

12 avril 2023

Pièce n° 1

Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) et Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) c. France
Réclamation n° 224/2023

RÉCLAMATION

Enregistrée au Secrétariat le 3 avril 2023

EXECUTIVE SECRETARY OF THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS

Department of the European Social Charter

Directorate General of Human Rights and Rule of Law

Council of Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

E-mail address: social.charter@coe.int

RECLAMATION COLLECTIVE FEANTSA ET FIDH c. FRANCE

31 MARS 2023

Violations des articles 30, 31.1, 11 et E de la Charte sociale européenne.

TABLE DE MATIERES

RECEVABILITE.....	3
1. ETAT CONTRACTANT.....	3
2. DISPOSITIONS DE LA CHARTE.....	3
3. STATUT DE LA FEANTSA.....	4
4. STATUT DE LA FIDH.....	4
I. EXPOSE DES FAITS.....	5
II. ANALYSE DU CADRE JURIDIQUE NATIONAL.....	9
AUTRES DISPOSITIONS CONCERNEES.....	11
APPLICATION JURISPRUDENTIELLE.....	12
III. VIOLATIONS DE LA CHARTE SOCIALE EUROPEENNE.....	15
1. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 30.....	16
2. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 31.1.....	22
3. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 11.....	24
4. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE E COMBINE AVEC LES ARTICLES 30 ET 31.1	26
IV. CONCLUSION.....	29

RECEVABILITE

1. ETAT CONTRACTANT

La France a ratifié la Charte sociale européenne révisée le 7 mai 1999. Ce même jour, en ratifiant le Protocole additionnel à la Charte, elle a accepté la procédure de réclamations collectives.

2. DISPOSITIONS DE LA CHARTE

Partie I

Les Parties reconnaissent comme objectif d'une politique qu'elles poursuivront par tous les moyens utiles, sur les plans national et international, la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif des droits et principes suivants :

1. Toute personne doit avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement entrepris.
11. Toute personne a le droit de bénéficier de toutes les mesures lui permettant de jouir du meilleur état de santé qu'elle puisse atteindre.
30. Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
31. Toute personne a droit au logement.

Partie II

Article 11 – Droit à la protection de la santé

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection de la santé, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées tendant notamment :

1. à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente ;

Article 30 – Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent :

- a) à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ;
- b) à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire.

Article 31 – Droit au logement

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :

1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant.

Partie IV

Article E – Non-discrimination

La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation.

3. STATUT DE LA FEANTSA

Conformément aux articles 1 b) et 3 du Protocole, la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri, (ci-après « la FEANTSA ») est une organisation internationale non gouvernementale dotée du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe. Elle est inscrite sur la liste des organisations internationales non gouvernementales habilitées à déposer des réclamations devant le Comité européen des droits sociaux.

Le Comité a déjà considéré que la FEANTSA a les compétences particulières pour présenter des réclamations concernant la situation des personnes sans-abri (voir notamment FEANTSA c. République Tchèque, réclamation n° 191/2020, décision sur la recevabilité du 9 décembre 2020, par. 7 ; FEANTSA c. Pays-Bas, réclamation n° 86/2012, décision sur la recevabilité du 1 juillet 2013, par. 11 ; FEANTSA c. Slovénie, réclamation n° 53/2008, décision sur la recevabilité du 2 décembre 2008, par. 6 ; FEANTSA c. France, réclamation n° 39/2006, décision sur la recevabilité du 19 mars 2007, par. 6).

La réclamation est signée au nom de la FEANTSA par Kjell Larsson, en sa qualité de Président, habilité à représenter l'organisation réclamante devant toute autorité ou juridiction en vertu de l'article 18 de ses statuts.

Par conséquent, la condition prévue à l'article 23 du Règlement est remplie.

4. STATUT DE LA FIDH

La Fédération internationale pour les droits humains (ci-après « la FIDH ») est une organisation internationale de défense des droits humains et est inscrite à la liste des organisations titulaires du droit de porter des réclamations collectives devant le Comité européen des droits sociaux. Elle a son siège social au 17 Passage de la Main d'Or à 75011 Paris, France.

Aux termes de l'article 3 du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, les organisations internationales non gouvernementales mentionnées à l'article 1.b du Protocole "ne peuvent présenter des réclamations selon la procédure prévue auxdits articles que dans les domaines pour lesquels elles ont été reconnues particulièrement qualifiées".

Les statuts de la FIDH constituent celle-ci en une association de défense et de promotion de tous les droits humains, civils, culturels, économiques, sociaux et politiques au niveau

international. Par ces statuts, la FIDH a donc pour vocation de mener des actions, dont des actions contentieuses devant des instances de contrôle du respect des droits humains au niveau régional et international en vue de faire constater des violations des droits fondamentaux. La FIDH a par le passé été jugée recevable à introduire une réclamation collective devant le Comité à propos, *inter alia*, de l'article 13 de la Charte sociale européenne révisée, relatif au droit à l'assistance sociale et médicale (FIDH c. France, n°14/2003) ; à propos des articles 16, relatif au droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique et 30, relatif au droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale de la Charte sociale européenne révisée (FIDH c. Belgique, n° 62/2010 et n°75/2011) ; à propos de l'article E (non-discrimination), en conjonction avec les articles 16 et 30 de la Charte sociale européenne révisée (FIDH c. Belgique, n° 62/2010) ; et à propos des articles 11 (droit à la protection de la santé), 16, 17 (droit des enfants et des adolescents à la protection sociale, juridique et économique) et 30 de la Charte sociale européenne révisée (FIDH c. Irlande, n° 110/2014).

Par conséquent, la condition prévue à l'article 23 du Règlement est remplie.

I. EXPOSE DES FAITS

En France, la Cour des comptes estimait le nombre de personnes sans-domicile à 300 000 personnes en 2019, dont environ 40 000 personnes sans abri, soit une augmentation de 10 % par an depuis 2012¹. Parmi ces personnes sans domicile, on trouve une surreprésentation des personnes ayant été placées par l'Aide Sociale à l'Enfance ou par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) dans leur enfance². De la même façon, sont surreprésentées les personnes sortant de prison³ ou d'institution psychiatrique⁴.

Dans ses Observations finales concernant le 4^e rapport périodique de la France, le Comité des Nations Unies des droits économiques, sociaux et culturels constatait le nombre toujours élevé de personnes sans domicile fixe et se montrait préoccupé par le fait que plus de 40 % des demandes d'hébergement d'urgence n'avaient pas reçu de réponses, tandis que dans 80 % des cas les solutions d'hébergement n'étaient que d'une nuit⁵.

Les dernières données disponibles montrent que le taux de réponse du service de l'accueil et de l'orientation aux demandes d'hébergement apparaît très faible : 34 % en 2018, 45 % en

¹ Cour des comptes, *L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020*, novembre 2020, cité dans Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France 2023*, Rapport annuel 28, p. 165. <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/28e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2023>

² Fréchon, I. et Marpsat, M. (2016), *Placement dans l'enfance et précarité de la situation du logement*, Economie et Statistique n°488-489, cité dans Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France 2019*, Rapport annuel 24, p. 53.

³ D'après des données du Ministère de la Justice, 25% des personnes accueillies en centre d'hébergement ont déjà fait l'objet d'une ou plusieurs condamnations pénales. Voir Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France 2019*, Rapport annuel 24, p. 72.

⁴ Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France 2019*, Rapport annuel 24, p. 75.

⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la France*, 13 juillet 2016, E/C.12/FRA/CO/4.

2019⁶, 42 % en 2020⁷ et en 2021⁸. De nombreuses personnes sont contraintes de dormir à la rue ou dans un abri de fortune, faute de pouvoir être accueillies dans les structures d'hébergement.

Le dispositif d'hébergement est défaillant non seulement sur le plan quantitatif mais également sur le plan qualitatif. D'après l'enquête HYTPEAC de 2011, 10 % des personnes sans domicile enquêtées n'avaient pas eu recours aux centres d'hébergement au cours des 12 derniers mois, principalement pour des raisons d'hygiène (41 %) ou de sécurité (39 %)⁹. Plus de la moitié des personnes rencontrées lors de l'étude Maraudes FNSS-FAS en janvier 2021 n'a jamais eu recours au 115 et 83 % des personnes rencontrées n'ont pas appelé le 115 le jour de l'enquête¹⁰. Les personnes accompagnées d'un animal et/ou présentant des addictions ont tendance à ne pas faire appel aux hébergements sociaux, ces derniers ne les admettant pas¹¹.

« Cette disqualification de l'offre publique se diffuse à tel point que certaines personnes n'ont même jamais tenté de solliciter le 115, présumant de son inefficience. (...) Le fait qu'un nombre impossible à déterminer de personnes ne fasse plus appel à ce service remet fortement en cause sa pertinence et la capacité des pouvoirs publics à prendre la pleine mesure de la situation. (...) »

« Différents centres d'hébergement sont considérés par les usagers comme des lieux insalubres ou dangereux auxquels ils n'envisagent de recourir qu'en cas de situation extrême. (...) La question des conditions matérielles n'est pas le seul élément qui ressort de la parole des personnes qui se détournent des dispositifs d'hébergement. Les règles et contraintes de fonctionnement sont bien souvent pointées du doigt : horaires de sortie et d'entrée réglementés, impossibilité de recevoir des visites de membres de la famille ou d'amis, interdiction d'avoir un animal de compagnie sont autant de motifs invoqués par les personnes pour expliquer leur volonté de ne pas solliciter ce type de solution. Moins exprimée par les personnes interrogées, mais néanmoins présente, la question de la consommation d'alcool prohibée dans les structures est un problème important pour les personnes alcoolodépendantes qui craignent, en respectant les règles, de se retrouver en situation de manque. »

⁶ PLF 2021, Programme n°177 : Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables. Cité dans Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France 2021*, Rapport annuel 26, p. 202.

⁷ Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France 2022*, Rapport annuel 27, 210.

⁸ Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France 2023*, Rapport annuel 28, p. 175.

⁹ Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France 2021*, Rapport annuel 26, p. 200.

¹⁰ Fédération nationale des Samu Sociaux, Fédération des Acteurs de la Solidarité, *Étude nationale maraudes et samu sociaux sur le sans-abrisme*, 2021. En Ile-de-France, seule la moitié des personnes rencontrées à la rue ont appelé le 115 dans les six mois précédant la période hivernale (DRIHL, *Les personnes accueillies dans le dispositif hivernal en Île-de-France. Résultat de l'enquête 2019 "une nuit donnée" dans les structures de renfort hivernal*, Lettre des études, décembre 2019). À Lyon, une personne sur deux rencontrée à la rue en mars 2019 n'appelle plus ou n'a jamais appelé le 115 (MRIE, Grand Lyon, Fondation Abbé Pierre, *Qualifier les besoins, plutôt que dénombrer les personnes*, Enquête auprès des personnes sans abri, 1ers résultats). À Paris, lors de la Nuit de la Solidarité menée en janvier 2020, 62 % des personnes rencontrées disaient n'avoir jamais recours au 115 (*Les personnes en situation de rue à Paris la nuit du 25-26 mars 2021*, novembre 2021).

¹¹ Edouard Gardella et Amandine Arnaud ont étudié le profil des personnes n'ayant pas recours aux hébergements sociaux. Il ressort de cette étude qu'elles ont en général une expérience plus ancienne et durable de la rue, plus souvent des problèmes de compréhension et/ou d'expression en français, elles sont plus éloignées du soin, elles ne perçoivent pas de ressources (salaire ou prestations sociales), et sont plus souvent accompagnées d'un animal. *Le sans-abrisme comme épreuves d'habiter. Caractériser statistiquement le non-recours aux hébergements sociaux*, ONPES et Observatoire du Samu social de Paris, février 2018.

« (...) Autre point notable, et non des moindres, dans le fait que des personnes ne souhaitent pas solliciter une place d'hébergement, la condition d'accompagnement social qui y est liée. Vouloir trouver un moyen de ne pas dormir dehors ne signifie pas nécessairement que l'on accepte qu'un intervenant social ait son mot à dire sur des aspects parfois très intimes de son existence (santé ou parentalité, par exemple) ou sur ses projets, envies, décisions. L'entrée dans un dispositif social peut ainsi être décrite comme une perte d'autonomie, et ce, alors que la promotion de l'autonomie est bien souvent le maître mot dans ce secteur.

« Deux visions de l'autonomie se confrontent : une autonomie décisionnelle permettant aux personnes de décider de leur devenir et une autonomie comme mise en cohérence des comportements individuels avec les normes attendues de la société. Dans ce contexte, ne sous-estimons pas la signification du fait de dire « non », le refus pouvant être le dernier pouvoir qui reste vis-à-vis de l'offre publique. (...)

« L'affirmation du droit par l'État sans que celui-ci ne soutienne sa mise en oeuvre effective conduit in fine à une fragilisation du droit et du rapport entretenu par les acteurs et les usagers vis-à-vis d'un cadre qui n'en est finalement pas un. L'offre publique vient renforcer le sentiment d'incertitude et donc de vulnérabilité des personnes en situation de précarité. Ainsi, les situations de non-recours sont-elles un indicateur fort de l'effritement de la fiabilité de l'offre publique et une critique de son caractère normatif conduisant des personnes à s'en détourner. »¹²

Dans ses observations finales concernant le 4^e rapport périodique de la France¹³, le Comité des Nations Unies des droits économiques, sociaux et culturels s'était également montré préoccupé par le nombre de décisions d'expulsions forcées, qu'il s'agisse d'expulsions locatives, d'expulsions de quartiers d'habitat informel ou encore de terrains occupés par des membres de la communauté Rom ou les personnes dites « Gens du Voyage ».

En octobre 2022, la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) recensait 11 816 ressortissants européens vivant dans 270 bidonvilles en métropole française (hors outre-mer). En incluant les personnes extra-européennes, on estime que 20 836 vivent sur 446 sites. 2 078 expulsions ont été recensées entre le 1^{er} novembre 2021 et le 31 octobre 2022, en métropole toujours, contre 1 330 l'année précédente¹⁴. Plus de 1 000 personnes sont ainsi délogées, parfois à plusieurs reprises dans l'année, et dans 95 % des cas aucune solution n'est proposée pour une partie d'entre elles au moins.

Tous ces dysfonctionnements contraignent de nombreuses personnes à vivre dans l'espace public, uniquement durant la journée pour certaines d'entre elles, nuit et jour pour d'autres.

Alors même que les communes disposent d'un ensemble de compétences et de moyens d'intervention pour apporter un secours aux personnes sans abri, elles sont nombreuses à faire le choix d'utiliser leurs pouvoirs de police pour prendre des arrêtés qui n'interdisent plus seulement la mendicité, mais l'ensemble des comportements que peuvent adopter des personnes en situation de précarité sociale et économique dans l'espace public. Il s'agit des personnes le plus souvent sans domicile fixe vivant dans la rue de façon habituelle ou non, de jeunes personnes livrées à elles-mêmes, d'exilés non accueillis ou de ressortissants européens

¹² Julien Lévy, *L'urgence sociale à l'épreuve du non-recours*, Plein droit n°106, octobre 2015.

¹³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la France*, 13 juillet 2016, E/C.12/FRA/CO/4.

¹⁴ Observatoire des expulsions des lieux de vie informels, *Note d'analyse détaillée*, 1^{er} novembre 2021-31 octobre 2022.

faisant l'objet de discriminations, de personnes souffrant d'addictions, sortants de prison ou d'hôpitaux psychiatriques sans solutions, en rupture avec leur famille et les institutions sociales et/ou rejetées par elles.

Le nombre exact des communes ayant adopté ce type d'arrêté demeure inconnu, un recensement exhaustif étant quasiment impossible¹⁵. La majorité d'entre elles ne mettent pas en ligne l'intégralité des arrêtés municipaux qu'elles adoptent, ceux-ci sont le plus souvent temporaires et discontinus, et leur existence, si elle n'est pas médiatisée ou si les personnes sans-abri ne s'en plaignent pas, ne remonte pas toujours aux acteurs associatifs, dont la présence peut par ailleurs être faible dans les communes de moindre taille.

Nous constatons cependant que le phénomène ne faiblit pas, et ces mesures municipales sont récurrentes.

Les arrêtés municipaux régissent de nombreux comportements (voir tableau en annexe) :

- L'occupation abusive et prolongée de personnes sur le domaine public ;
- La station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la libre circulation des piétons ;
- La mendicité ;
- Les atteintes à l'état de propreté des lieux et des installations et les dégradations de toutes sortes ;
- L'utilisation des équipements collectifs de nature à empêcher ou à troubler un usage partagé ;
- Les regroupements de personnes (plus de trois, par exemple) sur la voie publique occasionnant une gêne par la diffusion de musique ou l'émission d'éclats de voix ;
- Le regroupement de plusieurs chiens, même tenus en laisse et accompagnés de leurs maîtres ;
- La consommation de boissons alcoolisées sur les lieux publics en dehors des terrasses de cafés et restaurants dûment autorisés ;
- La pratique du « camping sauvage » et du « bivouac » ;
- L'entreposage ou l'installation de matériel, dispositif de quelque nature que ce soit sans disposer d'autorisation délivrée par l'autorité municipale ;
- Les fouilles de poubelles, de conteneurs ou de tout autre lieu de regroupement de déchets ;
- Etc.

Pour les comportements les plus couramment reprochés (l'occupation abusive et prolongée du domaine public, la sollicitation des passants, la station assise ou allongée, la consommation d'alcool et la présence de chiens), les formulations sont identiques, à quelques nuances près, d'un arrêté à l'autre. Les circonstances susceptibles de caractériser le trouble qu'ils sont censés causer ne sont quasiment jamais définis précisément.

Les municipalités invoquent pléthore d'obligations qui leur incombent et de « droits » qu'elles se chargeraient, grâce à ces arrêtés, de garantir et protéger de la menace d'abus prétendument graves et dangereux, dont elles n'apportent pourtant pas la preuve. Ainsi :

- La sécurité comme droit fondamental et condition de l'exercice des libertés ;
- L'hygiène, la salubrité et la propreté ;

¹⁵ Il existe 34 900 communes en France.

- La tranquillité, la jouissance paisible, la quiétude légitime et le repos des habitants ;
- La sûreté et la commodité de passage, l'entrave ou la simple gêne à la circulation ;
- La prévention des désordres et nuisances sonores ;
- La liberté d'aller et venir, la libre circulation des habitants et des véhicules ;
- Le principe d'égalité des usagers du domaine public ;
- L'usage normal des voies publiques.

Lorsqu'elles s'appuient sur des spécificités locales pour justifier leur mesure de police, celles-ci ont trait à *"l'attractivité touristique de la commune"*, *"l'affluence touristique"*, aux festivités et animations de fin d'année, au nombre de manifestations organisées et à l'afflux de population s'ajoutant à la population touristique et communale habituelle, à l'augmentation du nombre de voies piétonnes, à l'exigüité et l'étroitesse des rues *"auxquelles il est impossible de remédier en raison du caractère exceptionnel du patrimoine bâti"*.

II. ANALYSE DU CADRE JURIDIQUE NATIONAL

Pour adopter ces actes administratifs, les maires font usage de leur pouvoir de police prévu par les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

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, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs. »

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, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices 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 ;

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 ;

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 ;

8° Le soin de réglementer la fermeture annuelle des boulangeries, lorsque cette fermeture est rendue nécessaire pour l'application de la législation sur les congés payés, après consultation des organisations patronales et ouvrières, de manière à assurer le ravitaillement de la population. »

Article R. 2241-16 du Code des transports¹⁶

« La mendicité est interdite sur le domaine public ferroviaire et à bord des trains.

Le fait de contrevenir au premier alinéa est puni de l'amende prévue pour les contraventions de quatrième classe. »

Article R. 3116-8 du Code des transports¹⁷

« La mendicité est interdite dans l'emprise des gares routières. »

Article R. 610-5 du code pénal

« La violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 2e classe. »

L'amende relevait de la 1^{ère} classe jusqu'au décret n° 2022-185 du 15 février 2022 modifiant la classe de la contravention prévue à l'article R. 610-5 du code pénal et instituant de nouvelles contraventions.

Article 131-13 du code pénal

« Constituent des contraventions les infractions que la loi punit d'une amende n'excédant pas 3 000 euros.

Le montant de l'amende est de :

1° 38 euros au plus pour les contraventions de la 1re classe ;

2° 150 euros au plus pour les contraventions de la 2e classe ;

3° 450 euros au plus pour les contraventions de la 3e classe ;

4° 750 euros au plus pour les contraventions de la 4e classe ;

5° 1 500 euros au plus pour les contraventions de la 5e classe, montant qui peut être porté à 3 000 euros en cas de récidive lorsque le règlement le prévoit, hors les cas où la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit. »

AUTRES DISPOSITIONS CONCERNEES

Article 227-15 du Code pénal

¹⁶ Disposition récente issue du Décret n° 2016-541 du 3 mai 2016 relatif à la sûreté et aux règles de conduite dans les transports ferroviaires ou guidés et certains autres transports publics.

¹⁷ Disposition ancienne issue du Décret n° 85-891 du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes.

« Le fait, par un ascendant ou toute autre personne exerçant à son égard l'autorité parentale ou ayant autorité sur un mineur de quinze ans, de priver celui-ci d'aliments ou de soins au point de compromettre sa santé est puni de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende.

Constitue notamment une privation de soins le fait de maintenir un enfant de moins de six ans sur la voie publique ou dans un espace affecté au transport collectif de voyageurs, dans le but de solliciter la générosité des passants. »¹⁸

Article 312-1 du Code pénal

« L'extorsion est le fait d'obtenir par violence, menace de violences ou contrainte soit une signature, un engagement ou une renonciation, soit la révélation d'un secret, soit la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien quelconque.

L'extorsion est punie de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende. »

Article 312-12-1 du Code pénal

« 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. »

Article R. 622-2 du Code pénal

« Le fait, par le gardien d'un animal susceptible de présenter un danger pour les personnes, de laisser divaguer cet animal est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 2e classe.

En cas de condamnation du propriétaire de l'animal ou si le propriétaire est inconnu, le tribunal peut décider de remettre l'animal à une oeuvre de protection animale reconnue d'utilité publique ou déclarée, laquelle pourra librement en disposer. »

Article R. 623-2 du Code pénal

« Les bruits ou tapages injurieux ou nocturnes troublant la tranquillité d'autrui sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 3e classe.

Les personnes coupables des contraventions prévues au présent article encourent également la peine complémentaire de confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction.

Le fait de faciliter sciemment, par aide ou assistance, la préparation ou la consommation des contraventions prévues au présent article est puni des mêmes peines. »

Il existe, dans le Code pénal, de nombreuses dispositions visant à réprimer les comportements qui pourraient constituer un trouble à l'ordre public ou porter atteinte à la sécurité, la santé ou la tranquillité d'autrui. L'arsenal législatif est donc amplement suffisant pour mettre fin aux comportements causant un trouble à l'ordre public. Les arrêtés anti-précaires ne sont pas nécessaires.

¹⁸ Selon la chambre criminelle de la Cour de cassation, pour qualifier le délit, il est exigé la preuve de l'altération de la santé de l'enfant qui accompagne son parent qui pratique la mendicité (Crim. 12 oct. 2005, n° 05-81.191, *Bull. crim.* n° 259).

APPLICATION JURISPRUDENTIELLE

Initialement, les communes adoptaient des arrêtés interdisant des comportements en eux-mêmes, comme la mendicité, l'occupation prolongée du domaine public, la réunion de chiens ou la consommation d'alcool. Ils étaient régulièrement annulés au motif qu'ils ne respectaient pas les exigences de nécessité et de proportionnalité.

Les maires ont alors ajouté une condition, purement théorique, d'atteinte à l'ordre public afin d'éviter la censure automatique¹⁹.

S'agissant des arrêtés anti-précaires, les juridictions administratives ont adopté des interprétations différentes. Deux courants de jurisprudence contradictoires régissent la question.

En premier lieu, certaines juridictions considèrent que le fait que l'interdiction soit conditionnée par une atteinte à l'ordre public suffit pour que l'acte soit nécessaire et proportionné à l'atteinte aux droits et libertés fondamentaux. Ainsi, la commune ne fait que rappeler le droit existant et est dispensée d'apporter la preuve d'une quelconque atteinte à l'ordre public avant d'adopter une telle mesure.

Il en est ainsi pour les décisions de la Cour administrative d'appel de Lyon qui confirme la validité d'un arrêté adopté par le maire de la commune de Roanne interdisant la mendicité du 15 mai au 15 septembre de 9h à 20h²⁰ :

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 au 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

¹⁹ En ce sens, par l'arrêté du 28 février 2020, le maire de la commune de Metz a interdit « toute occupation abusive et prolongée des dépendances domaniales visées à l'article 2, accompagnée de sollicitations à l'égard des passants, lorsqu'elle est de nature à entraver la libre circulation des personnes ou des véhicules ou de nature à présenter un danger avéré pour les usagers de ces voies ou bien de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la tranquillité et à la salubrité ».

Pareillement, l'arrêté de Nice du 3 mai 2019 en son article 1 interdit la mendicité « lorsqu'elle trouble la tranquillité et la sûreté des personnes, entrave leur passage ou gêne la commodité de la circulation notamment aux abords des caisses de parkings, qu'ils soient en ouvrage ou en surface, ou aux abords des distributeurs automatique de billets, au niveau des stations de tramways et de leurs abords, sur les secteurs touristiques et à forte fréquentation de la Ville de Nice et sur le domaine public maritime concédé » et « lorsqu'elle entrave le passage des personnes ou gêne la commodité de la circulation aux abords des commerces de proximité (...) ».

Les arrêtés de Saint Etienne de 2015 et 2016 prévoient dans une formule tout à fait comparable l'interdiction de « toute occupation abusive et prolongée des rues et autres dépendances domaniales visées à l'article 5, 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 ».

²⁰ CAA Lyon, 6 avril 2017, LDH c. Commune de Roanne, n°16LY03766.

conditionnait seulement l'exercice des activités qu'il mentionnait à l'absence d'atteinte à l'ordre public ».

Le juge n'opère ici aucun contrôle de nécessité et de proportionnalité, il se contente d'affirmer que l'arrêté n'édicte aucune interdiction de principe. Les circonstances locales ne sont pas analysées.

Pareillement s'agissant de la Cour administrative d'appel de Lyon concernant l'arrêté adopté par la commune de Saint-Etienne²¹, suivie par la Cour administrative d'appel de Marseille²².

D'autres juridictions veillent au contraire à opérer un test de proportionnalité. Le juge vérifie alors si la mesure est nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif de maintien de l'ordre public.

En ce sens, la Cour administrative d'appel de Bordeaux annule l'arrêté de la ville de Tarbes qui avait interdit pendant les heures d'ouverture des commerces et lieux publics les interpellations des passants dans le but de solliciter leur générosité, toutes quêtes et attractions ambulantes n'ayant pas été autorisées, et tous comportements constituant une atteinte au droit d'aller et venir d'autrui et perturbant l'ordre public. Or, selon la Cour *« il ne ressort pas des pièces du dossier que l'éventualité des troubles occasionné par de telles activités ou attitudes présentait un degré de gravité tel que leur interdiction sur l'ensemble des lieux énumérés s'avérerait nécessaire »*²³. Le maire ne pouvait également interdire *« de façon générale tous les comportements constituant une atteinte au droit d'aller et venir d'autrui et perturbant l'ordre public sans indiquer les circonstances susceptibles de caractériser de tels comportements »*.

Ainsi, la Cour administrative d'appel de Bordeaux exige des preuves d'une atteinte à l'ordre public présentant un certain degré de gravité pour que la condition de la nécessité soit remplie. Elle jugeait encore en 2004 *« 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 »*²⁴.

Plus récemment, la Cour administrative d'appel de Nantes adopte également cette position à deux reprises²⁵.

Toutefois, ces décisions interviennent souvent trop tard. Ainsi, le tribunal administratif de Nice a censuré ce 5 avril 2022 l'arrêté du 3 mai 2019 *« portant réglementation de la mendicité sur les secteurs touristiques et à fortes fréquentations de la Ville de Nice et sur le domaine public maritime concédé »*. Il constate que les procès-verbaux et autres pièces censés justifier un tel arrêté ne font en réalité que relater la présence de personnes sans domicile fixe se livrant ou non à la mendicité, sans qu'il puisse leur être reproché le moindre trouble à

²¹ CAA Lyon, 4 juillet 2019, LDH c. Saint Etienne, n°17LY03227 et 17LY03230.

²² CAA Marseille, 3 décembre 2018, LDH c. Commune de Narbonne, n°16MA04626.

²³ CAA Bordeaux, 26 avril 1999, Commune de Tarbes n°97BX01773.

²⁴ CAA Bordeaux, 27 avril 2004, Commune de Bordeaux, n°03BX00760.

²⁵ CAA Nantes, 31 mai 2016, Ligue des Droits de l'Homme, n°14NT01724 ; CAA Nantes, 7 juin 2017, Ligue des Droits de l'Homme, n°15NT03551.

l'ordre public²⁶. Cependant, avant cela, le recours engagé en urgence un an plus tôt – pour suspendre cet arrêté dans l'attente de ce jugement au fond – avait été rejeté. L'arrêté a donc été appliqué jusqu'à son terme, du 1^{er} mars 2019 au 30 septembre 2019, 17 heures par jour, et a ensuite été suivi d'autres arrêtés.

Ces disparités jurisprudentielles sont problématiques en ce qu'elles entraînent une inégalité de traitement entre les administrés. Elles laissent place à une grande part d'arbitraire dans l'application du droit. Mais, dans la majorité des cas, aucun recours n'est intenté et ce sont *in fine* les forces de police qui doivent interpréter et appliquer les arrêtés.

Le Conseil d'Etat a récemment annulé les décisions de la Cour administrative d'appel de Lyon qui avaient confirmé la légalité des arrêtés de Saint-Etienne du 15 octobre 2015 et du 23 mai 2016. Le Conseil d'Etat se fonde sur le caractère général et absolu des interdictions prononcées eu égard à l'imprécision de l'interdiction et au champ spatio-temporel d'application :

« Les dispositions de l'article 1^{er} 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 »²⁷.

Par ces deux arrêts, le Conseil d'Etat rappelle l'interdiction d'édicter un arrêté applicable sans aucune limitation de plage horaire ni de jours de la semaine et sur un vaste périmètre géographique. Il rappelle également aux communes qu'elles doivent cibler précisément les comportements qu'elles souhaitent interdire. Il se prononce donc sur ce qui constitue une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir au regard de l'objectif de sauvegarde de l'ordre public poursuivi.

Certaines communes risquent toutefois de prendre des arrêtés conformes aux critères posés par le Conseil d'Etat mais qui resteront des interdictions d'apparence aux effets délétères, dont le cadre spatio-temporel aura uniquement été choisi pour éviter la censure du juge administratif.

Ces deux arrêts du Conseil d'Etat ne dissuaderont en outre pas les communes de prendre des arrêtés ne respectant en rien les critères de légalité, le risque de contentieux étant souvent faible. Ainsi, le maire de Béthune a pris le 10 septembre 2021 un arrêté interdisant la « mendicité, assise ou allongée, en état d'ébriété et/ou agressive, tous les jours, entre 6h et

²⁶ TA Nice 5 avril 2022, n°1903151 Ligue des droits de l'Homme et Fondation Abbé Pierre.

²⁷ CE, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*, 16 juillet 2021, n° 434254 ; CE, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*, 16 juillet 2021, n° 434256.

23h dans les espaces publics énumérés ci-après ainsi que dans un périmètre de 50 mètres autour desdits espaces : (...) en centre-ville, à l'intérieur du périmètre compris entre les voies suivantes : Boulevard Kitchener, Boulevard Victor Hugo, Rue Marcellin Berthelot, Boulevard Jean Moulin, Boulevard du Maréchal Leclerc, Place Foch, rue Fernand Bar (...) Secteur Gare entre les voies suivantes (...) ». Le maire de Montélimar a également interdit, le 23 septembre 2021, l'occupation prolongée du domaine public, les sollicitations financières, la consommation d'alcool et le regroupement de chiens chaque jour, de 7h à 21h, dans un certain nombre de rues.

Si la Ligue des droits de l'Homme et la Fondation Abbé Pierre contestent les arrêtés qu'elles repèrent (sans avoir les moyens de le faire pour tous), l'Etat n'a quant à lui jamais remis en cause un arrêté municipal de ce type jusque très récemment, seul exemple connu, à Metz. La situation est particulière – en plus d'être inédite – en ce qu'à deux reprises, les arrêtés de cette ville ont été censurés par le Tribunal administratif de Strasbourg depuis 2020 et que, malgré cela, le maire de Metz persiste en adoptant 4 arrêtés au début de l'année 2022 dont l'entrée en vigueur est progressive et dont chacun prévoit un périmètre géographique limité. Or, à eux quatre, ces arrêtés couvrent une période commune de 5 mois (du 1^{er} mai au 30 septembre) et celle des marchés de Noël, et un large secteur. L'initiative du préfet de la Moselle est isolée, locale et n'applique aucune instruction spécifique nationale à ce sujet.

III. VIOLATIONS DE LA CHARTE SOCIALE EUROPEENNE

Le Comité rappelle régulièrement que les droits énoncés par la Charte sociale sont des droits qui doivent revêtir une forme concrète et effective et non pas théorique (*CIJ c. Portugal*, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, § 32). Il en résulte que les Etats parties ont l'obligation, pour que la situation puisse être jugée conforme au Traité :

- a) de mettre en œuvre des moyens (normatifs, financiers, opérationnels), propres à permettre de progresser réellement vers la réalisation des objectifs assignés par la Charte,
- b) de tenir des statistiques dignes de ce nom permettant de confronter besoins, moyens et résultats,
- c) de procéder à une vérification régulière de l'effectivité des stratégies arrêtées,
- d) de définir des étapes, et de ne pas reporter indéfiniment le terme des performances qu'ils se sont assignées,
- e) d'être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur l'ensemble des catégories de personnes concernées et singulièrement celles dont la vulnérabilité est la plus grande (*Mouvement International ATD Quart Monde c. France*, Réclamation n° 33/2006, décision sur le bien-fondé du 5 décembre 2007, § 61).

Le Comité a réaffirmé à plusieurs reprises qu'il interprète les droits et libertés définis par la Charte à la lumière de la réalité actuelle (*Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme c. Grèce*, réclamation n° 30/2005, décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2006, par. 194) et des instruments internationaux (*Fédération européenne des associations*

nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA), réclamation n° 39/2006, décision sur le bienfondé du 5 décembre 2007, par. 64), ainsi qu'à la lumière des nouveaux enjeux et situations, et que la Charte est un instrument vivant.

1. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 30

Le fait de vivre en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain²⁸.

Afin d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'article 30²⁹ exige des Etats parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, que ce soit par la voie législative ou sous une autre forme, approche qui doit consister en un cadre analytique, en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de supprimer les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale³⁰.

Les Etats doivent démontrer que la réduction de l'exclusion sociale est un aspect intégré de tous les domaines d'action publique pertinents³¹.

A la lecture des considérants des arrêtés en cause, des déclarations publiques et des procès-verbaux produits lors des contentieux, il est manifeste qu'ils ciblent les personnes sans abri.

Dans la très grande majorité des cas, aucun dispositif n'est mis en place pour orienter et accompagner les personnes sans abri interpellées. Dans quatre arrêtés parmi ceux recensés, une orientation vers un centre communal d'action sociale (CCAS) ou le 115 (numéro d'urgence sociale) est prévue. Cependant, on peut raisonnablement douter de son efficacité dès lors que les services d'hébergement sont saturés dans de nombreuses villes. Quand bien même, cette orientation réalisée à l'occasion d'un contrôle policier peut être perçue comme une contrainte, et apparaît donc inappropriée.

Les motivations sont souvent intimement liées à des considérations purement économiques. Les arrêtés sont alors justifiés par la volonté de préserver l'attrait touristique de la ville (voir, à titre d'illustration, l'arrêté de Nice du 3 mai 2019, ayant comme premier considérant : « *Considérant que la Ville de Nice connaît une affluence touristique liée à sa renommée et son économie, avec 3,6 millions de visiteurs par an, ces touristes s'additionnant aux résidents et se concentrant en certains secteurs de la Ville où des milliers de personnes se croisent quotidiennement, ce qui attire une population importante de personnes cherchant à recueillir des dons des passants par la mendicité* »). En 2022, cette même ville invoque « *la douceur de son climat* » et 5 millions de visiteurs par an. Les communes invoquent également fréquemment les doléances des commerçants (voir, à titre d'illustration, l'arrêté de l'Isle Adam du 20 novembre 2008).

²⁸ Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2003, voir Conclusions France.

²⁹ Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2013.

³⁰ Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2003, voir Conclusions France.

³¹ Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2010.

Les arrêtés anti-précaires sont principalement le fruit d'une politique fondée sur des stéréotypes envers les personnes à la rue. La motivation de ces mesures de police réside surtout dans l'image construite autour de la personne sans-abri : elle serait violente, grossière, sale, alcoolisée³² et enfreindrait par nature la loi.

Ces stéréotypes sont bien visibles dans les termes employés par les policiers de Périgueux dans les procès-verbaux produits par la commune à l'occasion d'un contentieux mené par la Ligue des Droits de l'Homme et la Fondation Abbé Pierre. Par exemple, la main courante 2018002801 : « *Intervenons pour des personnes indésirables. Sur place, ils quittent les lieux.* » Ces pièces transmises font également état de présence de « *marginiaux* » pour qualifier les personnes privées de logement (voir notamment, 2018003086 ; 2018003206 ; 2018003301).

C'est également ce qu'a constaté la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme :

« Les mesures de pénalisation tiennent de stéréotypes discriminatoires selon lesquels les personnes vivant dans la pauvreté seraient paresseuses, irresponsables, indifférentes quant à la santé et à l'éducation de leurs enfants, malhonnêtes, indignes et même criminelles. Les personnes vivant dans la pauvreté sont souvent décrites comme étant à l'origine de leur propre infortune et capables de remédier à leur situation simplement en faisant un plus grand effort. Ces stéréotypes sont souvent renforcés par les rapports sensationnalistes des médias qui visent particulièrement parmi les pauvres ceux qui sont victimes de formes multiples de discrimination comme les mères célibataires, les minorités ethniques, les autochtones et les migrants. Ce genre d'attitude est si ancré dans les esprits qu'il alimente les politiques publiques et empêche les décideurs de se pencher sur les facteurs systémiques qui rendent les personnes vivant dans la pauvreté incapables de remédier à leur situation »³³.

Les arrêtés anti-précaires non seulement véhiculent ces stéréotypes négatifs mais les renforcent et contribuent à l'exclusion sociale des personnes sans abri.

A l'égard de la mendicité, par exemple, bien qu'elle « *constitue une réalité sociale tangible dans les grandes villes, il n'existe pas de réel cadre de réflexion dans l'espace public pour penser les questions qu'il pose. On ne dispose d'information objective ni sur les personnes concernées, ni sur les pratiques elles-mêmes. Il n'existe pas de mot actuel et non stigmatisant pour désigner la diversité des mendiants et de leurs pratiques, qui constituent aujourd'hui un ensemble indéchiffrable. En revanche, la relation du public aux situations de mendicités intervient dans un contexte caractérisé par l'ambivalence et la confusion : méconnaissance de la législation, diversité et caractère volatile des réglementations locales, instrumentalisation de la notion de mendicité agressive au profit de la stigmatisation de*

³² Selon François Beck, Stéphane Legleye et Stanislas Spilka, « *l'alcool n'est pas toujours aussi présent dans les parcours des personnes sans domicile que dans l'imaginaire collectif* ». Voir François Beck, Stéphane Legleye et Stanislas Spilka, *L'alcoolisation des personnes sans domicile : remise en cause d'un stéréotype*, Economie et statistique n° 391-392, 2006.

³³ Rapport soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies par la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, rapport A/66/265, 4 août 2011.

populations, association systématique de la mendicité au trouble à l'ordre public, quand ce n'est pas à la notion de réseaux criminels. Dans ces conditions, la vision qu'a le public de la mendicité est structurée essentiellement par des a priori, des rumeurs et des émotions. »³⁴

Autant de préjugés qui viennent également légitimer des choix de politiques publiques qui ne devraient pas avoir leur place dans une société démocratique, lesquels sont profondément antinomiques avec l'approche globale et coordonnée, préconisée par le Comité, pour assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Comme le rappelle encore la Rapporteuse spéciale, *« La pauvreté n'est pas un choix autonome, mais plutôt une situation aux aspects multiples à laquelle il peut être difficile, sinon impossible, d'échapper sans assistance. Les personnes vivant dans la pauvreté ne sont pas responsables de la situation dans laquelle elles se trouvent ; il ne faut donc pas que les États les punissent ou les pénalisent en conséquence. Les États doivent plutôt adopter des mesures et des politiques de grande ampleur afin d'éliminer les conditions qui causent, exacerbent ou perpétuent la pauvreté et veiller à la réalisation de tous les droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques des personnes vivant dans la pauvreté. Les politiques de pénalisation dénotent une profonde incompréhension des réalités de la vie des plus pauvres et des plus vulnérables et une ignorance de la discrimination systématique et des désavantages dont ils sont victimes. »³⁵.*

Ainsi, les arrêtés en cause dans cette réclamation éloignent les personnes en situation de précarité de nombreux lieux de la ville sur des amplitudes horaires importantes. Ils entraînent une exclusion géographique des personnes sans abri. Cette exclusion géographique est également une exclusion sociale.

« La motivation profonde de ces mesures est de rendre la pauvreté moins visible dans la ville et d'attirer les investissements, les projets de développement et les citoyens (non pauvres) vers les centres urbains. Ces objectifs ne sont pas légitimes au regard du droit relatif aux droits de l'homme et ne justifient pas les sanctions sévères qui sont souvent imposées en application des réglementations »³⁶.

On assiste à un détournement des pouvoirs de police du maire dans le but de dissuader les personnes en situation de précarité de séjourner sur une partie des villes, d'éloigner des quartiers fréquentés et commerçants certaines catégories de personnes particulièrement vulnérables. Exclues *« de certains lieux publics, comme [elles le sont] déjà de la sphère sociale, leur condition conduit alors à se demander [si elles] ne seraient pas finalement chassé[e]s de leurs droits »³⁷.*

Olivier De Schutter, Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Balakrishnan Rajagopal, Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à un logement

³⁴ Centre d'Etude et de Recherche sur la Philanthropie (CerPhi), *Les mendicités à Paris et leurs publics*, rapport d'étude, Mai 2011.

³⁵ Rapport soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies par la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, rapport A/66/265, 4 août 2011.

³⁶ Rapport soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies par la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, rapport A/66/265, 4 août 2011.

³⁷ Isabelle Michallet, *Le contentieux administratif des arrêtés municipaux d'interdiction de la mendicité*, AJDA, 20 avril 2001.

convenable, et Birgit Van Hout, représentante régionale pour l'Europe auprès du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, alertaient encore récemment sur le fait que dans l'Union européenne, *« les sans-abri, au lieu d'être traités comme des détenteurs de droits qui devraient se voir garantir l'accès à des recours, sont encore fréquemment criminalisés »*³⁸.

Or, si les arrêtés en cause sont motivés par l'existence de troubles à l'ordre public, lorsque les juges demandent aux maires d'en rapporter la preuve, les maires n'en sont toutefois pas capables. **Les arrêtés ne visent pas à répondre à un trouble à l'ordre public constaté, mais plutôt au « sentiment d'insécurité »** (ex : arrêté de Gignac du 16 octobre 2018 ; arrêté de Nîmes du 9 mars 2021), causé par les rassemblements de personnes sans domicile ou « marginales » sur la voie publique, une « présence continue et assidue » qui « gêne » les riverains (arrêté d'Alençon du 15 mars 2021) ou « importune » les passants (arrêté de Beauvais du 3 novembre 2011). Certains arrêtés visent explicitement à restaurer « un usage normal des voies publiques » (arrêté de Gignac du 16 octobre 2018). Il va sans dire que de simples ressentis et jugements de valeurs ne peuvent en aucun cas servir de fondement juridique à la prise d'un arrêté municipal.

Les personnes sans abri n'ont d'ailleurs aucun intérêt à troubler l'ordre public. Cependant, *« l'utilisation et la pratique de l'espace public par les SDF, les sans-abris et les quêteurs, diffèrent des règles tacites communes. Leur inscription dans l'espace est perçue, réellement ou non, comme étant plus forte. Les rapports humains qu'ils déclenchent ou semblent déclencher perturbent (...) »*³⁹. Ce sentiment est alimenté et exacerbé par le développement d'un mobilier urbain qui condamne et limite l'accès aux interstices de la ville et la possibilité de se reposer sur des installations dédiées⁴⁰.

Pour mendier, il faut *« être vu, mais surtout de ne pas faire « peur », ne pas trop surprendre ou gêner, pour ne pas déclencher un réflexe d'évitement immédiat par la fuite ou le rejet »*⁴¹.

Pourtant, des procès-verbaux sont dressés et ces personnes sont systématiquement évacuées (voir pièces n°74, 75 et 76).

Enfin, **la logique d'invisibilisation et d'exclusion des personnes sans domicile fixe qui est portée par ces arrêtés a pour effet de faire obstacle à ce que des personnes démunies et en grande détresse puissent avoir accès au centre-ville de la commune pour y inviter les passants et les riverains à les aider**. En éloignant les personnes sans abri des zones passantes, ces arrêtés ne permettent plus aux passants de mettre en œuvre le principe de fraternité, ce qui inclut la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire, *« laquelle ne prend,*

³⁸ Olivier De Schutter, Balakrishnan Rajagopal, Birgit Van Hout, *Les États membres de l'UE doivent cesser de traiter les sans-abri comme des criminels*, La libre, 19 juin 2021.

<https://www.lalibre.be/debats/opinions/2021/06/19/les-etats-membres-de-lue-doivent-cesser-de-traiter-les-sans-abri-comme-des-criminels-42NNCS5VN5CULGR2BXSFAZW4FE/>

³⁹ Sophie Rouay-Lambert, SDF et citadins dans l'espace public, *Les annales de la recherche urbaine* n°90, 2001. *« Un individu visiblement sans abri, sale, malodorant, sous l'emprise de quelque psychotrope, ne prend physiquement pas plus de place qu'un autre (...) Du point de vue des usagers et des citadins, cette rencontre inopinée suscite des réactions multiples mais le souvenir que chacun en conserve témoigne de la gêne ressentie : « ils prennent toute la place ! ». Ce n'est pas uniquement l'être en tant que tel qui perturbe mais bien la perception que les usagers et les citadins ont de sa présence ».*

⁴⁰ <https://soyonshumains.fr/>

⁴¹ Centre d'Etude et de Recherche sur la Philanthropie (CerPhi), *Les mendicités à Paris et leurs publics*, rapport d'étude, Mai 2011.

parfois spontanément corps qu'à la vue de personnes dans le besoin » (TA de Besançon, 28 août 2018, n° 18014545).

Plusieurs communes reprochent, par exemple, dans leurs arrêtés aux personnes sans domicile de s'installer aux abords immédiats des distributeurs automatiques, des rues commerçantes et fréquentées qui *« attirent (...) une population importante de personnes cherchant à recueillir des dons des passants par la mendicité »* (arrêté de Nice du 3 mai 2019).

Or, « pour recevoir des dons, il faut avant tout être vu et identifié comme « mendiant ». Les mendicités se concentrent donc dans les lieux et les moments de passage abondant, à forte fréquentation. Dès qu'on s'éloigne de ces espaces, il n'y a plus, ou très peu, de mendicité. Cette concentration renforce la perception d'une augmentation du phénomène, augmentation dont la réalité n'est pas invraisemblable, compte tenu de l'augmentation de la pauvreté, mais qui n'a jamais été mesurée. (...)

Ceux qui pratiquent la mendicité (...) sont conscient que leur présence et a fortiori leur sollicitation « dérangent », créent un malaise, parfois de l'angoisse qu'ils tentent de limiter, soit en évitant de demander explicitement, soit au contraire en parlant, en créant une relation, en rassurant sur l'authenticité de leur besoin, en s'excusant de déranger, en multipliant les remerciements pour les dons reçus, en affichant leur compréhension pour ceux qui ne donne pas. »⁴²

Les mendicités se concentrent dans les lieux de passage, les plus fréquentés, soit de manière constante (rue commerçantes ou animées, autour des gares, du métro...), soit de manière plus occasionnelle (les églises, sites touristiques...). Il s'agit de se montrer, *« de forcer la barrière de l'indifférence »*. La localisation, *« c'est avant tout l'exigence de visibilité, d'existence manifeste dans l'espace public : être vu, et par un suffisamment grand nombre de personnes, est la condition première pour que le don puisse avoir lieu »⁴³*. Les horaires et leur amplitude suivent le rythme des passants, des activités professionnelles, de loisir, etc. (sachant que le temps entre les dons peut être plus ou moins long, selon le lieu, le jour et l'heure...).

La mendicité revêt plusieurs formes possibles parce qu'elle dépend des ressources, des besoins ou de l'effet qu'elle produit sur les personnes qui la pratiquent :

- La position assise *« tous les jours, dans de grandes amplitudes horaires (donc la manifestation installées dans un mode de survie fortement dépendant de la mendicité comme ressources principale) (...) en position d'infériorité physique par rapport au passant (...) ; ainsi, ceux dont l'apparence peut effrayer ou rebuter le passant tendent à se tenir assis pour leur pratique, ce qui minore leur « dangerosité » éventuelle »*, ou ceux qui ne veulent pas s'exposer à de refus répétés implicites ou explicites par une sollicitation directe, qu'ils vivent comme une humiliation supplémentaire ;
- La position debout *« manifeste la validité, la capacité de résistance physique »* ;
- La *« manche à la rencontre »*, consiste à établir (maintenir) un contact avec la société. Ce contact, pour essentiel qu'il puisse paraître à celui qui exerce cette forme de mendicité, la fera entrer dans le champ du trouble à l'ordre public selon l'appréciation qui en est faite : *« En fait, la mendicité entre guillemets agressive est interdite... la*

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

police appelle mendicité agressive le fait de demander aux gens... à partir du moment où tu demandes aux gens, même si tu le fais avec grande politesse et un sourire c'est considéré comme de la mendicité agressive... seulement si tu vas voir les gens... la seule chose qui est autorisée c'est de mettre une pancarte et de tendre la main. »⁴⁴

Les arrêtés municipaux en cause interdisent et sanctionnent donc les comportements, dans des lieux et aux horaires, qui constituent les conditions intrinsèques à l'exercice de la mendicité, dont aucune forme ne trouve réellement grâce à leurs yeux, et ainsi l'interdisent de fait, même sans la viser directement.

En cela, et comme la Cour européenne des droits de l'Homme a pu également le constater, les autorités empêchent de prendre contact avec d'autres personnes afin d'obtenir une aide qui constitue l'une des possibilités de subvenir à ses besoins élémentaires (CEDH, 3^e Section, *Lacatus contre Suisse*, 19 janvier 2021, §56).

Elles empêchent les personnes qui n'ont d'autre choix d'avoir recours à l'ultime moyen qui reste à leur disposition pour survivre et, en ce sens, portent atteinte au premier droit et principe de la Charte sociale européenne révisée qui reconnaît que « Toute personne doit avoir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement entrepris », qu'il s'agisse de la seule source de revenu ou du complément indispensable à des ressources par ailleurs foncièrement insuffisantes (pour s'alimenter, soi et sa famille, ou ne pas perdre son logement, car la mendicité ne concerne pas uniquement les personnes sans abri).

Quelques témoignages aideront à mieux comprendre le sens de ce développement⁴⁵ :

« La première fois, c'était il y a un an, j'étais à la rue depuis déjà quelques mois... avant j'allais dans les Restos du Cœur et les trucs comme ça, et puis après j'ai pris les choses en main. Pour moi, c'est une sauvegarde de mon intégrité... tu fais la manche quand tu n'as plus le choix, à un moment donné tu n'as plus d'autre choix que de faire ça, tout te paraît très compliqué parce que tout est à base d'argent, si tu n'as pas d'argent tu es un con, même si tu es le plus intelligent le plus beau, tu es un pauvre type !!! et moi je me suis dit à un moment donné, je vais essayer de faire comme ça ».

« Faire la manche, avant ça me tapait sur mon honneur, maintenant je considère ça comme mon travail... la manche c'est mon boulot... y'en a qui sont maçons, d'autres boulangers... bah moi, je fais la manche... »

« Ça m'arrive de faire un jour la manche pour me reposer, mais il ne faut pas perdre la main, après il faut se remettre dans le bain et c'est pas facile... »

« En général je me donne 30 [euros] comme objectif, et après... c'est le bonus. Mais des fois, je ne les fais pas, c'est pour ça que je mets de côté. (...) Il faut que je fasse au moins 40 aujourd'hui, allez, 45. Parce que demain je m'arrête tôt, j'ai mon colis [de l'aide alimentaire] à aller chercher. Comme hier j'ai payé mon loyer, il faut que je remette des sous sur mon compte, il faut que je travaille toute la semaine pour rattraper mon loyer. »

« Je fais la manche tous les jours... en général c'est de 9heures à 14 heures... et puis je recommence un peu le soir... mais le soir c'est aléatoire... si vraiment il y a du monde je peux rester jusqu'à une heure du matin... s'il y a du monde ça peut marcher... pour moi

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

c'est un métier, je fais beaucoup d'heures et les conditions sont parfois dures... je vais au charbon... moi quand je suis malade, je ne peux pas faire d'arrêt de travail et donc je ne gagne rien... pour moi c'est un boulot à part entière... »

« Je rêve d'une société où on ne critiquerait plus les mendiants... dans la mendicité il n'y a pas d'agression... les gens te donnent ou ne te donnent pas, je ne vois pas où est le mal... il vaut mieux faire la manche plutôt que de passer près d'un étalage et de voler... si tu as faim et que tu as de quoi t'acheter 2 bananes, tu vas te les acheter... »

La mendicité est une « *activité de survie plus proche du travail que de la délinquance* ».

2. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 31.1

Les Etats Parties doivent garantir à tous le droit à un logement d'un niveau suffisant⁴⁶. Ils doivent promouvoir l'accès au logement en particulier aux différentes catégories de personnes vulnérables, à savoir les personnes aux revenus modestes, les chômeurs, les familles monoparentales, les jeunes et les personnes en situation de handicap (notamment celles ayant des troubles psychologiques)⁴⁷. Des mesures positives doivent être prises pour mettre à l'abri les personnes vulnérables, portant une attention spéciale aux besoins et aux modes de vie des personnes Roms et dites « Gens du voyage », tant dans le cadre réglementaire considéré que lors de la prise de décisions dans des cas particuliers (*Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italie*, Réclamation n° 58/2009, décision sur le bien-fondé du 25 juin 2010, §§ 39 et 40).

Dans un rapport thématique de 2005 (E/CN.4/2005/48, 3 mars 2005), le Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant a exprimé son inquiétude quant à « *l'impact de lois qui criminalisent directement ou indirectement les personnes sans-abri et les marginalisent davantage* », notamment celle qui condamnent le fait de se livrer à la mendicité.

Les lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable⁴⁸ recommandent aux Etats de « *proscrire et combattre la discrimination fondée sur le fait d'être sans abri ou sur toute autre situation en matière de logement, et abroger toutes les lois et mesures qui incriminent le sans-abrisme ou qui répriment les comportements associés au fait de ne pas avoir de logement, tels que dormir ou manger dans des espaces publics. L'expulsion forcée des sans-abri de l'espace public et la destruction de leurs effets personnels doivent être interdites. Les personnes sans abri devraient être protégées au même titre que les autres contre toute immixtion dans leur vie privée et leur foyer, où qu'elles vivent* ».

Elles recommandent en outre de « *prévoir, dans le cadre de leur système de justice, des procédures de substitution pour traiter les infractions mineures commises par des sans-abri afin de les aider à briser le cycle d'incrimination, d'incarcération et de sans-abrisme, et de leur garantir la jouissance du droit au logement. Il faudrait former les policiers afin que*

⁴⁶ Conclusions 2003, France.

⁴⁷ Conclusions 2003, Italie.

⁴⁸ Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable - Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable, A/HRC/43/43, 26 décembre 2019.

ceux-ci interagissent avec les personnes sans abri d'une manière qui respecte leur dignité et protège leurs droits ».

Ainsi qu'il a été énoncé, les arrêtés véhiculent l'image que les personnes sans abri seraient alcooliques, sales, bruyantes, paresseuses et irresponsables. De manière sous-jacente, se trouve l'idée que les personnes sans abri sont « à l'origine de leur propre infortune »⁴⁹ et qu'elles ne désirent pas réellement sortir de la pauvreté.

Ces préjugés sur les personnes sans-abri, véhiculés par les arrêtés anti-précaires, alimentent et entretiennent l'idée d'une « incapacité à habiter » des personnes sans abri et qu'elles seraient difficiles à loger. De ce fait, ils desservent la lutte contre le sans-abrisme et ne favorisent pas l'accès au logement, ils l'entravent au contraire. Aujourd'hui, la politique du Logement d'abord⁵⁰ tente – difficilement – d'inverser cette logique mais elle se retrouve rattrapée par ces préjugés.

En effet, comme le note l'Agence nouvelle des solidarités actives dans un rapport évoquant les obstacles à la politique du Logement d'abord, « les préjugés quant à l'autonomie des personnes et leur « capacité à habiter » un logement perdurent et servent de critères de tri parmi tous les publics prioritaires »⁵¹.

3,8 % des attributions des logements sociaux sont décidées en France au bénéfice des ménages hébergés et 2,3 % aux sans-abri, seulement. D'après les chiffres de l'Union Sociale de l'Habitat, être sans-abri constitue une des situations de mal-logement qui offre le moins de chance d'obtenir un logement social (17 % de succès par an, aussi peu que les ménages locataires et bien moins que les personnes hébergées temporairement – 28 %).

Ces préjugés sont régulièrement à l'origine de mobilisations de riverains opposés à l'ouverture de centres d'hébergement⁵².

De plus, **en contraignant les personnes sans abri à vivre disséminées sur le territoire** d'une commune dans des endroits peu passants, **ces arrêtés dissimulent l'ampleur du problème.** L'invisibilisation du sans-abrisme est préoccupante puisqu'elle ne permet plus d'identifier correctement les personnes vulnérables et de mettre en œuvre des actions visant à rendre effectif leur droit au logement.

Enfin, **lorsque plusieurs arrêtés se succèdent, ils ne font jamais l'objet d'une évaluation** de leur efficacité et de leur impact sur les troubles à l'ordre public et sur la population visés.

⁴⁹ Rapport soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies par la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, rapport A/66/265, 4 août 2011.

⁵⁰ Le plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) propose une réforme structurelle de l'accès au logement pour les personnes sans-domicile.

⁵¹ Agence nouvelle des solidarités actives, *Le logement d'abord, et après Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France*, mars 2017, accessible sur : [Ansa_AT_Logementdabord_Rapport_2017_VF.pdf \(solidarites-actives.com\)](#) (lien consulté le 24/12/2021).

⁵² <https://www.dailymotion.com/video/x87akl2> ; https://www.francetvinfo.fr/france/paris-des-habitants-du-16e-arondissement-perturbent-un-debat-sur-la-construction-d-un-centre-d-hebergement_1360139.html ; <https://www.change.org/p/non-au-centre-d-h%C3%A9bergement-de-250-personnes-sur-le-site-de-l-observatoire-de-st-maur>

3. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 11

Toute atteinte à la dignité humaine a des répercussions sur l'état de bien-être physique, mental et social.

L'article 11§1 de la Charte consacre, entre autres, le droit de jouir du meilleur état de santé possible et celui de bénéficier de soins de santé.

Dans la décision sur le bien-fondé du 15 mai 2018 portant sur la réclamation *Transgender Europe et ILGA Europe c. République tchèque*, le Comité rappelait que :

« Selon l'article 11, la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité, conformément à la définition de la santé contenue dans la constitution de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui a été acceptée par toutes les Parties à la Charte.⁵³ »

Le Comité a déjà souligné l'importance que revêt la dignité dans le cadre du droit à la protection de la santé que prévoit l'article 11. Il a ainsi indiqué que « la dignité humaine représente la valeur fondamentale qui est au cœur du droit positif en matière de droits de l'homme – que ce soit dans la Charte sociale européenne ou dans la Convention européenne des droits de l'homme » (*Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme c. France*, réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, par. 31).

Dans l'affaire *Lacatus contre Suisse*, la Cour européenne des droits de l'Homme a rattaché l'interdiction de la mendicité à l'atteinte à la dignité humaine. En effet, pour la Cour, la notion de dignité humaine est sous-jacente à l'esprit de la Convention et peut également être évoquée sous l'angle de l'article 8. La Cour estime que la dignité humaine est sérieusement compromise si la personne concernée ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants (CEDH, 3^e Section, *Lacatus contre Suisse*, 19 janvier 2021, §56). La mendicité permet d'acquérir un revenu et d'atténuer sa situation de pauvreté. Selon la Cour, en interdisant la mendicité de manière générale et en infligeant à la requérante une amende, les autorités suisses l'ont empêchée de prendre contact avec d'autres personnes afin d'obtenir une aide qui constitue, pour elle, l'une des possibilités de subvenir à ses besoins élémentaires (CEDH, 3^e Section, *Lacatus contre Suisse*, 19 janvier 2021, §56). En conséquence, la Cour estimait que la mesure par laquelle la requérante, qui est une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre, atteignait sa dignité humaine et l'essence même des droits protégés par l'article 8 (CEDH, 3^e Section, *Lacatus contre Suisse*, 19 janvier 2021, §115).

En France, c'est parce qu'ils ne disposent pas de moyens de subsistance suffisants que de nombreux individus se voient contraints de vivre dans la rue, ce qui implique de s'asseoir, s'allonger, cuisiner, mendier dans l'espace public... etc. En les sanctionnant par une amende et en les obligeant à se déplacer, l'Etat les empêche de satisfaire ou de subvenir à leurs besoins élémentaires. De ce fait, il porte atteinte à leur dignité humaine.

⁵³ *Transgender Europe et ILGA Europe c. République tchèque*, réclamation n° 117/2014, décision sur le bien-fondé du 15 mai 2018, §71

En outre, **en les éloignant des zones fréquentées des villes et en les empêchant de se regrouper, les arrêtés exposent les personnes à la rue à davantage d'insécurité.** D'après l'enquête Sans domicile 2012, 42% ont été victimes d'un vol au cours des deux années précédant l'enquête et 33% d'une agression⁵⁴.

De la même façon, le fait, pour certaines communes, **d'empêcher les regroupements de plusieurs personnes, a un impact indéniable sur l'état de bien-être social** des personnes sans abri, lequel est déjà fragilisé par la situation d'extrême précarité dans laquelle elles se trouvent.

« Si les liens externes sont en grande partie rompus, les sans-abris travaillent des liens de solidarité avec d'autres sans-abris. Le sentiment de rejet dans la rue, le regard porté sur eux peut être si puissant, que « timides et marginalisés, beaucoup tentent de reconstruire un "nous" avec d'autres [sans-abris], en marge » (Guibert-Lassalle, 2006). Cette sociabilité entre personnes sans-abri atteste « d'un besoin d'un lien communautaire » qui peuvent être utilitaires. Être en binôme ou en groupe permet ainsi de se protéger mutuellement la nuit et de démultiplier les accès aux ressources alimentaires, par exemple. »⁵⁵

Enfin, on constate une surreprésentation des troubles psychiques chez les personnes sans abri. D'après la Haute autorité de santé, *« les troubles psychiques participent de la précarisation et les situations de précarité sont à l'origine d'une souffrance psychique importante et d'une aggravation des troubles »*⁵⁶. Ces dernières ne bénéficient pas d'un suivi psychiatrique adapté. Selon une étude réalisée pour le programme « Un chez soi d'abord », sur 700 personnes sans domicile souffrant de schizophrénie ou de troubles bipolaires, 90 % ne reçoivent pas un traitement adapté⁵⁷.

Le fait d'éloigner ces personnes souffrant de troubles psychiques des lieux fréquentés et des centres-villes risque également de les éloigner des services de santé et de les invisibiliser des associations tentant de leur venir en aide et de les orienter vers des soins de santé. L'accès à un traitement psychiatrique s'en trouve plus difficile et les personnes sans abri risquent de voir leurs troubles psychiques s'aggraver, et tout autant par les déplacements policiers répétés.

4. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE E COMBINÉ AVEC LES ARTICLES 30 ET 31.1

La discrimination fondée sur la situation économique a déjà été reconnue par le CEDS. L'article E ne constitue pas un droit autonome qui pourrait offrir à lui seul à une réclamation un fondement suffisant. Cependant, une violation de l'article E (combiné avec une disposition substantielle de la Charte) peut exister même en l'absence de violation de la disposition

⁵⁴ Fondation Abbé Pierre, *Rapport annuel sur l'état du mal-logement en France*, 26^e rapport annuel, 2021, p. 194.

⁵⁵ Benjamin Pradel, *[Sur]vivre dehors, Besoins, dispositifs et enjeux existants et à venir à propos des personnes sans-abri*, 2020.

⁵⁶ Haute Autorité de Santé, « Comment intervenir auprès des personnes en situation de grande précarité présentant des troubles psychiques », 7 septembre 2021, p. 3.

⁵⁷ Fond G., Tinland A., Boucekine M., Girard V., Loubière S., Auquier P., Boyer L., *Prescription of potentially inappropriate psychotropic drugs in homeless people with schizophrenia and bipolar disorders. Results from the French Housing First (FHF) program*, in *Progress in Neuropsychopharmacology*, août 2018. Etude citée dans Fondation Abbé Pierre, *Rapport annuel sur l'état du mal-logement en France*, 26^e rapport annuel, 2021, p. 194.

substantielle concernée. Le principe de non-discrimination implique de traiter de manière différente des personnes en situation différente. Pour qu'une différence de traitement ne constitue pas une discrimination, elle doit être fondée sur un motif objectif et raisonnable et être proportionnée à l'objectif suivi.

Sans domicile personnel ou hébergées de manière inadaptée, les personnes sans abri n'ont pas d'autre lieu où s'installer et mener leurs activités quotidiennes.

Les personnes sans abri et en situation de précarité ne sont pas, le plus souvent, expressément ou directement visées par les interdictions édictées. Néanmoins, tous ces comportements sont davantage susceptibles d'être adoptés par celles-ci et, à la lecture de leurs considérants et des pièces produites dans le cadre des contentieux menés, il est manifeste que ces arrêtés ciblent spécifiquement les personnes en situation de précarité économique et sociale ou sans abri.

Les considérants mentionnent très régulièrement le constat d'actes de mendicité, de personnes errantes, de personnes occupant en permanence ou durablement l'espace public, avec leur animal de compagnie. Par exemple, l'arrêté de Nice du 3 mai 2019 est rédigé dans les termes suivants : *« considérant que ces actes de mendicité répétitifs, impliquant parfois des canidés... »*, l'arrêté de Périgueux du 25 avril 2019 fait mention de *« perturbations, dont 88 causées par des personnes se livrant à des activités de sollicitations financières ou quêtes d'argent »*.

Les pièces produites par les communes dans le cadre des contentieux engagés par la Ligue des Droits de l'Homme et la Fondation Abbé Pierre contre les arrêtés anti-précaires démontrent que ceux-ci ne sanctionnent que des personnes en situation de précarité et sans domicile. Par exemple, sur 69 procès-verbaux produits par la commune de Nice dans le cadre du contentieux contre l'arrêté du 12 mai 2019, 42 concernent des personnes se déclarant sans domicile (27 d'entre elles déclarent aux policiers *« je suis SDS⁵⁸ il faut bien que je me nourrisse »*).

C'est également ce qui ressort des 35 procès-verbaux transmis par la commune de Metz dans le cadre du contentieux contre l'arrêté du 28 février 2020 : 12 procès-verbaux indiquent, comme domicile du contrevenant, *« sans »* ou *« sans domicile fixe »*, 14 procès-verbaux une adresse de domiciliation (dans un CCAS, l'Espace Clovis de la Fondation Abbé Pierre ou une autre association), 5 procès-verbaux l'adresse d'une pension de famille ou d'une résidence sociale. Seul un procès-verbal ne permet pas de déterminer si la personne est en situation de précarité.

En trame de fond de ces arrêtés anti-précaires, se trouvent également les nombreux préjugés existants à l'égard des Roms. A l'occasion des contentieux menés contre ces arrêtés par la Fondation Abbé Pierre et la Ligue des droits de l'Homme, il a été constaté que les arrêtés servent majoritairement à sanctionner les populations Roms lorsqu'elles sont présentes dans leur ville. Là encore, ces arrêtés accentuent les préjugés à l'égard de ces populations et rendent, de fait, encore plus difficile la mise en place de solutions adaptées.

Les arrêtés ne se basent sur aucune atteinte réelle à l'ordre public, mais plutôt sur la probabilité qu'elle soit commise par une population spécifique, mise sous surveillance,

⁵⁸ Sans domicile stable.

parce qu'elle incarne un trouble éventuel. Ce « potentiel dangereux » est ce qui justifie l'interdiction et le rejet.

Une myriade de préjugés et de variables participe à la définition et à la mesure du trouble à l'ordre public : l'âge, le sexe, les signes extérieurs de pauvreté, la consommation d'alcool, la mendicité, les conditions climatiques, les regroupements, la présence de chiens, le degré d'obéissance, la capacité à se rendre invisible, les relations de familiarité⁵⁹. Les personnes sans-abri sont tolérées ou écartées, « *tenues à l'œil* », font l'objet « *d'une évaluation constante de leur comportement* », de manière « *toujours renégociée* »⁶⁰. L'existence des arrêtés en cause, leur contour et l'application qui en est faite sont l'expression de cette négociation constante dans le cadre d'une large - et inévitablement subjective - marge d'appréciation laissée aux différentes autorités intervenantes, source d'insécurité juridique, d'arbitraire et de régression dans le traitement des personnes sans abri.

Ce sont donc au final des comportements parfaitement légaux qui sont interdits, aboutissant à l'exclusion de personnes dont la détresse, économique et sociale, est non seulement flagrante, mais encore la cause première de cette exclusion.

Si le délit de mendicité est abrogé, directement ou indirectement, « *les matrices enchâssant les discours sur le mendiant perdurent. En insistant sur le péril, elles pérennisent le concept d'état dangereux et aboutissent à instaurer des protections spécifiques à l'égard des mineurs et à maintenir un cadre juridique sur la question de la mendicité* », et, concernant le vagabondage, « *les discours se brouillent et si l'Etat, par l'intermédiaire du nouveau code pénal, n'incrimine plus cette pratique, la question de l'errance va toutefois se poser, corollairement à celle de la mendicité, à l'échelle plus réduite de la ville et de l'occupation de l'espace public* »⁶¹.

Dans sa Résolution 21/11 adoptée lors de sa 21e session en septembre 2012, le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies a établi des « Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme » et indique que « *Les États devraient : c) Abroger ou réformer les lois qui incriminent les activités de subsistance dans les lieux publics, telles que le sommeil, la mendicité, la prise d'aliments ou les activités nécessaires à l'hygiène personnelle (...).* » (Point 66).

Dans un rapport soumis à l'Assemblée générale des Nations unies (A/66/265, 4 août 2011)⁶², la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme décrit bien l'impact des mesures de criminalisation⁶³ qui ciblent certaines personnes dont le revenu, l'apparence, le

⁵⁹ Bruno Domingo, « SDF » et construction d'un ordre public local : fluidités de l'identité assignée et normalisation des lieux, *Déviance et société*, n°3, 2007. « *La personne fait-elle ou non la manche ? Est-elle (trop) visible ou demeure-t-elle à l'écart ? Est-elle connue ou non ? Son odeur gêne-t-elle ou non ? Fait-il froid ou non ? Possède-t-elle un chien ? Est-elle en groupe ou seule ? etc.* »

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Valérie Bertrand, *La mendicité et l'état dangereux : l'historicité des représentations sociales dans le discours juridique*, *Connexions*, 2003/2 n°80, p. 137-154. « *Les arrêtés réglementant la mendicité ne donnent plus lieu à polémique et leur bien fondé n'est pas remis en question. La construction sociale du danger qu'ils formulent semble être partagée par la collectivité entière ce qui légitime leur utilité mais aussi les représentations sociales véhiculées sur les mendiants ainsi stigmatisés* », dans un « *entremêlement du passé et du présent dans la pensée sociale* ».

⁶² <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/444/50/PDF/N1144450.pdf?OpenElement>

⁶³ « 3. Le rapport emploie l'expression « mesures de pénalisation » pour faire référence en général aux politiques, lois et règlements administratifs qui punissent, isolent et contrôlent les personnes vivant dans la pauvreté et sapent leur autonomie. Ces mesures ne sont homogènes ni dans leur conception ni dans leur effet;

langage ou les besoins les qualifient de pauvres et la discrimination sur la base de la situation économique et sociale qui les motivent et/ou qu'elles engendrent et perpétuent (§ 18).

Elle constate que « *les mesures pénales ou réglementaires (ordonnances notamment) qui rendent le vagabondage et la mendicité illégaux deviennent de plus en plus courantes dans les pays développés et en développement. Ces mesures prennent plusieurs formes : des lois qui interdisent la sollicitation d'argent dans tout espace public, à celles qui interdisent de mendier la nuit ou de façon agressive. (...). Il est évident que ces lois et réglementations ont un impact disproportionné sur les personnes vivant dans la pauvreté. Lorsqu'elles ne peuvent pas obtenir suffisamment d'appui ou d'aide de la part de l'État, ces personnes n'ont plus d'autre choix que la mendicité pour rester en vie. Le fait de les punir pour leurs actes dans des situations où elles n'ont pas d'autres moyens de subsistance constitue une mesure punitive clairement disproportionnée* » (§30 et 31).

La Rapporteuse considère que « *l'interdiction de la mendicité et du vagabondage représente une violation grave des principes d'égalité et de non-discrimination. Une telle mesure dote les agents de police d'un vaste pouvoir discrétionnaire dans l'application des lois et rend les personnes vivant dans la pauvreté plus vulnérables au harcèlement et à la violence. Elle ne fait que contribuer à perpétuer les attitudes sociales discriminatoires envers les plus pauvres et les plus vulnérables* » (§32).

De plus, « *la stigmatisation et les comportements préjudiciables créent un sentiment de honte chez les personnes vivant dans la pauvreté, les décourageant d'aborder les autorités publiques et de chercher à obtenir le soutien dont elles ont besoin. Ne souhaitant pas être confrontées à une discrimination sociale encore plus forte en accédant à des services stigmatisés par la société, les personnes vivant dans la pauvreté évitent parfois de réclamer des prestations auxquelles elles ont droit telles que coupons ou subventions alimentaires, accès à des logements publics ou visite de dispensaires gratuits. Tout cela ne fait qu'accroître leur ségrégation et leur exclusion et de renforcer le cercle vicieux qui perpétue la pauvreté de génération en génération* » (§8).

Elle conclut son rapport par les recommandations qui suivent en vue de l'élimination des lois discriminatoires : « *Les États doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer toute discrimination directe ou indirecte à l'encontre des personnes vivant dans la pauvreté. Ils doivent s'abstenir d'adopter toute loi ou tout règlement ou pratique susceptible de priver les personnes vivant dans la pauvreté de l'accès à la jouissance de tous leurs droits, y compris les droits économiques, sociaux et culturels ou de limiter cet accès. Ils doivent examiner la législation nationale afin de repérer tout impact discriminatoire sur ceux qui vivent dans la pauvreté et abroger ou modifier toute loi qui a pour objectif ou conséquence de compromettre la jouissance égale des droits par ceux qui vivent dans la pauvreté (...)* » (§47).

Le Parlement européen, dans sa Résolution du 21 janvier 2021 sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous (2019/2187(INI)), demande aux Etats « *de mettre un terme à la*

elles varient considérablement quant à leur but et à leur impact entre les régions, États, provinces et municipalités et à l'intérieur de chaque région, État, province et municipalité. Certaines d'entre elles aboutissent tout simplement à l'incrimination, la poursuite et l'incarcération de personnes vivant dans la pauvreté, tandis que d'autres réglementent et contrôlent de manière excessive divers aspects de leur vie. Certaines ont des effets punitifs tels que l'imposition de lourdes amendes, la privation des bénéfices sociaux et la violation des droits au respect de la vie privée et à l'autonomie. Certaines mesures ciblent explicitement les personnes vivant dans la pauvreté tandis que d'autres sont des lois, des politiques et des pratiques qui, tout en étant dirigées vers toutes les personnes, ont un impact disproportionné sur celles qui vivent dans la pauvreté. »

criminalisation des personnes sans domicile fixe et de modifier les pratiques discriminatoires employées pour les empêcher d'accéder aux services sociaux et aux abris. » et à « abroger toutes les lois et mesures qui criminalisent ou pénalisent les personnes sans domicile fixe ou les comportements associés au sans-abrisme, comme le fait de dormir ou manger dans les espaces publics, ainsi qu'à interdire l'expulsion forcée des personnes sans domicile fixe des espaces publics ».

IV. CONCLUSION

La multiplication en France d'arrêtés interdisant les comportements généralement adoptés par les personnes sans abri dans l'espace public, l'absence de dispositions légales, réglementaires ou d'instructions spécifiques, précises et claires visant à encadrer l'action des maires dans ce domaine, qui prenne en compte l'impact de leurs décisions sur les personnes en situation d'exclusion sociale, de précarité et de mal-logement, et l'imprécision des critères dégagés par la jurisprudence, démontre que le cadre juridique national n'est pas protecteur des personnes sans abri et emporte la violation des articles 30, 31, 11 et 1^{er}, ainsi que de l'article E de la Charte sociale européenne révisée en soi et combiné avec ces dispositions.

La législation française et les recours juridictionnels ne permettent pas de garantir que les pouvoirs de police générale du maire ne soient détournés afin d'interdire et sanctionner - dans la réglementation locale ou en pratique - la mendicité et les comportements adoptés principalement et inévitablement par les personnes sans domicile ou en situation de grande précarité économique et sociale.

Quand bien même cette intention ne pourrait être imputée à toutes les villes adoptant de tels arrêtés, ces derniers n'ont pas moins pour conséquence d'exposer davantage ces personnes à la sanction et à l'exclusion, et ont un impact disproportionné à leur égard.

Le fait est qu'ils véhiculent et entretiennent des stéréotypes et des préjugés négatifs qui sapent l'effectivité du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, du droit au logement, du droit à la protection de la santé et du droit de gagner sa vie, et aboutissent à un traitement discriminatoire.

Ainsi, ces arrêtés doivent être prohibés, comme toute intervention policière motivée par la seule présence de ces personnes. S'ils devaient toutefois être admis, les personnes sans abri et pratiquant la mendicité devraient être explicitement exclues de leur champ d'application ou être la cible d'aménagement dans leur application par une définition objective et précise d'un trouble *éventuel* et de la mesure au-delà de laquelle il est sanctionnable compte tenu de leur situation particulière.

Cependant, cette dernière option est difficilement envisageable si l'on considère l'impossibilité actuelle de dénouer ce qui relève du préjugé à l'égard de la mendicité et du sans-abrisme et d'identifier la part subjective (et idéologique) très prégnante dans le jugement que portent la population et les autorités publiques sur ces situations.

Et ce d'autant plus que les dispositions générales du code pénal sont suffisantes et permettent d'éviter l'adoption de mesures spécifiques locales immanquablement stigmatisantes, qui ne sont donc pas nécessaires.

Il faut rappeler que « la mise en œuvre de la Charte sociale relève naturellement à titre principal de la responsabilité des autorités nationales. Celles-ci peuvent, compte tenu de leur organisation constitutionnelle et de leur système de relations sociales, rétrocéder aux autorités locales ou aux partenaires sociaux l'exercice de certaines compétences. Ces stratégies de mise en œuvre risquent toutefois, si elles ne sont pas assorties de précautions appropriées, de mettre en péril le respect des engagements souscrits dans le cadre de la Charte »⁶⁴ et les Etats ont « l'obligation (...) de prendre non seulement des initiatives juridiques mais encore des initiatives concrètes propres à permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte. »⁶⁵

L'Etat français devrait :

- Modifier la législation, en tant que de besoin ;
- Donner des instructions claires aux communes et aux services déconcentrés pour interdire la prise d'arrêtés ciblant ou ayant un impact, direct ou indirect, sur les personnes sans abri ;
- Prendre des mesures pour mettre fin aux préjugés concernant les personnes sans abri et précaires et mettre fin aux discriminations à leur égard,
- Mettre fin aux discriminations dans l'accès au logement social des personnes sans abri ;
- Mettre la situation en conformité avec la Charte sociale européenne révisée.

Kjell Larsson

FEANTSA



Alice Mogwe

Présidente

FIDH



⁶⁴ Conclusions XVIII-1 (2006), Observation interprétative, in Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, Annexe.

⁶⁵ Association internationale Autisme-Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 53.