

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BESANÇON
30 RUE CHARLES NODIER
25000 BESANÇON

RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR

POUR : La Ligue des droits de l'Homme (LDH), association loi 1901, dont le siège social est 138 rue Marcadet à Paris (75018), représentée par son président en exercice, monsieur Malik SALEMKOUR, domicilié de droit audit siège.

Représentée par Maître Agnès TRICOIRE, Avocate à la Cour, 10 rue Sainte Marthe à Paris (75010)

CONTRE : L'arrêté n° PM.18.00.A228 pris par Monsieur le Maire de Besançon le 3 juillet 2018 portant « *Interdiction d'activités constitutives de troubles à la tranquillité publique et à l'ordre public, sur des secteurs délimités de la Ville de Besançon* » du 9 juillet 2018 au 30 septembre 2018 inclus puis du 23 novembre 2018 au 31 décembre 2018 inclus (**PJ n°1**).

FAITS

Le 3 juillet 2018, la commune de Besançon, représentée par son maire, monsieur Jean-Louis FOUSSERET, prenait un arrêté visant à interdire la consommation d'alcool, la mendicité, les regroupements ainsi que la station assise ou allongée, du 9 juillet 2018 au 30 septembre 2018 puis du 23 novembre 2018 au 31 décembre 2018, et ce dans les périmètres :

- Grande Rue
- Rue des Granges
- Place Pasteur
- Place du Huit Septembre
- Pont Battant et rue Battant
- Quai de Strasbourg et place Jouffroy d'Abbans
- Rue Champrond

Cet arrêté constitue la décision contestée.

DISCUSSION

I. Sur la recevabilité de la Ligue des droits de l'Homme

1. L'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'Homme

L'article 1^{er} des statuts de la Ligue des droits de l'Homme (**PJ 2**) rappelle que l'association est « *destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et de ses protocoles additionnels.*

« *[...] Elle combat l'injustice, l'illégalité, l'arbitraire, l'intolérance, toute forme de racisme et de discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, les mœurs, l'état de santé ou le handicap, les opinions politiques, philosophiques et religieuses, la nationalité, et plus généralement toute atteinte au principe fondamental d'égalité entre les êtres humains [...].* ».

L'objet associatif de la Ligue des droits de l'Homme a donc bien un rapport avec l'objet de la mesure municipale contestée qui restreint de façon significative l'exercice de plusieurs libertés publiques, dont la liberté d'aller et venir ou encore celle d'utiliser le domaine public. En effet, la défense des libertés publiques est un des objectifs de l'association au titre de l'article 1^{er} de ses statuts, et d'une jurisprudence constante.

L'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'Homme à l'encontre d'une décision ayant des répercussions manifestes sur la liberté d'aller et venir ou sur le principe de libre utilisation du domaine public, comme l'est l'interdiction contestée, ne pourra qu'être retenu.

L'article 3 alinéas 1 et 2 des statuts précise : « *La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples. Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction [...].* ».

L'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'Homme a toujours été admis s'agissant de la contestation d'arrêtés visant à restreindre l'exercice de la liberté d'aller et venir, ou plus globalement, l'utilisation du domaine public, lesquels mettent indéniablement en cause tant la liberté d'aller et venir que celle d'utiliser le domaine public. De fort nombreuses décisions jurisprudentielles illustrent cette position s'agissant de tels arrêtés, et ce avant même que ne soit rendu l'important arrêt du Conseil d'Etat en date du 4 novembre 2015 (CE 4 nov. 2015 Association Ligue des droits de l'Homme n°375178).

Ainsi, à titre d'exemple, le tribunal administratif de Lille, le 2 novembre 2015, décidait que « considérant qu'il ressort des termes de l'article 1^{er} des statuts de l'association "Ligue des droits de l'Homme" que celle-ci est destinée à défendre les principes énoncés notamment dans la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 et que son objet social vise ainsi manifestement à défendre les libertés publiques ; que cette association justifie dès lors d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre l'arrêté du 26 mai 2014 du maire de la commune d'Hénin-Beaumont dès lors qu'elle soutient que cette décision préjudicie aux libertés d'aller et venir et de libre utilisation du domaine public ; que la fin de non-recevoir de la commune doit être écartée. » (TA Lille Ligue des droits de l'Homme n°1404116 et 1404507).

En outre, il est désormais acquis qu'une association ayant un ressort national a un intérêt à agir à l'encontre d'une décision ayant un champ d'application local, dès lors que cette « *décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales.* » (CE 4 novembre 2015 Ligue des droits de l'Homme n°375178).

Pour la Haute juridiction administrative, l'existence d'une question de principe, à savoir l'implication dans le domaine des libertés publiques, susceptible d'être rencontrée sur d'autres territoires que celui concerné par la décision locale attaquée, justifie la recevabilité d'une association, en l'espèce la Ligue des droits de l'Homme, en dépit de la circonstance que cette dernière dispose d'un champ d'action national.

La défense des libertés publiques étant manifestement un des objectifs de l'association au titre de l'article 1^{er} de ses statuts et d'une jurisprudence constante, son intérêt à agir à l'encontre d'une décision ayant des répercussions manifestes sur la liberté d'aller et venir ou sur le principe de libre utilisation du domaine public, comme l'est l'interdiction contestée, ne pourra qu'être retenu.

La cour d'appel de Nantes, qui a fait sienne cette interprétation et a donc appliqué la jurisprudence du Conseil d'Etat, a reconnu l'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'Homme dans le cadre d'un appel interjeté par elle contre le jugement rendu par le tribunal administratif d'Orléans ayant rejeté le recours pour excès de pouvoir contre un arrêté similaire du maire de Tours pris le 6 décembre 2013 visant à interdire « *toute occupation abusive et prolongée des rues et dépendances domaniales visées par l'arrêté accompagnée ou non de sollicitations ou quêtes à l'égard des passants, accompagnées ou non de chiens, même tenus en laisse, lorsqu'elle est de nature à entraver la libre circulation des personnes, la commodité de passage et la sûreté dans les rues et autres dépendances domaniales susvisées.* ».

Le moyen d'irrecevabilité de la Ligue des droits de l'Homme était soulevé au motif de son défaut d'intérêt à agir. La juridiction d'appel a pu décider que la mesure contestée était « de nature à affecter de façon

spécifique la liberté d'aller et venir de personnes, en particulier celles se trouvant en situation précaire, présentes sur le territoire de la commune, et revêt, dans la mesure notamment où il répond à une situation susceptible d'être rencontrée dans d'autres communes, une portée excédant son seul objet local ». C'est ainsi que la cour administrative d'appel a déclaré recevable à agir la Ligue des droits de l'Homme dans ce dossier (CAA Nantes 31 mai 2016 Ligue des droits de l'Homme n°14NT01724).

Nombre de décisions ont depuis reconnu l'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'Homme en appliquant cette jurisprudence. A titre d'exemple :

- Saisi de la recevabilité de la Ligue des droits de l'Homme à contester un arrêté visant à interdire « *l'occupation abusive et prolongée des rues et dépendances domaniales, la consommation de boissons alcoolisées ainsi que la récupération et le chiffonnage* » sur l'ensemble de la commune de Saint-Etienne, le tribunal administratif de Lyon a décidé que la Ligue des droits de l'Homme avait un intérêt à agir en reprenant la motivation retenue par le Conseil d'Etat le 4 novembre 2015 (TA Lyon 6 janvier 2016 n°1510412).
- La juridiction administrative de Lille, saisie par la requérante de deux recours pour excès de pouvoir contre des arrêtés du 12 mars 2015 pris par le maire de Roubaix interdisant pour l'un le regroupement de personnes sur la voie publique et pour l'autre la mendicité, et alors que cette juridiction l'informait de la possibilité que lui soit opposé un moyen d'ordre public tiré d'un éventuel défaut d'intérêt à agir, a finalement décidé d'annuler les deux mesures contestées (TA Lille 22 septembre 2016 Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen n°1503689 et n°1502690).
- Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, statuant sur un arrêté du maire de Reims visant à « *interdire dans les parcs et jardins, sur l'ensemble des places de la ville et dans vingt sep rues, la consommation de boissons alcoolisées en dehors des terrasses et cafés et des restaurants autorisés, le stationnement de plusieurs personnes avec la réunion de plus de deux chiens même tenus en laisse, et du 1^{er} mai au 31 août 2015 une utilisation privative et anormale du domaine public dans certains lieux très fréquentés par une sédentarité abusive manifestée notamment par une station assise au sol* », a rendu un jugement en date du 24 janvier 2017 dans lequel l'intérêt de l'association requérante a été admis. L'arrêté incriminé a été annulé au motif « *d'absence d'une menace suffisamment grave pour l'ordre public* » (TA Châlons-en-Champagne 27 janvier 2017 Ligue des droits de l'Homme n°1501222).

L'intérêt à agir de la Ligue des droits de l'Homme ne pourra donc qu'être reconnu dans cette affaire.

2. Sur la qualité à agir du président de la Ligue des droits de l'Homme

L'article 12 alinéa 1 des statuts de l'association requérante stipule que « *Le président de la LDH a seul qualité pour ester en justice.* ».

II. **Sur la légalité externe**

L'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) est rédigé comme suit :

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

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

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

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

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

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

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

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

Les interdictions émises à l'article 1^{er} de l'arrêté contesté sont au nombre de quatre alors même que pour les trois premières elles ne troubleraient pas l'ordre public.

L'arrêté contesté pris par Monsieur le Maire de Besançon l'est ainsi de façon patente en dehors de l'exercice du pouvoir de police municipale et en contradiction avec les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du CGCT pourtant cités dans les visas de l'arrêté querellé.

Le maire ne dispose aucunement du pouvoir d'interdire sur le territoire de sa commune la consommation d'alcool, la mendicité et les regroupements en dehors de toute considération liée à l'ordre public.

L'arrêté contesté sera ainsi annulé en ce qu'il est entaché d'incompétence ratione materiae.

III. Sur la légalité interne

L'arrêté municipal est d'entaché d'erreur dans la qualification juridique des faits, notamment en ce que les interdictions mises en place ne sont ni nécessaires ni proportionnées.

Il doit être rappelé que « la liberté est la règle et la restriction de police l'exception » (Conclusions Corneille sur CE 10 août 1917, Baldy).

En l'espèce, l'arrêté municipal querellé restreint considérablement la liberté d'utiliser le domaine public.

Compte-tenu du contrôle juridictionnel étendu dont fait l'objet la mesure de police administrative, le tribunal administratif de céans ne pourra qu'annuler cet arrêté.

1. Sur la liberté d'aller et venir et sur la liberté d'utilisation du domaine public

a) *La liberté d'aller et venir*

La liberté d'aller et venir est la première des libertés.

Elle est la « *liberté naturelle* », c'est-à-dire celle qui existe avant toute appréhension par une règle de droit (Mourgeon *in* L-E Pettiti, E. Decaux et Ph. Imbert, La Convention européenne des droits de l'Homme, Economica 1999, 2^{ème} édition, p. 1053).

La Déclaration universelle de 1948 prévoyait déjà, en son article 13, pour toute personne, le « *droit de circuler librement à l'intérieur d'un Etat* ».

Même si elle ne figure pas en tant que telle dans la déclaration de 1789, la liberté d'aller et venir découle naturellement de l'ensemble de ce texte, et plus particulièrement de la sûreté dont elle est le complément. Celui qui a le droit de n'être ni arrêté, ni détenu en dehors des cas prévus par la loi doit pouvoir circuler librement.

De son côté, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, dans son Protocole additionnel n°4, en son article 2, prévoit :

« Article 2 - Liberté de circulation

1. *Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.*
2. *Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.*
3. *L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.*
4. *Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique. »*

Quant au Pacte International des droits civils et politiques, son article 12 protège la liberté de circulation dans des termes parfaitement similaires.

La liberté ainsi reconnue l'est au profit de « quiconque », c'est-à-dire indistinctement des nationaux et des étrangers.

La liberté d'aller et venir est un principe de valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel, 79-107, 12 juillet 1979, rec. P. 31).

Elle est également une composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 :

«*Considérant que les mesures de police administrative susceptibles d'affecter l'exercice des libertés constitutionnellement garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 et le respect de la vie privée qu'implique la liberté proclamée par l'article 2 de ladite Déclaration, doivent être justifiées par la nécessité de sauvegarder l'ordre public et proportionnées à cet objectif.* » (Décision Conseil constitutionnel n° 2010-13 QPC du 09 juillet 2010 ; Décision n° 2012-279 QPC du 05 octobre 2012).

b) La liberté d'utilisation du domaine public

La voie publique est le siège d'activités inoffensives « *dont il faut bien s'accommoder si l'on veut conserver aux rues de nos villes leur fonction et leur visage traditionnel* » (concl Kahn sous CE, 15 octobre 1965, Préfet de police/Alcaraz, R p 517).

Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement Olivier Dutheillet de Lamothe, dans une affaire Préfet de police c. Guez, souligne que « *la rue n'est pas seulement une voie de circulation mais aussi le siège d'une vie sociale, l'un des lieux d'exercice de certaines libertés* » (CE 4 mai 1984 Préfet de police c/Guez, AJDA 1984, in page 393).

Monsieur Jean-Yves Madec, commissaire du gouvernement, a naturellement conclu dans une affaire ayant donné lieu à un jugement de la juridiction administrative de Pau que « *le droit des usagers de la voie publique souhaitant l'utiliser pour solliciter la charité des passants se rattache à la liberté d'utilisation du domaine public* » (TA Pau, 22 novembre 1995, RFDA, mars-avril 1996, in page 371).

La liberté d'utilisation des dépendances domaniales affectées à l'usage du public est l'expression de libertés et de droits fondamentaux inscrits dans la Constitution, ou reconnus par le Conseil Constitutionnel comme étant des principes de valeur constitutionnelle.

Il est ainsi régulièrement fait référence à ce principe de libre utilisation du domaine public pour sanctionner diverses activités, exercées sur le domaine public, très souvent par des personnes en situation de précarité (voir notamment quant à un arrêté pris par le maire d'Hénin-Beaumont en date du 26 mai 2014

par lequel il entendait interdire toutes occupations abusives et prolongées des dépendances domaniales visées par l'arrêté, de nature à entraver le libre circulation des personnes ou de porter atteinte à la sécurité publique. Le tribunal administratif de Lille appliquant une jurisprudence constante a pu annuler la décision contestée en considérant qu'elle préjudiciait aux libertés d'aller et venir et de libre utilisation du domaine public - TA Lille 2 novembre 2015, Ligue des droits de l'Homme, n°1404116, 1404507).

2. Sur l'absence de nécessité de la mesure contestée

Les mesures prises par un maire qui ont pour effet de restreindre les libertés individuelles doivent toujours être justifiées par la préservation de l'ordre public (sécurité, tranquillité et salubrité publiques).

Les maires disposent du pouvoir de « *réglementer une activité non interdite par la loi et notamment la mendicité que dans la stricte mesure où les interdictions qu'ils édictent s'avèrent nécessaires à la protection de l'ordre public* » (TA Montpellier, 25 octobre 1995, n°952525).

Il convient avant toute chose de rappeler les règles dégagées depuis 1933 dans l'arrêt Benjamin (CE 19 mai 1933 n° 17413 et n°17520 Benjamin) que l'exercice du pouvoir de police du maire n'est légal, lorsqu'il tend à porter atteinte à certaines libertés fondamentales ou au principe de libre utilisation du domaine public, que si les mesures sont jugées **nécessaires** au regard des **circonstances de l'espèce, adaptées et proportionnées** au but de prévention de l'ordre public poursuivi.

Une stricte adéquation est ainsi exigée entre la restriction de la liberté et le risque contre lequel cette restriction entend lutter (pour l'arrêt de principe : CE 19 mai 1933 Benjamin, Recueil, p 541).

En l'espèce, le maire de Besançon invoque dans ses considérants censés justifier la prise de son arrêté :

- une occupation abusive ou inadaptée et prolongée des rues, empêchant la jouissance paisible des lieux ;
- la recrudescence dans certaines rues, places et lieux publics, de personnes se livrant à la mendicité, souvent de manière agressive ;
- l'augmentation dans certains lieux publics et devant certains édifices du nombre de personnes souvent accompagnées de chiens, gênant la circulation des usagers sur les voies publiques ;
- les réclamations croissantes des riverains, usagers et commerçants, adressées à la ville de Besançon, faisant état de ces troubles.

De telles énonciations sont en soi insuffisantes pour justifier de telles mesures restrictives. Il est nécessaire de préciser en quoi, au vu des circonstances locales, il était nécessaire de prendre cet arrêté pour préserver l'ordre public.

La jurisprudence constante illustre parfaitement cette exigence.

Dès lors que les troubles que pourraient occasionner les activités ou les attitudes de personnes errantes, ne sont ni graves, ni certains, et qu'il n'est pas indiqué « *les circonstances précises susceptibles de caractériser de tels comportements, c'est à bon droit que les premiers juges ont annulé l'arrêté* » (CAA Bordeaux, 26 avril 1999, Commune de Tarbes, req n°97BX01773).

La juridiction administrative de Lille a suspendu l'arrêté anti-mendicité du maire d'Hénin-Beaumont en constatant « *que deux seulement des cinq fiches de main courante versées au dossier par la commune constatent des faits de mendicité, sans par ailleurs relever aucun acte de mendicité agressive pouvant se traduire notamment par l'usage de menaces ou d'invectives* » (TA Lille, ord. de référé 18 juillet 2014 LDH c. Maire d'Hénin-Beaumont n°1404157).

Sans mentionner davantage de décisions contentieuses illustrant la condition de nécessité, il est à relever des décisions récentes censurant de telles interdictions au motif que les pièces du dossier ne démontraient aucunement un risque de trouble à l'ordre public tel qu'il ait pu justifier la prise des mesures contestées :

- TA Lille 15 juillet 2015 n°1505375 quant à un arrêté interdisant le regroupement de personnes TA Lille 15 juillet 2015 n°1505373 quant à un arrêté interdisant la mendicité ;
- TA Cergy-Pontoise - ordonnance de référé du 17 déc 2010, n°1009494 quant à un arrêté interdisant la consommation de boissons alcoolisées ;

- TA Montreuil 7 juillet 2015 n°14005899 quant à un arrêté interdisant la mendicité lorsqu'elle trouble la tranquillité des personnes ou entrave leur passage ou gêne la commodité de la circulation des piétons et des véhicules ;
- TA Dijon 9 juillet 2015 n°1402427 relatif à l'interdiction d'occupation abusive et prolongée des rues et autres dépendances domaniales.

L'association requérante relève encore la motivation particulièrement significative de l'arrêt rendu par la Cour administrative de Bordeaux en 2004 dans une espèce semblable aux interdictions contestées en l'espèce :

« *Considérant que, par un arrêté en date du 10 janvier 2002, le maire de Bordeaux a interdit dans plusieurs secteurs de la ville dont le centre historique, pour les périodes du 1er décembre au 1er mars et du 15 mai et 30 septembre, les occupations abusives et prolongées des rues et autres dépendances domaniales, accompagnées ou non de sollicitations ou quêtes à l'égard des passants, lorsqu'elles sont de nature à entraver la libre circulation des personnes ou bien de porter atteinte à la tranquillité publique et au bon ordre public, ainsi que, pour les mêmes périodes et les mêmes lieux, la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation des piétons, toute consommation de boissons alcoolisées (à partir du 2ème groupe) dans les lieux publics en dehors des terrasses de cafés et de restaurants dûment autorisés, des aires de pique-nique aménagées à cet effet au heures des repas et des lieux de manifestations locales où la consommation d'alcool est autorisée et le regroupement de chiens même tenus en laisse et accompagnés de leur maître ; que ces mesures ont été prises en raison de la présence habituelle, dans certaines rues, de groupes d'individus accompagnés d'animaux, dont le comportement agressif est souvent lié à la consommation abusive d'alcool ; **Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les risques d'atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques étaient de nature à justifier de telles mesures eu égard, d'une part, à la durée dans l'année et à l'étendue dans la ville de ces dernières, alors que n'est établie la présence de groupes d'individus visés par l'arrêté que sur l'un des axes piétonniers et aux alentours de celui-ci et, d'autre part, à la généralité de leurs termes quant à la consommation de boissons alcoolisées et au regroupement de chiens ; que par suite l'arrêté litigieux est entaché d'excès de pouvoir** » (CAA Bordeaux 27 Avril 2004 n°03BX00760).*

L'article 1^{er} porte donc sur quatre interdictions :

- La consommation d'alcool ;
- La mendicité, accompagnée ou non d'animaux ;
- Les regroupements ;
- La station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation publique.

L'absence de nécessité de l'interdiction de la consommation d'alcool

Ainsi formulée, une telle interdiction ne peut pas répondre, du fait de sa généralité et de son imprécision, à l'exigence de nécessité. De surcroît, il doit être souligné qu'aucune des justifications avancées par Monsieur le Maire de Besançon dans les considérants de son arrêté ne fait référence à la consommation d'alcool sur la voie publique.

Il convient de rappeler que pour que les troubles justifient légalement l'intervention du pouvoir de police, il est nécessaire - avant même de vérifier la proportionnalité de la mesure de police - que soit surtout constatée l'existence d'une menace grave et sérieuse, d'un péril, d'un danger ou de circonstances anormalement graves dont les conséquences mettent en péril l'objectif de maintien de l'ordre public (sur ce point, réf. M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 16^{ème} édition, in page 299).

La nécessité de précision de la présente interdiction édictée fait donc ici défaut. De ce seul fait, l'arrêté contesté sera annulé.

L'absence de nécessité de l'interdiction de la mendicité, accompagnée ou non d'animaux

Une fois encore, la formulation est générale et imprécise. S'il est effectif que dans les deuxième et septième considérants de l'arrêté querellé il est fait état « *de personnes se livrant à la mendicité* », il apparaît que l'interdiction émise à l'article 1^{er} de l'arrêté contesté concerne tout acte de mendicité et alors même que celui-ci ne troublerait pas l'ordre public. Il n'est aucunement justifié la nécessité d'une

interdiction aussi générale, visant tout acte de mendicité qu'elle soit paisible ou agressive ou même potentiellement constitutive ou non d'un quelconque trouble à l'ordre public, conformément à ce qu'exigent les dispositions de l'article L. 2212-2 du CGCT.

Dès lors, Monsieur le Maire de Besançon ne disposait pas de la possibilité d'interdire l'activité de mendicité sur sa commune en dehors de considérations liées à l'ordre public.

Il est toutefois à rappeler qu'il est de jurisprudence constante que lorsque l'existence d'un trouble à l'ordre public existe mais qu'il ne revêt qu'une importance mineure, le juge censure l'arrêté de police (CAA Bordeaux 6 février 2003, req. n°02BX0546, JCP A 17 février 2003, 1187, *in page* 226 ; TA Lille 12 avril 2012 LDH, req. n°1104992). Il en est de même lorsque peu d'incidents sont apparus (CAA Douai 13 novembre 2008 Commune de Boulogne-sur-Mer, req. n°08DA00756).

De son côté, la juridiction administrative de Montreuil a, par un jugement de juillet 2015, annulé un arrêté du maire d'Aulnay-sous-Bois interdisant la mendicité, et alors même qu'elle était liée à l'existence de troubles à la tranquillité des personnes, d'entrave ou de gêne à la commodité de circulation des piétons et véhicules, en retenant qu'aucun incident lié à la seule mendicité n'avait été signalé et que la commune n'apportait pas d'éléments permettant d'apprécier la gravité du trouble à l'ordre public (TA Montreuil 7 juillet 2015, req. n°14005899).

L'arrêté contesté sera donc annulé en ce que la présente interdiction n'est nullement nécessaire à la préservation de l'ordre public.

L'absence de nécessité de l'interdiction des regroupements

La troisième interdiction visée à l'article 1^{er} de l'arrêté ici contesté est également dépourvue de précisions. Le maire de Besançon se contente, dans ses considérants, de mentionner « *les réclamations croissantes des riverains, usagers et commerçants* » faisant état de troubles à la tranquillité publique.

Les circonstances ayant conduit à l'édiction de cette interdiction ne sont pas suffisamment précises pour répondre à l'exigence de nécessité. Là encore, il est à rappeler que les juridictions administratives sanctionnent de façon constante de telles interdictions dès lors qu'elles ne sont pas justifiées par les circonstances locales et/ou qu'elles présentent un caractère général et absolu.

Dès lors, ladite interdiction portée à l'article 1^{er} ne faisant aucune référence à un quelconque risque de trouble à l'ordre public, l'arrêté contesté sera annulé.

L'absence de nécessité de l'interdiction de la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation publique

Sur les quatre interdictions contenues dans l'arrêté contesté, seule cette interdiction fait référence à une des composantes de l'ordre public. Néanmoins, le tribunal de céans ne manquera pas de relever que la présente rédaction susceptible de caractériser le risque de trouble à l'ordre public n'est pas suffisamment précise. En effet, le simple fait de mentionner « *la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation publique* » ne saurait justifier une telle interdiction.

Si cette formulation est souvent employée par de tels arrêtés, la jurisprudence administrative exige que les circonstances susceptibles de caractériser l'occupation abusive et prolongée de nature à entraver la libre circulation des personnes ou de porter atteinte au bon ordre et à la tranquillité publique, même lorsque la position allongée est invoquée, soit plus précisément définie.

Ainsi, la juridiction administrative de Nice a estimé que « *Toutefois, ces menaces à l'ordre public, à la sécurité, à la tranquillité et à la salubrité publiques que constitueraient selon la ville de Nice "l'occupation abusive et prolongée" du domaine communal par "certains groupes d'individus" ne sont pas, de par leur imprécision du champ de la décision en litige ainsi que leur éventualité et à défaut pour la commune de verser aux débats les pièces de nature à justifier ses allégations, de nature à justifier le recours par le maire à ses pouvoirs de police pour interdire la présence de certaines personnes dans plusieurs secteurs de la ville [...]* ». Et de poursuivre : « *au surplus, la rédaction de l'article 1^{er} qui permet d'interdire toute occupation abusive et prolongée sans atteinte ni même menace à l'ordre et à la tranquillité publics est*

insusceptible de se rattacher à l'exercice par le maire de ses pouvoirs de police » (TA Nice LDH c. Maire de Nice 3 mars 2015, n°1304383).

Il peut être également cité ici le jugement rendu par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne statuant notamment sur la légalité d'un arrêté du maire de Reims en date du 30 avril 2015 interdisant le stationnement manifeste de plusieurs personnes avec la réunion de plus de deux chiens même tenus en laisse et du 1^{er} mai au 31 août 2015, pour assurer la libre circulation des personnes, la commodité de passage sur les trottoirs une utilisation privative et anormale du domaine public dans certains lieux très fréquentés par une sédentarité abusive manifestée notamment par une station assise au sol. Le tribunal administratif a pu décider et alors même que la ville de Reims produisait vingt-cinq fiches de main courante invoquées dans le mémoire de la Ville de Reims entre le 9 janvier et le 24 avril 2015 « *que les éléments produits par le maire de Reims ne font pas apparaître qu'il existe des troubles à l'ordre public ni même un risque de tels troubles pour ce qui est d'une part de l'interdiction du stationnement manifeste de plusieurs personnes avec réunion de plus de deux chiens même tenus en laisse sur les places, rues, parcs et jardins énoncés à l'article 1^{er} et, d'autre part, de l'interdiction, pour assurer la libre circulation des personnes, la commodité de passage sur les trottoirs, sur les espaces piétonniers énoncés à l'article 1^{er} une utilisation privative et anormale du domaine public dans certains lieux très fréquentés par une sédentarité abusive manifestée notamment par une station assise au sol ; que dans ces conditions, en l'absence d'une menace suffisamment grave pour l'ordre public, ces deux interdictions ne sont pas nécessaires au regard des buts poursuivis et ce, quand bien même, les situations visées à l'article 3 sont encadrées dans le temps....* ». (TA Châlons-en-Champagne LDH c. Maire de Reims 24 janvier 2017 n°1501222).

L'arrêté querellé ne pourra donc qu'être annulé en l'absence de précision de la mesure d'interdiction.

3. Sur l'absence de proportionnalité de la mesure contestée

Les interdictions émises à l'article 1^{er} de l'arrêté contesté s'appliquent sur deux périodes :

- du 9 juillet 2018 au 30 septembre 2018 inclus ;
- du 23 novembre 2018 au 31 décembre 2018 inclus.

Pour la première période, la limitation temporelle est du lundi au samedi de 10h00 à 20h00. Pour la seconde période, la même amplitude horaire demeure mais elle est applicable du lundi au dimanche.

La limitation géographique, quant à elle, est définie comme suit :

- Grande Rue
- Rue des Granges
- Place Pasteur
- Place du Huit Septembre
- Pont Battant et rue Battant
- Quai de Strasbourg et place Jouffroy d'Abbas
- Rue Champrond

Sur le plan géographique : si la limitation géographique existe formellement au sein de l'arrêté contesté, les lieux visés sont exclusivement au centre-ville.

Sur le plan temporel : les interdictions sont d'une durée de 10 heures par jour, et concernant la seconde période elles s'appliquent tous les jours de la semaine.

Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a ainsi annulé l'arrêté du maire de Reims en date du 30 avril 2015 qui interdisait notamment la consommation de boissons alcoolisées, en constatant que « *les faits ainsi pris en compte se déroulent presque exclusivement dans un secteur très localisé de la commune [...] et qu'en interdisant dans de nombreux endroits de la commune toute consommation d'alcool en dehors des terrasses des cafés et restaurants autorisés, le maire de Reims a pris une mesure disproportionnée aux buts poursuivis* » (TA Châlons-en-Champagne LDH c. Maire de Reims 24 janvier 2017, n°1501222).

La cour administrative d'appel de Bordeaux, dans un arrêt de 1999, s'était prononcée, s'agissant d'un arrêté pris par le maire de Tarbes interdisant « pendant les heures d'ouverture des commerces et lieux

publics l'interpellation des passants dans le but de solliciter leur générosité dans différentes rues, places, jardins, parcs et marchés de la ville, toutes attitudes contraires aux règles habituelles de bonnes mœurs, notamment le maintien prolongé en position allongée, l'épanchement d'urine et les exhibitions, la présence et la circulation d'animaux non tenus en laisse et tous comportements constituant une atteinte aux droits d'aller et venir d'autrui et perturbant l'ordre public », dans les termes suivants :

« *Considérant que s'il appartenait au maire, en vertu des pouvoirs de police qu'il tient des dispositions précitées, de prendre les mesures nécessaires pour remédier aux inconvénients que le mode d'exercice de la mendicité peut présenter pour l'ordre public, il ne pouvait toutefois interdire dans les principales rues, places et lieux publics du centre-ville toute interpellation des passants dans le but de solliciter leur générosité, toutes quêtes ou attractions ambulantes qui n'auraient pas été autorisées, ainsi que le maintien prolongé en position allongée, dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'éventualité des troubles occasionnés par de telles activités ou attitudes présentaient un degré de gravité tel que leur interdiction sur l'ensemble des lieux énumérés s'avérait nécessaire ; que le Maire de Tarbes ne pouvait par ailleurs interdire de façon générale tous comportements constituant une atteinte aux droits d'aller et venir d'autrui et perturbant l'ordre public sans indiquer les circonstances précises susceptibles de caractériser de tels comportements ; que c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé qu'eu égard à la motivation de l'arrêté litigieux, ces interdictions formaient avec les autres dispositions de l'arrêté un ensemble indivisible ».* (CAA Bordeaux 26 avril 1999 n°97BX01773)

La même cour administrative d'appel a annulé un arrêté pris par le maire de Bordeaux dans un arrêt rendu le 27 Avril 2004 (n°03BX00760) aux termes de la motivation suivante :

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

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

L'arrêté contesté ne pourra donc qu'être annulé en ce que les interdictions émises en son article 1^{er} sont manifestement disproportionnées par rapport à l'objectif de prévention de la menace de trouble à l'ordre public invoqué.

4. Sur l'atteinte au principe de non-discrimination

L'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme prévoit que :

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

L'article 1 du Protocole n°12 de la Convention européenne précitée réaffirme le principe de non-discrimination :

« 1. **La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune**, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, **l'origine nationale ou sociale**, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

« 2. **Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique** quelle qu'elle soit, fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1. ».

La loi n°2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale est composée d'un article unique portant modification de l'article 225-1 du code pénal. Ainsi, aux premier et deuxième alinéas de l'article précité, après les mots « *de leur apparence physique* », sont insérés les mots « **de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur** ».

Dans les différentes interviews accordées à la presse, le maire de Besançon précise qu'en édictant l'arrêté querellé, il répondait « *à la demande des commerçants, des habitants du centre-ville* » car il était observé une augmentation des phénomènes tels que déclinés dans les considérants de la mesure municipale et repris dans trois des quatre interdictions figurant à l'article 1^{er}.

Comme le précisait un commentateur des différents arrêts portant sur le contentieux des arrêtés portant interdiction de la mendicité, les juridictions administratives sont attentives au fait que « *le SDF* » risque d'être exclu « *de certains lieux publics, comme il l'est déjà de la sphère sociale, leur condition conduit alors à se demander s'ils ne seraient pas finalement chassés de leurs droits* ». (I Michallet Le contentieux administratif des arrêtés municipaux d'interdiction de la mendicité, AJDA 20 avril 2001, *in page* 320)

Il apparaît incontestable que l'arrêté querellé vise les personnes en situation de vulnérabilité économique. Il porte ainsi atteinte au principe de non-discrimination et doit donc être annulé.

5. Sur le détournement de pouvoir

Les juridictions administratives sanctionnent régulièrement le détournement de pouvoir en matière de police administrative du maire (cf. notamment CE 15 mars 1996 Syndicats des artisans fabricants de pizza non sédentaires).

Au regard des interdictions édictées par l'arrêté querellé, il est en réalité patent que les mesures contestées ont été prises dans le but de dissuader les personnes en situation de précarité de séjourner sur une partie importante de la ville de Besançon, à savoir principalement son centre-ville et ses commerces.

Monsieur le Maire de Besançon a ainsi usé de son pouvoir de police dans un autre but que celui, exclusif, de la prévention de l'ordre public. Il a dès lors entaché sa décision d'un détournement de pouvoir.

L'arrêté contesté sera annulé en ce qu'il est entaché d'un détournement de pouvoir.

Par ces motifs et tous autres à produire, déduire, suppléer au besoin d'office, la Ligue des droits de l'Homme vous demande de bien vouloir :

- Dire recevable et bien fondée l'action de la Ligue des droits de l'Homme ;
- Annuler l'arrêté municipal pris par Monsieur le Maire de Besançon le 3 juillet 2018 ;
- Condamner la Ville de Besançon à verser à la Ligue des droits de l'Homme une somme de 2000 € en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Maître Agnès TRICOIRE, Avocate à la Cour

PIECES VERSEES :

- Arrêté de Monsieur le Maire de Besançon en date du 3 juillet 2018 (**PJ 1**);
- Statuts de la LDH certifiés conformes (**PJ 2**) ;
- Mandat de Malik SALEMKOUR, président de la LDH (**PJ 3**) ;