

Faut-il interdire la mendicité, au nom de la sécurité ?

Cas pratique :

Mme Blandin est maire de la commune de Palavas les Flots. Elle espère beaucoup de la prochaine saison touristique estivale.

A la demande de l'association de commerçants « Palavas un jour, Palavas toujours », elle envisage d'interdire le centre ville à des personnes sans domiciles fixes qui vivent de la mendicité, au moyen d'un arrêté municipal.

Le peut-elle ?

1. La liberté d'aller et venir n'est-elle pas première ?

La liberté de circuler, une liberté individuelle et fondamentale

La liberté d'aller et venir est une composante majeure de la liberté individuelle, consacrée en droit supra-national et en droit interne : elle est une condition de possibilité d'exercice de nos autres libertés.

La liberté de circulation est un principe constitutionnel, garanti en droit supra-national et en droit interne.

De plus, l'autorité judiciaire est garante, par la Constitution, de la liberté individuelle : seul un juge peut décider de la privation de la liberté d'aller et venir, en mettant un condamné ou un prévenu en détention.

Si la liberté de circuler admet des limites, ces limites sont définies par le droit.

Droit supra-national	Déclaration universelle des droits de l'homme , article 13 : 1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat. 2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.
	Pacte relatif aux droits civiques et politiques , article 12, al 1 à 3 : 1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. 3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte.
	Convention européenne des droits de l'homme , article 5, al 1 : Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales: a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent; b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi; c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci; d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente; e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond; f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours

	<p>Convention européenne des droits de l'homme, article 2 du Protocole 4, Liberté de circulation</p> <p>1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. 2 Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. 3 L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. 4 Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique.</p>
	<p>Le principe de libre circulation régit le mouvement des individus au sein de l'UE (et de l'espace Schengen)</p> <p>Charte des droits fondamentaux, article 45, Liberté de circulation et de séjour</p> <p>1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres</p>
Droit interne	<p>La liberté d'aller et venir est une composante de la liberté individuelle, au sens des articles 2 et 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1789</p> <p>Article 2 : Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.</p> <p>Article 4 : La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.</p>
	<p>Par sa Décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979 (Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales), le Conseil constitutionnel reconnaît la liberté d'aller et venir comme un principe à valeur constitutionnelle (PVC). Cela fait l'objet d'une jurisprudence constante.</p>

Questions :

Vérifiez que savez distinguer le droit interne et le droit supra-national.

D'où émane le droit supra-national ici ?

2. Qui peut restreindre la liberté d'aller et venir ?

Si la liberté de circuler admet des limites, ces limites sont définies par le droit.

→ 2.1 Le juge judiciaire peut restreindre et limiter la liberté de circulation

En vertu de la Constitution, l'autorité judiciaire est garante de la liberté individuelle.

Seul un juge peut décider de la privation de la liberté d'aller et venir, en mettant un prévenu en garde à vue ou en détention par exemple.

Constitution de 1958, article 66

Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis ; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance.

Principe du droit : "la liberté est la règle, la restriction de police l'exception."

→ 2.2 Les préfets et les maires disposent aussi de pouvoir de police dit de police administrative

La police administrative est une activité de l'administration publique dont la finalité est le maintien de l'ordre public. Ces actes sont décidés par les préfets ou les maires.

Un acte de police judiciaire est en relation avec une infraction pénale. Un acte de police administrative est en lien avec le respect ou le non-respect d'une règle qui émane de l'administration.

Le *code général des collectivités territoriales* définit les pouvoirs du maire en matière de police.

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 2212-1 Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs. — [C. communes, art. L. 131-1.]

Art. L. 2212-2 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 (*L. n° 2008-1350 du 19 déc. 2008*) «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 (*L. n° 2001-1062 du 15 nov. 2001, art. 46*) «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, (*L. n° 2007-297 du 5 mars 2007, art. 18*) «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; (...)

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;

Repérez les termes qui peuvent renvoyer à la sécurité des citoyens.

→ La notion d'ordre public

Pierre Mazeaud, juriste, membre du conseil constitutionnel en 2003, colloque « Libertés et ordre public »

L'ordre public n'est explicitement mentionné qu'une fois dans nos textes constitutionnels. C'est l'article 11 de la Déclaration de 1789 : "Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi".

L'ordre public résulte donc d'une construction jurisprudentielle tendant à assurer la garantie effective de droits et principes constitutionnels. Il s'agit de la notion stricte d'ordre public (et non d'un ordre public plus large, tel que l'ordre public social, sanitaire, écologique). Le "cœur" de cet ordre public (au sens strict du terme) me semble être le principe de la "sûreté" garantie par la Déclaration de 1789 : il

n'est pas de liberté possible dans une société où les individus craignent pour la sécurité de leur personne. (...)

Il est cependant possible de dire que la définition donnée de l'ordre public par le Conseil constitutionnel est très proche de celle utilisée en droit administratif français depuis plus de deux siècles.

Elle recouvre "le bon ordre, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique". En revanche, elle n'englobe pas, comme en matière administrative, "la dignité de la personne humaine", pour la raison que ce principe dispose d'un fondement spécifique dans le Préambule de la Constitution de 1946.

La **sûreté** renvoie à la garantie de la liberté individuelle qui consiste dans la protection accordée par la société à chacun de ses membres pour la conservation de sa personne, de ses droits et de sa propriété. Elle désigne, par extension, la protection dont l'État se couvre (sûreté de l'État), celle qu'il organise (sûreté publique) ».

Source : d'après *Le vocabulaire juridique*, de G. Cornu.

Questions :

Que recouvre la notion d'ordre public en droit administratif ?

Distinguez la sûreté et la sécurité

3. Au fait, mendier, est-ce un droit ?

- ➔ La mendicité et le vagabondage étaient des délits incriminés par le code pénal jusqu'en leur suppression en 1994. Avec la crise économique, les condamnations sont apparues de plus en plus illégitimes et du coup se sont raréfiées.

Ancien code pénal, article 274

« toute personne qui aura été trouvée mendiant dans un lieu pour lequel il existera un [dépôt de mendicité] sera punie de 3 à 6 mois d'emprisonnement, et , sera, après l'expiration de peine, conduite au dépôt de mendicité. »

- ➔ Aujourd'hui, la mendicité reste un délit quand elle est agressive, quand la personne qui mendie utilise un animal dangereux, utilise des enfants, etc.

Code pénal, article 312-12-1

«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, de valeurs ou d'un bien est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende »

- ➔ La mendicité est interdite dans certains lieux, par exception au principe de liberté de circulation. C'est le cas dans les transports en commun. Elle est interdite dans les transports : « La mendicité est interdite sur le domaine public ferroviaire et à bord des trains» (Décret du 3 mai 2016 article 1. La sanction est une amende de 4ème classe (750 euros)

Question :

Peut-on incriminer quelqu'un parce qu'il exerce la mendicité ?

4. Il était une fois... dans l'est de la France, été 2018

Toufik et le maire

[Regarder ici un reportage de France 3 Bourgogne Franche Comté du 28 aout 2018](https://youtu.be/fiUvdLKYB34)

(<https://youtu.be/fiUvdLKYB34>)

Les faits de l'espèce :

Au début de l'été 2018, la mairie de Besançon (Doubs), alertée par les commerçants du centre-ville, dispose par un arrêté municipal en date du 3 juillet 2018 que :

«La consommation d'alcool, la mendicité, accompagnée ou non d'animaux, les regroupements, ainsi que la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation publique sont interdites dans les conditions définies ci-après »

L'interdiction est ensuite limitée dans le temps (du 9 juillet au 30 septembre puis du 23 novembre au 31 décembre 2018) et dans l'espace (périmètre du centre ville de Besançon, les rues sont nommées)

Le problème de droit

De quelle liberté de circulation la personne qui mendie peut-elle se prévaloir ? Un maire peut-il faire obstacle à la liberté de circulation dans sa commune ? A quelles conditions ? Y a-t-il une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté individuelle d'aller et venir ?

Tout citoyen ne peut-il aussi revendiquer la liberté d'aider autrui ?

La procédure :

M. Guardado, dit Toufik de Planoise, habite Besançon et a connu la situation de sans-domicile fixe.

Il saisit le juge des référés du tribunal administratif.

Le 28 août 2018, le juge des référés du tribunal administratif de Besançon rend une ordonnance qui déboute le requérant de sa demande de suspension de l'arrêté « anti-mendicité ».

Le référé-liberté : procédure d'urgence (le juge doit se prononcer dans les 48 heures), que l'on peut utiliser si on estime qu'une décision **administrative** porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale (Requête à adresser au tribunal administratif. Assistance d'un avocat non obligatoire. Voir *Code de la justice administrative*, article 521-2)

Arguments ...

Dans la presse	A l'audience
<i>Maitre Le Mailloux, avocat de Paul Guardado, "certains sans-abri seront contraints de se livrer à la prostitution pour survivre comme ils l'ont fait l'été dernier, d'autres fuiront la ville". "Il est essentiel, pour préserver leurs vies, que les associations sachent où trouver les sans-abri afin de leur prodiguer les soins et l'assistance matérielle nécessaires à leur survie en période de grand froid ". "Il est ici question de reconnaître la liberté de solliciter l'aide d'autrui".</i>	<i>Maitre Le Mailloux, avocat de Paul Guardado, « le principe de fraternité doit être entendu comme impliquant tant la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire que celle de demander la charité, et doit en tant que tel être qualifié de liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L 521.2 du code de la justice administrative. Il a ajouté que l'arrêté critiqué porte nécessairement atteinte à ce principe dans ses deux dimensions dès lors qu'il a pour effet de rendre invisibles les personnes qu'il vise. Il a soutenu, en outre, qu'il compliquait considérablement le travail des associations et autres organismes dédiés à l'aide des plus démunis, lesquels sont incités à se déplacer en périphérie de la ville, voire à la quitter. Il a enfin relevé que les risques de troubles à l'ordre public dont se prévaut le maire de Besançon ne sont pas établis et, en tout état de cause, insuffisants pour justifier l'interdiction litigieuse. »</i>

<p>Fondation Abbé Pierre Dérerne un pic d'or à la ville de Besançon. C'est un prix qui « récompense les pires dispositifs anti-SDF ». https://youtu.be/9gPppkt_WYA</p>	
<p>Jean-Louis Fousseret, maire (LREM) de Besançon</p> <p><i>"Ce n'est pas un arrêté anti-mendicité ! On présente cela comme un arrêté anti-mendicité, mais c'est un arrêté qui dit que lorsqu'il y a de la consommation d'alcool accompagné ou non d'animaux, des regroupements, des stations assises prolongées et qu'il y a une entrave à la circulation, c'est interdit. Cette année, on a assisté à une augmentation de ces phénomènes-là. Cela m'a amené à réagir. Mais on a encore le droit de s'asseoir à Besançon et de circuler dans la ville..."</i></p>	<p>Maitre Glénard, avocat de la mairie de Besançon</p> <p>Il soutient que l'arrêté ne porte pas « une atteinte grave et manifestement illégale au principe de fraternité ». « Il a fait valoir que l'arrêté était particulièrement restreint dans ses périmètres spatial et temporel et strictement proportionné, nécessaire et adapté eu égard aux risques avérés de troubles à l'ordre public résultant des comportements qu'il prohibe ».</p>
<p>Source : https://www.macomme.info/le-tribunal-administratif-de-besancon-rejette-un-recours-contre-un-arrete-anti-mendicite/ et https://www.macomme.info/la-ville-de-besancon-recoit-un-pic-dor-de-la-fondation-abbe-pierre-pour-son-arrete-anti-mendicite/</p>	<p>Extraits de l'ordonnance du TA de Besançon en date du 28 aout 018</p>

La décision du juge administratif (Extraits)

5. *En premier lieu, le requérant ne peut utilement se prévaloir, sur le fondement du principe de fraternité, d'une quelconque liberté fondamentale de mendier. Ainsi qu'il a été dit au point 3, **le principe de fraternité n'implique que la liberté fondamentale d'aider autrui dans un but humanitaire.***

7. (...) *Il ne résulte pas de l'instruction que l'arrêt attaqué rend plus difficile le travail des associations et organismes en charge de l'aide aux plus démunis, ni qu'elle prive les particuliers, soit lorsqu'ils passent par les rues non concernées par l'arrêté, soit lorsqu'ils sont pris d'une volonté particulière en ce sens, de leur liberté d'aider les personnes en détresse.*

8. *D'une part les nombreuses mains-courantes de police, ainsi que les courriers adressés à ses services par des riverains et commerçants, versés au dossier par la commune de Besançon, attestent de la réalité des troubles à l'ordre public, notamment constitués d'atteintes à la liberté de circulation, engendrés par les rassemblements, la consommation d'alcool, les stations sur la voie publique et, dans certains cas, la mendicité, sur les voies visées par l'arrêté. Il résulte également de l'instruction que les périodes d'interdiction correspondent à celles où le centre-ville de Besançon est le plus fréquenté.*

9. *Il résulte de tout ce qui précède que l'atteinte portée par l'arrêté litigieux à la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire n'est, ni suffisamment grave, ni manifestement illégale, si bien que (...) la requête de M. Guardado doit être rejetée.*

Comment lire cette décision ?

Sur la légalité de l'arrêté :

- L'interdiction est limitée dans l'espace, certaines rues, et dans le temps, l'été et la période précédant les fêtes de fin d'année.
- La liberté d'aider autrui n'est que modestement entravée

- L'atteinte au trouble public est constituée
=> l'atteinte à la liberté d'aider autrui n'est pas excessive par rapport aux nécessités d'ordre public

Sur les libertés fondamentales :

- le fait de mendier n'est pas une liberté fondamentale
- Sur le principe de fraternité
Le juge des référés déclare recevable le moyen reposant sur l'atteinte au principe de fraternité. Le fait d'« aider autrui dans un but humanitaire » est nommée, dans l'ordonnance, liberté fondamentale
=> le sans-abri ne dispose pas d'un droit de mendier, mais les passants disposent, quant à eux, du droit de se montrer charitables.

D'autres recours sont déposés par la Ligue des droits de l'homme. Le Tribunal administratif de Besançon confirmera toujours la légalité de l'arrêté municipal.

Sachez expliquer en quoi cette décision du tribunal administratif de Besançon est à la fois un échec et une victoire pour le requérant

5. Retour sur un grand arrêt de la justice administrative : l'arrêt Benjamin, 19 mai 1933

L'arrêt concerne la liberté de réunion, mais il s'agit d'une jurisprudence constante du droit administratif.

Les faits (présentés par le Conseil d'État sur son site)

M. Benjamin devait donner une conférence à Nevers. Devant les nombreuses protestations de syndicats d'instituteurs, qui reprochaient au conférencier de les ridiculiser à l'occasion de chacune de ses interventions, le maire de Nevers décida d'interdire la réunion.

Extrait de l'arrêt :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'éventualité de troubles, alléguée par le maire de Nevers, ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qu'il lui appartenait de prendre ; que, dès lors, sans qu'il y ait lieu de statuer sur le moyen tiré du détournement de pouvoir, les requérants sont fondés à soutenir que les arrêtés attaqués sont entachés d'excès de pouvoir ;

DECIDE : Article 1er : L'intervention de la Société des Gens de Lettres est admise. Article 2 : Les arrêtés susvisés du maire de Nevers sont annulés

Portée de la décision (d'après le Conseil d'État)

Le juge contrôle ainsi pleinement les motifs qui ont justifié la mesure de police – les risques de troubles à l'ordre public – ainsi que la proportionnalité de la mesure retenue au regard de ces risques.

Ce contrôle a été précisé dans une décision du Conseil d'État du 11 décembre 2011. Dans cette phrase, le Conseil d'État pose les critères du « triple test » : « les requérants sont fondés à soutenir que les mesures prescrites par le décret attaqué ne sont pas **adaptées, nécessaires** et **proportionnées**. »

Exercice - Mises en situation

Mme Blandin, maire de Palavas-les-Flots, peut-elle interdire la mendicité durant la saison estivale ?

1) Vous êtes juriste et vous conseillez Mme Blandin. Quels conseils lui donnez-vous ?

2) Vous êtes militant bénévole aux Restos du coeur de Palavas-les-Flots. Le local de l'association est situé au centre ville. Un journaliste de France3 Occitanie vient vous interviewer.

