possible d'affirmer une constante : les arrêtés dont la portée est générale et absolue se trouvent de manière quasi systématique entachés d'illégalité, précisément pour la raison que le juge a tendance à considérer qu'aurait pu être prise une mesure moins restrictive de liberté, dans l'espace et dans le temps.

Pour autant, il convient de ne pas prendre cette proposition *a contrario* et comme un raccourci : la légalité d'un arrêté anti-mendicité ou anti-glanage ne se déduit pas du simple fait que celui-ci a prévu une limitation de ses effets

dans le temps et dans l'espace ; cette légalité reste conditionnée par l'ensemble des éléments vus précédemment.

Contrairement à une idée répandue, il ne suffit pas de prévoir une limitation dans le temps et dans l'espace des effets d'un arrêté anti-mendicité, anti-bivouac, ou anti-glanage pour le rendre légal. Encore faut-il préalablement identifier des éléments locaux démontrant l'existence de troubles significatifs pour l'ordre public et être capable d'en justifier en cas de contentieux.

Exemple : Par un arrêté du 6 décembre 2013, le maire de Tours a interdit, dans des rues du centre historique et commercial de la ville et pendant une période allant de la date de son édicition au 15 janvier 2014, « toute occupation abusive et prolongée des rues et autres dépendances domaniales visées [...] accompagnée ou non de sollicitations ou quêtes à l'égard des passants, accompagnée ou non de chiens, même tenus en laisse, lorsqu'elle est de nature à entraver la libre circulation des personnes, la commodité de passage et la sûreté dans les rues et autres dépendances domaniales susvisées ». Le juge administratif annule un tel arrêté en considérant qu'en l'absence de menace suffisamment grave pour l'ordre public justifiant la nécessité d'une telle mesure, le maire de Tours ne pouvait légalement prononcer l'interdiction de l'occupation prolongée des rues du centre historique et commercial de la ville pendant la période des fêtes de fin d'année  (9).

Un risque contentieux réel

Le risque de voir la légalité des arrêtés anti-mendicité ou anti-glanage contestée devant le juge n'est pas négligeable, comme en témoignent les recours présentés depuis de nombreuses années devant les juridictions administratives  (10).

D'un côté, ce risque est *de facto* amoindri par l'état de précarité dans lequel se trouvent les personnes visées par de tels arrêtés, aussi bien pour des raisons psychologiques (la précarité tend à enfermer l'individu dans le renoncement), que pour des raisons économiques et sociales affectant sensiblement l'accès au droit et au juge.

Mais, d'un autre côté, le risque contentieux se trouve renforcé par l'action des associations de lutte contre la précarité ou de défense des droits de l'homme agissant au plan local, de même que par l'action militante d'habitants de la commune concernée.

Récemment, il a même été admis qu'une association de défense des droits de l'homme, dont le ressort est national, puisse exercer un recours pour excès de pouvoir contre un arrêté de police, en dépit de la portée locale de celui-ci  (11).

Dans certaines circonstances, la légalité d'un arrêté municipal anti-mendicité et/ou anti-glanage peut être contestée par des associations à vocation nationale, en dépit de sa portée locale.

Exemple : à propos d'un référé-suspension dirigé contre un arrêté du maire de la commune de La Madeleine du 29 juillet 2011 interdisant les fouilles de poubelles, de conteneurs, ou de tout autre lieu de regroupement de déchets sur son territoire, le Conseil d'Etat a rappelé qu'en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation. Mais la Haute juridiction a ajouté qu'il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales. Infirmant les ordonnances des premiers juges, le Conseil d'Etat a alors estimé qu'en l'espèce, la Ligue des droits de l'homme justifiait d'un intérêt pour agir contre l'arrêté litigieux qui était de nature à affecter de façon spécifique des personnes de nationalité étrangère présentes sur le territoire de la commune (en l'occurrence des Roms) et présentant, dans la mesure notamment où elle répond à une situation susceptible d'être rencontrée dans d'autres communes, une portée excédant son seul objet local  (12).

Les premières applications de cette jurisprudence montrent que, là encore, chaque cas d'espèce donne lieu, au regard des circonstances locales, à des solutions différentes :

- pour une affaire où l'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'homme est admis, voir CAA Nantes, 31 mai 2016, n° 14NT01724 , préc. ;

- à l'inverse, voir TA Lyon, 14 sept. 2016, n° 1406999, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*.

Mots clés :

POLICE * Police municipale * Ordre public * Sécurité * Salubrité * Police administrative * Ordre public * Liberté fondamentale * Arrêté anti-mendicité * Arrêté anti-glanage

- (1) CAA Bordeaux, 26 avr. 1999, n° 97BX01773 , *C^{ne} de Tarbes*.
- (2) V. par ex. l'arrêté du maire de Montpellier du 11 janvier 2000 cité dans CAA Marseille, 3 mai 2004, n° 00MA01839 , *C^{ne} de Montpellier*.
- (3) V. par ex. l'arrêté du maire de la commune de La Madeleine, cité dans CE 4 nov. 2015, n° 375178, *Assoc. Ligue des droits de l'homme*, Lebon  ; AJDA 2016. 316 , note C. Doubovetzky  ; *ibid.* 2015. 2119  ; AJCT 2016. 222, obs. P. Jacquemoire .
- (4) V. par ex. l'arrêté du maire de la commune de Bordeaux annulé par TA Bordeaux, 6 févr. 2003, n°^{OS} 02550, 02548, 02550 et 025533, *M. Lhomme, M. Werischko, Fédération nationale des comités Droit au logement, Assoc. Droit au logement Bordeaux*.
- (5) Sur lequel, v. not. Rép. pén. Dalloz, art. 312-12-1, *V° Mendicité*, par C. Lacroix, n° 93 s.
- (6) Pour les dispositions d'un arrêté prohibant l'ivresse sur la voie publique, par ailleurs interdite par l'ancien article R. 4 du code des débits de boissons, v. TA Lyon, 26 avr. 2003, n° 0204054-0204055, *Fédération nationale des comités droit au logement et M. Werschko*.
- (7) CAA Nantes, 31 mai 2016, n° 14NT01724 .
- (8) Sur le principe, v. CE 25 janv. 1991, n° 80969, *Brasseur*, Lebon  23 ; AJDA 1991. 395  ; *ibid.* 351, chron. R. Schwartz et C. Maugüé  ; RFDA 1991. 587, concl. B. Stirn  ; *ibid.* 594, note J.-C. Douence .
- (9) CAA Nantes, 31 mai 2016, n° 14NT01724 , *Ligue des droits de l'homme*.
- (10) Sur les premiers recours, v. J.-Y. Madec, L'illégalité d'une interdiction de la mendicité, concl. sur TA Pau, 22 nov. 1995, *M. Couveinhes Jacques, Assoc. Sortir du fond c/ C^{ne} de Pau*, RFDA 1996. 373  ; v. aussi TA Poitiers, 19 oct. 1995, *Massaoud Abderrezak c/ C^{ne} de La Rochelle*.
- (11) CE 4 nov. 2015, n° 375178, *Assoc. Ligue des droits de l'homme*, Lebon  ; AJDA 2016. 316 , note C. Doubovetzky  ; *ibid.* 2015. 2119  ; AJCT 2016. 222, obs. P. Jacquemoire .
- (12) CE 4 nov. 2015, n° 375178 , préc.