EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX

8 février 2024

Pièce n° 3

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

MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT SUR LE BIEN-FONDÉ

Enregistré au Secrétariat le 5 janvier 2024

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE SUR LE BIEN-FONDE DE LA RECLAMATION n° 224/2023

FEANTSA et FIDH c. FRANCE

1. Par un courrier en date du 11 avril 2023, le Comité européen des droits sociaux (ci-après le « Comité ») a communiqué au Gouvernement français la réclamation présentée le 3 avril 2023 par la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (ci-après la « FEANTSA ») et la Fédération internationale pour les droits humains (ci-après la « FIDH »), tendant à ce que le Comité déclare que la situation de la France n'est pas conforme aux articles 30, 31.1, 11 et E de la Charte sociale européenne révisée (ci-après la « Charte »).

2. Le 17 octobre 2023, le Comité a déclaré recevable la réclamation de la FEANTSA et de la FIDH.

3. Le Gouvernement français a l'honneur de présenter au Comité les observations qui suivent sur le bien-fondé de cette réclamation collective.

ꝏ ꝏ ꝏ

I. EXPOSE DES GRIEFS

4. Les organisations réclamantes soutiennent que l'absence de dispositions légales ou règlementaires visant à encadrer l'action des maires en matière de police administrative démontre que le cadre juridique national n'est pas protecteur des personnes sans-abri. Elles dénoncent une multiplication d'arrêtés municipaux interdisant des comportements généralement adoptés par les personnes sans-abri dans l'espace public, qui serait contraire aux articles 30, 31.1, et 11 de la Charte, ainsi qu'à l'article E combiné avec les articles 30 et 31.1 de la Charte.

5. Les organisations réclamantes allèguent en outre des défaillances du dispositif d'hébergement des personnes sans-abri. Elles considèrent que les dysfonctionnements de ce dispositif contraignent de nombreuses personnes à vivre dans l'espace public.

6. Les organisations réclamantes estiment que l'Etat français devrait (i) modifier la législation relative à la situation des personnes sans-abri, (ii) donner des instructions claires aux communes et aux services déconcentrés de l'Etat pour interdire la prise d'arrêtés ciblant ou ayant un impact sur les personnes sans-abri, (iii) prendre des mesures pour mettre fin aux préjugés concernant les personnes sans-abri et précaires et mettre fin aux discriminations à leur égard, (iv) mettre fin aux discriminations dans l'accès au logement social des personnes sans-abri, et (v) mettre la situation en conformité avec la Charte sociale.

II. DROIT PERTINENT

A. S'agissant du pouvoir de police générale du maire

7. Aux termes de l'article L. 2122-24 du code général des collectivités territoriales (ci-après « CGCT ») :

> *« Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de l'exercice des pouvoirs de police, dans les conditions prévues aux articles L. 2212-1 et suivants. »*

8. L'article L. 2212-1 du CGCT précise que :

> *« 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. »*

9. L'article L. 2212-2 du CGCT précise les fonctions de la police municipale :

> *« 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 nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;*
>
> *2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;*
>
> *3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;*
>
> *4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;*
>
> *5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;*
>
> *6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;*

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

10. Le maire est ainsi doté d'un pouvoir de police administrative qui lui est propre. La police administrative est une activité de l'administration publique dont la finalité est le maintien de l'ordre public. La notion d'ordre public comprend, conformément aux dispositions précitées ainsi qu'à la jurisprudence administrative, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques ainsi que le respect de la dignité humaine. La police administrative se distingue de la police judiciaire, laquelle a un but répressif puisqu'elle vise à rechercher les auteurs d'une infraction, à rassembler les preuves de leur culpabilité et à les sanctionner. Ainsi, si la police administrative et la police judiciaire peuvent parfois viser un même comportement, l'une s'attache essentiellement à le prévenir et l'autre à le réprimer.

11. Le pouvoir de police administrative du maire est défini en des termes généraux par le CGCT afin de pouvoir répondre à toutes les situations de troubles à l'ordre public auxquelles le maire se trouve confronté. Ce pouvoir de police n'est cependant pas sans limites.

12. D'une part, si le maire est libre de faire usage de son pouvoir de police, qui lui est propre, il ne peut le faire qu'aux fins d'assurer « *le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques*[1] », et d'une manière qui soit proportionnée à ces finalités.

13. En outre, dans la mesure où le pouvoir de police administrative du maire lui permet de prendre des arrêtés, il convient de rappeler qu'un arrêté de police ne peut reposer sur un critère d'ordre personnel. Autrement dit, un maire ne peut pas interdire la présence d'une population définie concrètement ou abstraitement ; un arrêté doit viser des activités ou des comportements de nature à créer des troubles à l'ordre public. Un arrêté de police qui viserait un groupe de personnes en particulier serait constitutif d'une atteinte à la liberté d'aller et venir, voire d'un détournement des pouvoirs de police du maire entraînant son annulation.

14. D'autre part, le pouvoir de police administrative du maire est soumis au contrôle du préfet ainsi qu'au contrôle du juge, comme il sera détaillé ci-après.

[1] Code général des collectivités territoriales, article L. 2212-2.

B. S'agissant du contrôle exercé par le préfet

15. En vertu de l'article 72 de la Constitution, « *[d]ans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.* »

16. Les articles L. 2122-24[2] et L. 2212-1 du CGCT[3] prévoient que le pouvoir de police du maire s'exerce sous le contrôle du représentant de l'Etat dans le département, c'est-à-dire le préfet.

17. Ainsi, l'article L. 2131-2 du CGCT prévoit que soient obligatoirement transmis au préfet les arrêtés de police :

> « *I.- Sont transmis au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement, dans les conditions prévues au II : (...)*
>
> *2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police. En sont toutefois exclues :*
>
> *-celles relatives à la circulation et au stationnement, à l'exception des sanctions prises en application de l'article L. 2212-2-1 ;*
> *-celles relatives à l'exploitation, par les associations, de débits de boissons pour la durée des manifestations publiques qu'elles organisent (...)* ».

18. Dans la mesure où les pouvoirs de police sont des pouvoirs propres du maire, c'est dans le cadre du contrôle de la légalité des arrêtés de police édictés par le maire que le préfet s'assure du respect de la législation en vigueur et, le cas échéant, saisit le juge administratif, seule autorité compétente pour annuler un acte illégal pris par une autorité locale.

19. L'article L. 2131-6 du CGCT[4] prévoit ainsi la possibilité pour le préfet de déférer au tribunal administratif un arrêté de police qu'il estimerait contraire aux lois en vigueur.

---

2 L'article L. 2122-24 du CGCT prévoit que : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de l'exercice des pouvoirs de police, dans les conditions prévues aux articles L. 2212-1 et suivants*. ».

3 L'article L. 2212-1 du CGCT prévoit que : « *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.* ».

4 L'article L. 2131-6 du CGCT prévoit que : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission. (...)* ».

20. En outre, toute personne qui s'estime lésée par un arrêt de police du maire peut demander au préfet d'exercer son contrôle de légalité, comme le prévoit l'article L. 2131-8 du CGCT :

> *« Sans préjudice du recours direct dont elle dispose, si une personne physique ou morale est lésée par un acte mentionné aux articles L. 2131-2 et L. 2131-3, elle peut, dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au représentant de l'Etat dans le département de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article L. 2131-6.*
>
> *Pour les actes mentionnés à l'article L. 2131-2, cette demande ne peut avoir pour effet de prolonger le délai de recours contentieux dont dispose le représentant de l'Etat dans le département en application de l'article L. 2131-6.*
>
> *Lorsque la demande concerne un acte mentionné à l'article L. 2131-3, le représentant de l'Etat dans le département peut déférer l'acte en cause au tribunal administratif dans les deux mois suivant sa saisine par la personne physique ou morale lésée. »*

C. S'agissant du contrôle exercé par le juge

21. Les organisations réclamantes mettent en cause le contrôle exercé par le juge administratif des arrêtés de police pris par les maires.

22. A cet égard, il convient de rappeler que le juge administratif peut être saisi de la légalité d'un arrêté de police soit par le préfet[5], soit par toute personne physique ou morale ayant un intérêt à agir[6].

23. La jurisprudence administrative admet une conception très large de cet intérêt à agir. Le Conseil d'Etat a notamment admis qu'une association nationale telle que la Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen (« Ligue des droits de l'Homme ») puisse agir contre une décision administrative locale. Une association nationale peut ainsi justifier d'un intérêt à agir contre des arrêtés de police interdisant la mendicité, la fouille des poubelles, conteneurs et autres lieux de regroupement de déchets, lorsque les mesures en cause répondent à une situation susceptible d'être rencontrée dans d'autres communes et dont la portée excède dès lors le seul objet local.

24. Il convient en outre de souligner que, selon l'alinéa 5 de l'article L. 2131-6 du CGCT, lorsque le préfet défère devant la juridiction administrative un acte de nature à

[5] Article L. 2131-6 du CGCT, précité.
[6] Article L. 2131-8 du CGCT, précité.

compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le juge administratif se prononce sur la suspension de l'acte attaqué dans les quarante-huit heures.

25. Les organisations réclamantes affirment que le contrôle exercé par le juge administratif des arrêtés litigieux ne serait pas satisfaisant. Elles soutiennent, en particulier, qu'il existerait deux courants jurisprudentiels contradictoires à cet égard, ce qui entraînerait une inégalité de traitement entre les administrés[7].

26. Le Gouvernement précise sur ce point que le contrôle opéré par le juge administratif repose sur des principes posés de longue date. Sur la base du principe selon lequel « *la liberté est la règle et la restriction de police l'exception*[8] », le juge administratif opère un contrôle particulièrement approfondi des mesures de police administrative. Le juge vérifie tout d'abord la réalité du trouble matériel à l'ordre public invoqué par l'autorité de police à l'appui de sa décision. Il s'assure ensuite que la mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée au but poursuivi[9].

27. Ce contrôle de proportionnalité conduit le juge administratif à annuler toute mesure de police administrative qui serait trop générale et absolue. Pour être jugée adaptée, nécessaire et proportionnée, une mesure de police administrative doit être en principe applicable dans des circonstances précises de temps et de lieu qui correspondent au risque de troubles à l'ordre public qu'il s'agit de prévenir[10].

28. Selon les organisations réclamantes, certaines juridictions, telles que les cours administratives d'appel de Lyon et Marseille, considèreraient « *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 fondamentaux*[11] » et ainsi refuseraient d'exercer un véritable contrôle de proportionnalité. D'autres juridictions, telles que les cours administratives d'appel de Bordeaux et Nantes, exerceraient quant à elles un tel contrôle[12].

29. Les organisations réclamantes ajoutent que, dans l'hypothèse où un recours en référé suspension aurait été rejeté, l'annulation de l'arrêté litigieux par le juge du fond interviendrait tardivement, postérieurement à l'exécution de l'arrêté[13].

---

7 Réclamation collective du 31 mars 2023, pages 12-13.

8 Conclusions du commissaire du gouvernement Corneille sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 août 1917, *Baldy*.

9 CE, 19 mai 1933, *Benjamin et Syndicat d'initiative de Nevers*, n°17413 ; CE, ass., 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, n° 317827, 317952, 318013 et 318051.

10 Voir CE, sect., 25 janv. 1980, n° 14260 ; CE 14 août 2012, n° 361700 ; CE, ordonnance, 11 juin 2012, n°360024.

11 Réclamation collective du 31 mars 2023, page 12, faisant référence à CAA Lyon, 6 avril 2017, n° 16LY03766 (**Pièce n°1**) ; CAA Lyon, 4 juillet 2019, n° 17LY03227 (**Pièce n°2**) et 17LY03230 (**Pièce n°3**) ; CAA Marseille, 3 décembre 2018, n° 16MA04626 (**Pièce n°4**).

12 Réclamation collective du 31 mars 2023, page 12, faisant référence à CAA Bordeaux, 26 avril 1999, n° 97BX01773 (**Pièce n°5**) ; CAA Bordeaux, 27 avril 2004, n°03BX00760 (**Pièce n°6**) ; CAA Nantes, 31 mai 2016, n° 14NT01724 (**Pièce n°7**) ; CAA Nantes, 7 juin 2017, n° 15NT03551 (**Pièce n°8**).

13 Réclamation collective du 31 mars 2023, pages 13-14, faisant référence à TA de Nice, 5 avril 2022, n°1903151 (**Pièce n°9**).

30. Le Gouvernement estime que ces arguments ne sont pas fondés. En effet, le juge administratif exerce bien un contrôle sur les arrêtés municipaux contestés. Les organisations réclamantes, qui citent la décision du Conseil d'Etat *Ligue française pour la défense des droits de l'Homme* du 16 juillet 2021[14], admettent d'ailleurs à ce titre que le Conseil d'Etat exerce un contrôle de légalité entier de tels arrêtés.

31. Dans le cadre des recours cités par les organisations réclamantes, les juridictions administratives ont ainsi contrôlé la conformité des arrêts municipaux adoptés sur le fondement des articles L. 2212-1 et 2212-2 du CGCT avec le droit d'aller et venir des personnes sans-abri, protégé par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyens et qui constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative[15].

32. Dans ce cadre et selon une jurisprudence constante depuis l'arrêt *Benjamin* du 19 mai 1933, le juge administratif exerce un contrôle entier de proportionnalité entre les nécessités d'ordre public invoquées pour justifier la mesure de police et la liberté de circulation[16].

33. Ainsi, le juge administratif sanctionne les mesures d'interdiction de circulation et de stationnement sur la voie publique qui ne présenteraient pas de limitation de durée, de périmètre géographique ou d'intensité.

34. Il n'existe donc pas deux courants contradictoires de jurisprudence en matière de contrôle de la légalité des arrêtés municipaux, mais bien plutôt des solutions variables en fonction des caractéristiques propres de chaque arrêté et des circonstances locales auxquelles peuvent être liés des risques avérés de troubles à l'ordre public. Dans tous les cas, un contrôle de proportionnalité est bien exercé.

35. Ainsi, contrairement à ce qu'allèguent les organisations réclamantes au sujet de l'arrêt rendu par la cour administrative de Marseille le 3 décembre 2018[17], la cour administrative d'appel y a bien exercé un contrôle de proportionnalité. Elle a cependant estimé que certaines dispositions de l'arrêté litigieux « *qui ne sont pas générales et absolues, n'apportent pas une restriction excessive aux libertés publiques et n'édictent pas des mesures disproportionnées par rapport aux troubles qu'elles entendent prévenir*[18] ».

---

14 Réclamation collective du 31 mars 2023, page 14 ; CE, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*, 16 juillet 2021, n° 434254 et n° 434256.

15 Voir CE, ord., 9 janvier 2001, *Deperthes*, n° 228928, Rec.

16 CE, 19 mai 1933, Benjamin, n° 17413, Rec., et voir les conclusions du rapporteur public sous les décisions CE, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*, précitées et mentionnées par les requérantes (**Pièce n°10**).

17 Réclamation collective du 31 mars 2023, page 13 ; CAA Marseille, 3 décembre 2018, n° 16MA04626 (**Pièce jointe n°4**).

18 CAA Marseille, 3 décembre 2018, n° 16MA04626 (**Pièce jointe n°4**), § 4.

36. Quant aux arrêts de la cour administrative d'appel de Lyon cités par les organisations réclamantes, la cour administrative d'appel n'y a pas non plus refusé d'exercer un contrôle de proportionnalité sur les arrêtés en litige : elle a seulement observé que les termes de certains de ces arrêtés ne comportaient pas d'interdiction précise et se bornaient à reprendre les termes du code général des collectivités territoriales. Dans ses décisions *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen* du 16 juillet 2021, le Conseil d'Etat a censuré, non pas un refus d'exercer un contrôle de proportionnalité sur les arrêtés litigieux, mais bien l'interprétation par la cour administrative d'appel de l'arrêté litigieux, puisqu'elle s'était fondée « *sur la circonstance qu'il se bornait à rappeler les pouvoirs généraux du maire en matière d'atteinte à la tranquillité publique ou au bon ordre, alors qu'il résulte des termes mêmes de cet arrêté qu'il identifie des comportements précis comme étant, par principe, de nature à troubler l'ordre public*[19] ».

37. La cour administrative d'appel de Lyon a par ailleurs exercé ce contrôle de proportionnalité dans des contentieux similaires et concomitants[20].

38. En outre, l'allégation des organisations réclamantes selon laquelle le risque contentieux pour les maires édictant les arrêtés contestés serait faible[21] est infondée. En effet, l'exercice d'un recours en annulation contre ces arrêtés est largement accessible : il s'agit d'un recours gratuit, dispensé du ministère obligatoire d'avocat et ouvert aux associations y compris nationales dès lors que ces actes soulèvent, en raison de leurs implications notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales[22]. Au demeurant, le nombre des décisions citées ci-dessus, y compris par les organisations requérantes elles-mêmes, suffit à témoigner de ce que ces arrêtés sont fréquemment attaqués devant la juridiction administrative.

39. S'agissant enfin des délais de jugement, que les organisations réclamantes semblent mettre en cause, le Gouvernement estime que ces derniers ne sauraient être considérés comme déraisonnablement longs. En 2022, le délai moyen de jugement d'une affaire était de 11 mois et 28 jours devant les cours administratives d'appel et de 11 mois et 17 jours devant le Conseil d'Etat[23].

40. Le Gouvernement souligne qu'en tout état de cause, la question de la durée de procédures internes ne fait pas l'objet de dispositions spécifiques au sein de la Charte.

---

19 CE, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*, 16 juillet 2021, n° 434254 et n° 434256, § 4.

20 Voir notamment CAA Lyon, 6 avril 2017, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*, n° 16LY03772, censurant un arrêté du maire de la commune de Rouanne interdisant la consommation de boissons alcoolisées (**Pièce n°11**).

21 Réclamation collective du 31 mars 2023, page 14.

22 CE, 6 juin 2018, *Ligue des droits de l'homme c. Commune de Béziers*, n° 410774, aux Tables.

23 Voir Rapport public 2022 des juridictions administratives, 1er juin 2023, page 35, disponible à : https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/rapports-d-activite/rapport-public-2022-des-juridictions-administratives

III. SUR LE BIEN-FONDE

A. Sur l'incompatibilité alléguée avec l'article 30 de la Charte

45. Sur le terrain de l'article 30 de la Charte, les organisations réclamantes soutiennent que les arrêtés de police contestés ciblent manifestement les personnes sans-abri et ne sont motivés que par des considérations purement économiques et par une politique fondée sur des stéréotypes envers les personnes sans-abri[24]. Les organisations soutiennent également que ces arrêtés de police contribuent à une exclusion géographique et sociale des personnes sans-abri et empêchent ces personnes d'avoir recours à l'exercice de la mendicité, seul moyen dont elles disposent pour survivre[25].

46. Les organisations réclamantes affirment, enfin, que ces arrêtés ne seraient accompagnés d'aucun dispositif pour orienter et accompagner les personnes sans-abri. Si de tels dispositifs existent, les organisations réclamantes considèrent que ces derniers ne sont pas efficaces[26].

a) Rappel des principes applicables

47. Aux termes de l'article 30 de la Charte :

> *« 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. »*

48. Le Comité estime que cet article 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 médicale*[27] ».

---

24 Réclamation collective du 31 mars 2023, pages 16-17.
25 Réclamation collective du 31 mars 2023, page 21.
26 Réclamation collective du 31 mars 2023, page 16.
27 CEDS, Digest de jurisprudence, 2018, page 221 ; Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2013 ; Observation interprétative de l'article 30, Conclusions 2003, voir Conclusions France.

b) Application en l'espèce

49. A titre liminaire, Gouvernement constate que les organisations réclamantes se plaignent des insuffisances du cadre législatif et réglementaire qui encadrerait insuffisamment l'action des maires et aurait permis une multiplication des arrêtés municipaux interdisant et sanctionnant la mendicité et les comportements adoptés par les personnes sans domicile ou en situation de grande précarité économique et sociale.

50. Or, comme il a été démontré ci-dessus, le cadre législatif et règlementaire existant encadre en réalité strictement les pouvoirs de police du maire, par ailleurs soumis au contrôle du juge. Ce cadre permet précisément d'assurer que les pouvoirs de police du maire ne sont pas détournés mais au contraire utilisés à la seule fin de prévenir les troubles à l'ordre public.

51. De plus, si le cadre législatif et réglementaire permet au maire de prendre des arrêtés de police, ces arrêtés ne sont pas d'application générale mais sont propres à chaque situation locale ; ils doivent en outre être limités dans le temps comme dans l'espace. Il n'est donc pas possible d'affirmer, comme le font les organisations réclamantes, qu'il y aurait un effet global de ces arrêtés de police sur les personnes sans domicile ou en situation de précarité.

52. En tout état de cause, les organisations réclamantes font état de plusieurs griefs qui seraient selon elles constitutifs d'une violation de l'article 30 de la Charte. Le Gouvernement répondra tour à tour à chacun de ces griefs.

53. Premièrement, les organisations réclamantes font valoir l'absence alléguée de dispositifs d'orientation et d'accompagnement des personnes sans-abri[28].

54. Le Gouvernement précise à cet égard que de tels dispositifs ne sauraient être prévus par les arrêtés municipaux contestés, dont ce n'est pas l'objet. Les arrêts municipaux contestés ne privent aucunement les personnes sans-abri de bénéficier des dispositifs d'aide existants.

55. En particulier, il existe en France une procédure de domiciliation qui permet aux personnes sans domicile stable d'avoir une adresse administrative pour y recevoir leur courrier et faire valoir leurs droits civils, civiques et sociaux (article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles (ci-après « CASF »). Ainsi ayant une adresse, les personnes sans domicile stable peuvent prétendre à une couverture maladie, à une demande de logement social, à l'exercice des droits civils et civiques, aux prestations sociales, à la régularisation du séjour, à l'ouverture d'un compte bancaire ou encore à l'accès à un emploi. Il est possible d'effectuer une demande de domiciliation auprès d'un centre communal d'action sociale (CCAS), d'un centre intercommunal d'action

[28] Réclamation collective du 31 mars 2023, page 16.

sociale (CIAS). Cette compétence légale et obligatoire des communes bénéficie d'un soutien des services de l'Etat qui sont particulièrement impliqués dans la coordination du dispositif et son suivi. D'autres entités (associations, établissements médico-sociaux par exemple) peuvent solliciter, à titre subsidiaire un agrément pour l'activité de domiciliation auprès du préfet. Ces règles en matière de domiciliation s'appliquent également aux personnes en situation irrégulière, qui demandent l'aide médicale de l'Etat, afin de bénéficier d'une prise en charge de leurs soins.

56. Deuxièmement, les organisations réclamantes soutiennent que les arrêtés municipaux contestés véhiculeraient des stéréotypes négatifs envers les personnes à la rue, dont ils contribueraient à l'exclusion sociale en les éloignant de nombreux lieux urbains[29].

57. Sur ce point, le Gouvernement rappelle que les arrêtés municipaux ne peuvent pas interdire par principe la présence d'une catégorie particulière de personnes sur le territoire de la commune. Comme il a été rappelé ci-dessus, les arrêts municipaux n'ont pour vocation que de prévenir des comportements qui troubleraient l'ordre public, selon des moyens proportionnés au but poursuivi. Les arrêtés municipaux doivent ainsi être d'une portée limitée dans le temps comme dans l'espace, sous peine que leur légalité soit remise en cause devant les juridictions administratives[30]. Les arrêtés municipaux n'ont donc pas vocation à viser une population particulière au moyen de stéréotypes, mais bien seulement à prévenir les atteintes à l'ordre public.

58. Troisièmement, les organisations réclamantes affirment qu'en éloignant les personnes sans-abri des zones passantes, les arrêtés municipaux litigieux porteraient atteinte au principe de fraternité, qui inclut la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire[31].

59. Par une décision en date du 6 juillet 2018, le Conseil constitutionnel a reconnu la fraternité comme constituant un principe à valeur constitutionnelle[32]. Le Conseil constitutionnel a déduit de ce principe la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire[33]. Le Conseil constitutionnel a souligné qu'« *il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre le principe de fraternité et la sauvegarde de l'ordre public*[34]. »

60. Par la suite, par une ordonnance du 28 août 2018, que citent les organisations réclamantes[35], le juge des référés du tribunal administratif de Besançon a recherché si l'arrêté litigieux portait une atteinte grave et manifestement illégale au principe de fraternité et à la liberté fondamentale, qui en découle, d'aider autrui dans un but humanitaire[36].

---

29 Réclamation collective du 31 mars 2023, page 17-19.
30 Voir sur ce point Section II.C. ci-dessus.
31 Réclamation collective du 31 mars 2023, page 19.
32 Cons. const., n°2018-717/718 QPC, 6 juillet 2018.
33 Cons. const., n° 2018-717/718 QPC, 6 juillet 2018, § 8.
34 Cons. const., n° 2018-717/718 QPC, 6 juillet 2018, § 10.
35 Réclamation collective du 31 mars 2023, pages 19-20.
36 TA Besançon, 28 août 2018, n° 1801454.

61. Dans cette décision, le tribunal administratif a précisé que s'il découle des articles 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 et 72-3 de son préambule que la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire constitue une liberté fondamentale, « *cette liberté ne revêt toutefois pas un caractère général et absolu et doit être conciliée, notamment, avec l'objectif de préservation de l'ordre public*[37] ».

62. Le tribunal administratif a ensuite apprécié si l'arrêté de police municipale attaqué portait une atteinte suffisamment grave et manifestement illégale à la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire. Sur ce point, le juge administratif a écarté l'existence d'une liberté de mendier qui découlerait du principe de fraternité, dès lors que ce dernier « *n'implique que la liberté fondamentale d'aider autrui dans un but humanitaire* ». Il a par ailleurs examiné le caractère proportionné des interdictions prévues par l'arrêté litigieux. A cet égard, le tribunal administratif a constaté que l'arrêté en cause ne concernait qu'une petite partie du territoire de la commune et qu'il était limité dans le temps. Le tribunal a ainsi estimé qu'il n'était pas établi que l'arrêté litigieux avait pour effet d'exclure les personnes concernées aux périphéries de la ville ni de les obliger à la quitter et qu'il n'était pas non plus démontré que cet arrêté entravait l'action des associations d'aide aux plus démunis ou qu'il privait les particuliers d'aider les personnes en détresse. Le tribunal administratif a constaté qu'il était en revanche attesté de la réalité des troubles à l'ordre public auxquels l'arrêté voulait répondre. Pour toutes ces raisons, le tribunal administratif a conclu que la mesure prise par le maire était proportionnée. Cette décision a fait l'objet d'un recours devant le juge des référés du Conseil d'Etat. Cependant, le maire ayant abrogé l'arrêté postérieurement à l'introduction de la requête, le Conseil d'Etat a rejeté la requête après avoir constaté qu'elle était devenue sans objet[38].

63. Cette décision illustre qu'on ne saurait conclure de manière générale, comme le font les organisations réclamantes, que la possibilité pour les maires de prendre des arrêtés de police visant des comportements contraires à l'ordre public porterait atteinte à la liberté d'aider autrui.

64. Enfin, les organisations réclamantes soutiennent qu'en interdisant la mendicité, les arrêtés municipaux contestés privent les personnes sans-abri de leur seul moyen de subvenir à leurs besoins élémentaires[39]. Les organisations réclamantes renvoient sur ce point à l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après la « Cour ») dans l'affaire *Lacatus c. Suisse*[40].

65. Le Gouvernement souligne à cet égard que l'affaire *Lacatus c. Suisse* visait la législation suisse, qui prévoit une interdiction générale de la mendicité. La requérante dans cette affaire avait été condamnée à une peine d'amende assortie d'une peine privative de liberté pour avoir mendié sur la voie publique à Genève. Dans cette affaire,

37 TA Besançon, 28 août 2018, n° 1801454, § 3.
38 CE, ord., 6 septembre 2018, n°423725.
39 Réclamation collective du 31 mars 2023, page 21.
40 CEDH, *Lacatus c. Suisse*, n° 14065/15, 19 janvier 2021.

la Cour a admis que la législation suisse « *visait (…) a priori des buts légitimes au sens du paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention, à savoir la défense de l'ordre et la protection des droits d'autrui*[41] ». La Cour a cependant considéré que la sanction infligée à la requérante constituait une mesure disproportionnée compte tenu de son extrême vulnérabilité et au regard des buts poursuivis.

66. La Cour, dont l'examen opère toujours *in concreto*, n'a pas ainsi pas constaté de manière générale que « *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*[42] », comme l'affirment les organisations réclamantes. La solution retenue par la Cour dans l'affaire *Lacatus c. Suisse* est propre au cas d'espèce et ne peut être transposée à la France.

67. Il convient de souligner qu'à la différence du droit suisse, le droit français ne prévoit pas d'interdiction générale de la mendicité. La mendicité a été dépénalisée à l'occasion de l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, le 1er mars 1994. La législation française réprime uniquement la mendicité agressive, comme le prévoit l'article L. 312-12-1 du code pénal[43].

68. Quant aux arrêtés de police qui interdiraient la mendicité, ces derniers devraient être fondés sur des motifs d'ordre public et être proportionnés à l'objectif poursuivi, conformément aux dispositions rappelées ci-dessus[44].

69. Les organisations réclamantes ne sont ainsi pas fondées à dire que la possibilité pour les maires de prendre des arrêtés municipaux interdisant des comportements susceptibles de troubler l'ordre public priveraient, de manière générale, les personnes en situation de précarité de subvenir à leurs besoins.

70. Les organisations réclamantes allèguent à cet égard une atteinte au droit au travail garanti par l'article 1er de la Charte. Cependant, d'une part ce point n'est nullement étayé. D'autre part, il n'existe pas d'interdiction générale de la mendicité comme le suggère les organisations réclamantes.

71. Enfin, même dans l'hypothèse où certains arrêtés municipaux interdiraient des comportements liés à la pratique de la mendicité en raison de risques de troubles à l'ordre public pour des lieux et des moments donnés, ces arrêtés n'entravent aucunement la possibilité pour les personnes concernées de rechercher un emploi ou de l'exercer.

---

41 CEDH, *Lacatus c. Suisse*, n° 14065/15, 19 janvier 2021, § 97.

42 Réclamation collective du 31 mars 2023, page 21.

43 L'article L. 312-12-1 du code pénal prévoit que « *[l]e 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.* »

44 Voir Section II ci-dessus.

72. Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement estime que le Comité ne saurait conclure à une violation de l'article 30 de la Charte concernant le cadre législatif et réglementaire encadrant les pouvoirs de police administrative du maire.

B. Sur l'incompatibilité alléguée avec l'article 31.1 de la Charte

73. Sur le terrain de l'article 31.1 de la Charte, les organisations réclamantes soutiennent que les arrêtés municipaux litigieux entravent l'accès au logement des personnes sans-abri. Selon les organisations réclamantes, ces arrêtés entretiendraient en effet l'idée d'une « *incapacité à habiter* » des personnes sans-abri et dissimuleraient l'ampleur du problème en contraignant les personnes sans-abri à vivre disséminées sur le territoire des communes[45].

a) Rappel des principes applicables

74. Aux termes de l'article 31.1 de la Charte :

> *« 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 »*

75. Conformément à cette disposition, les Etats parties doivent promouvoir l'accès au logement en particulier aux différentes catégories de personnes vulnérables[46]. Le Comité considère toutefois, d'une part, que les Etats parties « *disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer ce qu'il y a lieu de faire afin d'assurer le respect de la Charte, en particulier pour ce qui concerne l'équilibre à ménager entre l'intérêt général et l'intérêt d'un groupe spécifique, ainsi que les choix à faire en termes de priorités et de ressources*[47] » et, d'autre part, que « *la réalisation des droits de l'article 31§1 étant exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, les Etats parties doivent s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser*[48] ».

b) Application en l'espèce

76. Le Gouvernement note que sur le terrain de l'article 31.1 de la Charte comme sur celui de l'article 30, les organisations réclamantes se plaignent des insuffisances du cadre législatif et réglementaires qui auraient permis une multiplication des arrêtés

---

45 Réclamation collective du 31 mars 2023, pages 22-23.
46 CEDS, Digest de jurisprudence, juin 2022, page 201.
47 CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, réclamation collective n°64/2011, décision sur le bien-fondé, 24 janvier 2012, § 95.
48 CEDS, *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, réclamation collective n°64/2011, décision sur le bien-fondé, 24 janvier 2012, § 96.

municipaux prohibant certains comportements que les personnes sans-abri sont davantage susceptibles d'adopter.

77. Or, le Gouvernement rappelle à nouveau que les arrêts municipaux contestés n'ont pour vocation que de prévenir des comportements qui troubleraient l'ordre public, selon des moyens proportionnés au but poursuivi et non de viser une population particulière de manière générale. Le Gouvernement renvoi sur ce point à ses développements précédents[49].

78. De plus, ces arrêtés n'ont pas pour objet la question du logement, ni n'exercent une influence quelconque sur l'accès des personnes concernées au logement.

79. En effet, et en premier lieu, quand bien même ces personnes seraient concernées par l'un de ces arrêtés, elles ont accès à l'hébergement d'urgence dès lors qu'elles remplissent les conditions de vulnérabilité posées par le premier alinéa de l'article L. 345-2 -2 du CASF qui dispose que « *[t]oute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ».

80. Ainsi, sur le fondement des articles L. 345-2, L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du CASF, il appartient aux autorités de l'État, de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique ou sociale.

81. A cet effet, les personnes sans abri peuvent contacter le « 115 », numéro national d'assistance et d'orientation pour les personnes sans-abri, qui est ouvert 7j/7 et 24h/24. Dans ce cadre, les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) ont vocation à orienter les personnes sans domicile vers des dispositifs d'hébergement ou logement adapté proposant une prestation d'accompagnement, modulée au regard des besoins de la personne.

82. L'instruction du 31 mars 2022 relative aux missions des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) pour la mise en œuvre du Service public de la rue au logement rappelle que les SIAO ont pour objectif d'assurer aux personnes sans abri un parcours d'accompagnement qui respecte les principes de continuité afin d'éviter les ruptures d'accompagnement causée par une modification ou une fin de prise en charge. De même, cet accompagnement doit être adapté aux besoins tant dans son intensité que dans son contenu.

83. Si malgré ses démarchés réitérées auprès du 115, aucune orientation n'est proposée à une personne sans domicile, elle peut saisir le juge administratif en introduisant une requête en référé-liberté, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, afin que l'Etat soit enjoint à l'héberger dans un délai restreint. En effet,

[49] Voir §§ 50-51 ci-dessus.

le juge administratif contrôle le respect par l'Etat de son obligation en la matière et considère que la carence caractérisée dans l'accomplissement de cette mission est susceptible de constituer, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, « *une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée*[50] ». Il incombe au juge des référés d'apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de santé et de la situation de famille de la personne intéressée.

84. Lorsque le juge administratif estime qu'il y a une carence de l'Etat, il peut alors enjoindre à ce dernier de proposer un hébergement d'urgence et assortir son injonction d'une astreinte.

85. Le Gouvernement précise, au surplus, que 203 000 places d'hébergement sont confirmées pour 2023 et 2024 au niveau national, traduisant un effort considérable de l'Etat au profit de cette réponse essentielle pour subvenir aux besoins immédiats de protection des personnes les plus démunies, dont de nombreuses familles avec enfants. En 10 ans, le parc d'hébergement d'urgence national a plus que doublé, passant de 93 000 places en 2013 à 203 000 places en 2023.

86. En second lieu et de la même manière, les personnes visées par les arrêtés municipaux contestés ne sont pas, par principe, exclues des dispositifs d'accès au logement.

87. D'une part, le Plan quinquennal pour le Logement d'Abord a pour ambition de diminuer de manière significative le nombre de personnes sans domicile et de les accompagner vers un logement pérenne. En ce sens, le premier plan Logement d'Abord (2018-2022) a permis à près de 440 000 personnes sans domicile d'accéder à un logement pérenne. En 2023, le Gouvernement a annoncé une augmentation des crédits alloués au plan Logement d'Abord 2, avec une enveloppe supplémentaire de 160 millions d'euros d'ici 2027, afin de renforcer les efforts de réinsertion pour les personnes sans domicile.

88. Le Plan Logement d'Abord vise à orienter rapidement les personnes sans-domicile de l'hébergement vers un logement durable grâce à un accompagnement adapté, modulable et pluridisciplinaire. Il s'agit d'une stratégie globale qui intègre également les enjeux relatifs à l'accès au logement des personnes réfugiées et à la résorption des bidonvilles.

89. En ce sens, l'instruction du 31 mars 2022 précitée rappelle que l'accès au logement pérenne est l'objectif à rechercher en priorité, qu'il s'agisse de logement ordinaire (logement privé / logement social) ou accompagné (intermédiation locative, pension de familles etc.). Les actions et prestations réalisées auprès de la personne tout au long de son parcours concourent à cet objectif. L'orientation vers le logement est systématiquement recherchée pour les personnes dont la situation au regard du droit de

50 CE, ord., 10 février 2012, Fofana, n° 356456, mentionné aux tables ; CE, ord., 21 janvier 2022, n° 460378 ; CE, ord., 26 avril 2019, nos 428203, 428204.

séjour le permet ; les orientations vers l'hébergement ou le logement temporaire constituent des solutions d'attente où l'accompagnement délivré vise à accélérer l'accès au logement pérenne.

90. En outre, l'ensemble des personnes sans domicile, y compris lorsqu'aucune solution d'hébergement n'a pu être proposée par le SIAO ou n'a été acceptée par la personne, doivent pouvoir être accompagnées. L'instruction précitée indique que toutes les personnes sans domicile doivent bénéficier d'une évaluation dans des délais maîtrisés, quel que soit leur lieu de vie (rue, hébergement, squat, habitat de fortune…) avec l'objectif de faciliter et accélérer ainsi leur accès au logement ou à l'hébergement.

91. D'autre part, ces personnes, si elles en remplissent les conditions posées par le code de la construction et de l'habitation peuvent faire valoir un droit opposable au logement (DALO). Le DALO, prévu par les dispositions des articles L. 300-1 et 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation (ci-après « CCH »), permet aux personnes mal logées de faire valoir leur droit à un logement ou un hébergement digne. Si ces personnes ont effectué une demande de logement social mais qu'aucun logement adapté à leur situation ne leur a été proposé, elles peuvent alors, sous réserve de remplir les conditions posées par le CCH, saisir la commission de médiation départementale. Si le ménage est jugé prioritaire par cette commission, le préfet du département dispose alors d'un délai défini par le CCH et suivant la décision de la commission de médiation pour proposer une solution de logement. Si aucune orientation n'est proposée dans ce délai, le demandeur peut saisir le tribunal administratif. Le juge, ainsi saisi, statuera en urgence et pourra ordonner le logement du demandeur et de sa famille. Cette décision peut, le cas échéant, être assortie d'une astreinte.

92. Par ailleurs, la personne concernée peut également contester la décision de la commission de médiation ne pas la reconnaître comme prioritaire pour l'accès au logement devant le juge administratif.

93. Également, dans une logique similaire à celle du DALO, le droit à l'hébergement opposable (DAHO), prévu notamment par l'article L. 441-2-3-1 du CCH, permet de saisir la commission de médiation par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une Résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS), n'a reçu aucune réponse adaptée à sa demande.

94. Si la commission de médiation l'a reconnue comme étant prioritaire au DAHO, à défaut de proposition d'une place d'hébergement par le préfet dans les délais fixés par le CCH, la personne concernée peut effectuer un recours contentieux devant le tribunal administratif. Celui-ci peut alors ordonner l'hébergement du demandeur par l'État, et joindre à son injonction une astreinte.

95. Enfin, le Gouvernement souligne que les arrêtés municipaux contestés n'interdisent pas par principe la présence des personnes sans-abri dans les municipalités ou centres villes, mais seulement les comportements susceptibles de troubler l'ordre public. Le Gouvernement rappelle encore que ces arrêtés sont soumis à une exigence de nécessité et de proportionnalité, le cadre juridique applicable exigeant que les mesures prévues soient limitées dans le temps comme dans l'espace. Les organisations réclamantes n'expliquent pas en quoi ces arrêtés auraient un impact sur l'idée d'une « incapacité à habiter » des personnes sans-abri, ni en quoi ils priveraient ces personnes d'accéder au logement.

96. Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement estime que le Comité ne saurait conclure à une violation de l'article 31.1 de la Charte concernant le cadre législatif et réglementaire encadrant les pouvoirs de police administrative du maire.

C. Sur l'incompatibilité alléguée avec l'article 11 de la Charte

97. Sur le terrain de l'article 11 de la Charte, les organisations réclamantes soutiennent que les arrêtés municipaux contestés portent atteinte à la dignité humaine des personnes sans-abri en les empêchant de subvenir à leurs besoins élémentaires[51]. Les organisations réclamantes affirment également que ces arrêtés municipaux exposent les personnes sans-abri à davantage d'insécurité et ont un impact sur leur bien-être social[52]. Elles soutiennent enfin qu'en éloignant les personnes sans-abri des centres villes, les arrêtés municipaux contestés éloignent les personnes sans abri des services de santé et de l'accès à l'aide prodiguée par des associations[53].

a) Rappel des principes applicables

98. Aux termes de l'article 11 de la Charte :

> *« 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 ;*
>
> *2. à prévoir des services de consultation et d'éducation pour ce qui concerne l'amélioration de la santé et le développement du sens de la responsabilité individuelle en matière de santé ;*

51 Réclamation collective du 31 mars 2023, page 24.
52 Réclamation collective du 31 mars 2023, page 25.
53 Réclamation collective du 31 mars 2023, page 25.

3. à prévenir, dans la mesure du possible, les maladies épidémiques, endémiques et autres, ainsi que les accidents. »

99. Le Comité estime que le droit garanti par l'article 11 complète les articles 2 (droit à la vie) et 3 (interdiction des traitements inhumains et dégradants) de la Convention européenne des droits de l'homme tels qu'interprétés par la Cour[54]. Le Comité estime ainsi que les soins de santé constituent un préalable essentiel à préservation de la dignité humaine[55].

b) Application en l'espèce

100. Tout d'abord, le Gouvernement constate que sur le terrain de l'article 11 de la Charte également, les organisations réclamantes se plaignent des insuffisances du cadre législatif et réglementaire, qui auraient permis une multiplication des arrêtés municipaux prohibant certains comportements que les personnes sans-abri sont davantage susceptibles d'adopter.

101. Or, ce cadre législatif et règlementaire ne porte aucunement sur des mesures relatives à l'accès au soin ou plus généralement à la santé, qui ne constitue pas l'objet des arrêtés municipaux contestés.

102. Le Gouvernement rappelle que les arrêtés de police ne peuvent interdire les regroupements de personnes que s'ils sont de nature à troubler l'ordre public et, en tout état de cause, ils ne peuvent interdire ces comportements de manière générale et absolue. Partant, les réclamantes ne peuvent sérieusement affirmer que ces arrêtés empêchent, de manière générale, à des personnes dans une situation de précarité de se regrouper, ni qu'ils auraient, de manière générale, un effet négatif sur la santé de ces personnes.

103. De la même manière, il ne saurait être dit que ces arrêtés privent, de manière générale, les personnes sans-abri d'accès aux soins ou à l'aide apportée par des associations. Les organisations réclamantes ne produisent d'ailleurs aucun élément concret venant étayer leur propos sur ce point.

104. L'accès aux soins est défini comme un enjeu majeur de la lutte contre la pauvreté et la précarité. Dès lors, le Plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, ainsi que le Ségur de la santé, se sont attachés à développer des mesures visant à améliorer l'accès aux soins et aux droits de santé des personnes les plus précaires. Des avancées significatives ont ainsi été constatées, notamment par la montée en charge des dispositifs d'hébergement médicalisés (lits d'accueil médicalisés, lits halte soins santé…) qui accueillent de façon inconditionnelle des personnes sans domicile en besoin de soins, et par le développement de solutions « d'aller vers », permettant de projeter des équipes mobiles au plus près des besoins des personnes (au sein des

[54] CEDS, Digest 2018, p.128 ; CEDS, Digest 2002, p.111-112.
[55] CEDS, *FIDH c. France*, n° 14/2003, décision sur le bien-fondé, 8 décembre 2004, § 31.

dispositifs d'hébergement, mais aussi à la rue, en squat ou en bidonvilles…). Le développement d'équipes mobiles médico-sociales (sous forme notamment d'équipes mobiles santé précarité, d'équipes spécialisées en soins infirmiers précarité…) fortement soutenu par le Ségur de la Santé et dont le renforcement est prévu par le Pacte des Solidarités (2024-2027) permet ainsi la mise en place d'un parcours de soins tenant compte du parcours de vie des personnes.

105. S'agissant de la prise en charge des frais de santé, une personne sans-abri en situation régulière peut accéder à la protection universelle maladie, si elle réside en France de façon ininterrompue depuis plus de trois mois (articles L. 160-1 et suivants du code de la sécurité sociale (ci-après « CSS »). Cette première prise en charge des frais de santé peut être complétée, le cas échéant, par le bénéfice de la complémentaire santé solidaire (articles L. 861-1 et suivants du CSS), qui est attribuée sous condition de ressources faibles. L'articulation de ces deux dispositifs permet à la personne sans-abri de bénéficier d'une prise en charge des frais de santé sans avance de frais et sans dépassement d'honoraire pour la plupart des soins en ville et à l'hôpital (article L. 871-1 du CSS), y compris pour un certain nombre de dispositifs médicaux comme des lunettes ou des appareils auditifs.

106. Les personnes sans-abri en situation irrégulière peuvent quant à elles bénéficier de l'aide médicale d'Etat si elles justifient de trois mois de résidence et d'irrégularité sur le territoire et qu'elles ne dépassent pas un certain plafond de ressources (articles L. 251-1 et suivants du CASF).

107. Par ailleurs, les caisses primaires d'assurance maladie peuvent prodiguer un accompagnement social pour les personnes sans-abri sur chaque territoire. Le service social de l'Assurance Maladie spécialisé en santé prévoit notamment, dans le cadre de ses missions, l'accompagnement individuel et personnalisé pour sécuriser les parcours en santé. Par le biais d'un assistant social de proximité (CCAS, accueil CPAM, établissement de santé), le service social de l'Assurance Maladie traite l'accompagnement des personnes fragilisées par leur état de santé ou éloignées du système de santé et confrontées à des difficultés sociales complexes (pathologies lourdes, renoncement aux soins, fracture numérique etc). Ce service peut être un levier pour les personnes sans abri afin de les rapprocher du système de santé et de leur favoriser un accès aux soins.

108. Enfin, si les organisations réclamantes font aussi référence, sous l'angle de l'article 11 de la Charte, à l'arrêt *Lacatus c. Suisse* de la Cour[56], le Gouvernement rappelle, comme il a été dit plus haut, que cet arrêt portait sur la situation propre à la Suisse, où le droit applicable prévoit une interdiction générale de la mendicité. L'analyse de la Cour était en outre propre à la situation particulière de la requérante. Le raisonnement de la Cour ne peut donc pas simplement pas être transposé dans le cadre français qui, comme il a

[56] Réclamation collective du 31 mars 2023, page 25.

également été rappelé ci-dessus, ne prévoit pas une interdiction générale de la mendicité.

109. Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement estime que le Comité ne saurait conclure à une violation de l'article 11 de la Charte concernant le cadre législatif et réglementaire encadrant les pouvoirs de police administrative du maire.

D. Sur l'incompatibilité alléguée avec l'article E de la Charte

110. Sur le terrain de l'article 11 de la Charte, les organisations réclamantes allèguent que les arrêtés de police pris par les maires « *ne se basent sur aucune atteinte réelle à l'ordre public, mais plutôt sur la probabilité qu'elle soit commise par une population spécifique*[57] ». Ainsi, ces arrêtés municipaux aboutiraient à un traitement discriminatoire à l'égard des personnes sans domicile[58].

a) Rappel des principes applicables

111. Aux termes de l'article E de la Charte :

> *« 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. »*

112. L'article E ne constitue pas un droit autonome qui pourrait offrir à lui seul un fondement suffisant à une réclamation. Il doit nécessairement être combiné avec une autre disposition substantielle de la Charte[59].

113. Le Comité considère que l'article E de la Charte interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte, que peuvent révéler soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs[60].

114. Le Comité considère qu'au sens de l'article E de la Charte, « *une distinction est discriminatoire si elle 'manque de justification objective et raisonnable', c'est-à-dire si*

---

57 Réclamation collective du 31 mars 2023, page 26.
58 Réclamation collective du 31 mars 2023, page 29.
59 Voir notamment *Syndicat des Agrégés de l'Enseignement Supérieur (SAGES) c. France*, réclamation collective n° 26/2004, décision sur le bien-fondé, 15 juin 2005, § 34.
60 CEDS, *Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France*, réclamation n° 13/2000, décision sur le bien-fondé, 4 novembre 2003.

elle ne poursuit pas un 'but légitime' ou s'il n'y a pas de 'rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé[61] ».

115. Le Comité considère par ailleurs que « *[l]es États Parties jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement juridique*[62] ».

b) <u>Application en l'espèce</u>

116. Le Gouvernement rappelle à nouveau que les arrêtés de police pris par les maires doivent être justifiés par la protection de l'ordre public et reposer sur des mesures adaptées, nécessaires et proportionnées à la poursuite de cette finalité. Le Gouvernement renvoie à ses développements précédents sur ce point.

117. Ainsi, les arrêtés municipaux contestés ne visent pas une population particulière mais seulement des comportements susceptibles de troubler l'ordre public. Leur portée doit en outre être limitée dans le temps et dans l'espace.

118. Par conséquent, le Gouvernement estime que les organisations réclamantes ne démontrent pas en cause la possibilité pour les maires de prendre des arrêtés de police constituerait un traitement particulier conduisant à une discrimination de certaines personnes dans la jouissance de leur droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de leur droit à un logement d'un niveau suffisant. Autrement dit, il n'existe pas, dans le cadre législatif et règlementaire mis en cause, de « *distinction* » entre les personnes au sens de l'article E de la Charte.

119. Pour ces raisons, le Gouvernement estime que le Comité ne saurait conclure à une violation de l'article E de la Charte concernant le cadre législatif et réglementaire encadrant les pouvoirs de police administrative du maire.

****

120. Ainsi, le Gouvernement prie le Comité de conclure à l'absence de violation des articles 11, 30, 31.1 et E de la Charte en ce qui concerne le cadre législatif et règlementaire français encadrant les pouvoirs de police du maire.

---

61 CEDS, *Confédération française démocratique du travail (CFDT) c. France*, réclamation collective n°50/2008, décision sur le bien-fondé, 9 septembre 2009, § 38.

62 CEDS, *Confédération française démocratique du travail (CFDT) c. France*, réclamation collective n°50/2008, décision sur le bien-fondé, 9 septembre 2009, § 39.

ANNEXES

Pièce n° 1 : CAA Lyon, 6 avril 2017, n° 16LY03766

Pièce n° 2 : CAA Lyon, 4 juillet 2019, n° 17LY03227

Pièce n° 3 : CAA Lyon, 4 juillet 2019, n° 17LY03230

Pièce n° 4 : CAA Marseille, 3 décembre 2018, n° 16MA04626

Pièce n° 5 : CAA Bordeaux, 26 avril 1999, n° 97BX01773

Pièce n° 6 : CAA Bordeaux, 27 avril 2004, n°03BX00760

Pièce n° 7 : CAA Nantes, 31 mai 2016, n° 14NT01724

Pièce n° 8 : CAA Nantes, 7 juin 2017, n° 15NT03551

Pièce n° 9 : TA de Nice, 5 avril 2022, n°1903151

Pièce n° 10 : CE, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*, conclusions du rapporteur public

Pièce n° 11 : CAA Lyon, 6 avril 2017, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*, n° 16LY03772