

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 2203820

Ligue des droits de l'Homme

Mme Chloé Charpy
Juge des référés

Ordonnance du 22 août 2022

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 1^{er} août 2022, la Ligue des droits de l'Homme, représentée par Me Damiano, demande au juge des référés :

1°) sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté n° 2022-02525 pris par le maire de Nice le 13 juin 2022 portant, pour la période allant de sa date d'affichage au 30 septembre 2022, réglementation de la mendicité sur les secteurs touristiques et à fortes fréquentations de la ville de Nice et sur le domaine public maritime concédé ;

2°) de mettre à la charge de ville de Nice le paiement de la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle dispose d'un intérêt lui donnant qualité pour agir dans la présente instance ;
- la condition d'urgence est remplie dès lors que :

- l'arrêté contesté, qui s'applique jusqu'à la date du 30 septembre 2022, porte une atteinte excessive à la liberté d'aller et venir, à la liberté d'utilisation du domaine public, au principe de non-discrimination, au principe de fraternité et, enfin, au respect de la dignité humaine ;
- il préjudicie de manière grave et immédiate aux intérêts collectifs qu'elle entend défendre.

- il existe des moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté litigieux dès lors que :

- les comportements interdits par l'arrêté en litige étant insusceptibles d'être constitutifs de trouble à l'ordre public, le maire de Nice a agi en dehors de sa sphère de compétence définie par les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur de droit dès lors qu'il porte une atteinte excessive aux libertés d'aller et de venir et d'utiliser le domaine public ;
- il porte atteinte au principe de non-discrimination car il crée un désavantage particulier à l'égard des personnes d'une particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique ;
- l'arrêté contesté méconnaît le principe de fraternité ayant valeur constitutionnelle car, eu égard à son champ d'application géographique étendu, il aura pour effet de soustraire les personnes en difficulté à la solidarité et à la protection spontanément organisée et accordée par la société civile ;
- l'arrêté querellé porte atteinte au droit au respect de la dignité humaine tel que protégé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme car il aboutit, eu égard à son application géographiquement étendue, à priver des personnes extrêmement vulnérables de leurs seuls moyens de subsistance ;
- les restrictions et interdictions apportées par les articles 1, 3 et 4 de l'arrêté litigieux ne sont pas nécessaires dès lors que le trouble à l'ordre public résultant de l'exercice de certaines formes de mendicité fait défaut ;
- elles ne sont pas proportionnées eu égard à leurs champs d'application temporel et spatial : ainsi, d'un point de vue géographique, les champs d'application des interdictions émises aux articles 1 et 3 sont trop imprécis, tandis que celui de l'interdiction émise à l'article 4 relatif à l'exercice de la mendicité agressive, est trop étendu ; sur le plan temporel, les interdictions concernent tous les jours de la semaine ;
- l'absence de proportion de l'article 3 découle également de ce que l'interdiction vise la mendicité avec canidé non tenu en laisse ou non muselé, indépendamment de la dangerosité de l'animal et *a fortiori* de tout trouble à l'ordre public ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'un détournement de pouvoir dès lors que les mesures d'interdiction qu'il contient ont été prises, non en vue du maintien de l'ordre public, mais dans le but de lutter contre la présence de personnes en situation de précarité sur la quasi-totalité du territoire de Nice pendant la période touristique.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 août 2022, la commune de Nice, représentée par la Selarl Bardon et de Fay, agissant par Me de Fay, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors que :

- l'association requérante n'a attaqué l'arrêté litigieux que 7 semaines après son édicton ;
- il n'est pas porté une atteinte excessive aux libertés individuelles, l'exercice de la mendicité en elle-même n'étant au demeurant pas interdit par l'arrêté en cause ;

- l'association requérante ne soulève aucun moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté litigieux, dès lors que :

- le maire de la commune de Nice était compétent pour prendre ledit arrêté en vertu de ses pouvoirs de police générale et en raison des risques de troubles à l'ordre public visés dans l'arrêté ;
- un arrêté réglementant la mendicité dans une commune ne peut, par principe et automatiquement, porter aux libertés d'aller et venir et d'utiliser le domaine public une atteinte constitutive d'une erreur de droit ;
- l'arrêté du 13 juin 2022 contesté est nécessaire par prévention, compte tenu du contexte de forte affluence touristique dans la ville de Nice, et donc sans qu'il soit besoin d'apporter la preuve de troubles préexistants ;
- en tout état de cause, les pièces versées au dossier permettent d'établir l'existence de troubles à l'ordre public très nombreux sur les parties du territoire concernées par l'arrêté querellé ;
- l'arrêté en litige est proportionné au but à atteindre eu égard aux champs d'application matériel, temporel et spatial des restrictions qu'il instaure : ainsi, d'un point de vue matériel, seules sont interdites certaines pratiques de la mendicité incompatibles avec l'afflux massif de personnes, ces pratiques étant définies avec suffisamment de précision ; d'un point de vue temporel, les restrictions ne s'appliquent qu'en journée et seulement de 9 heures à 14 heures et de 16 heures à 19 heures ; d'un point de vue géographique, elles ne concernent pas la majeure partie du territoire de la commune mais seulement des zones identifiées avec suffisamment de précision par la rédaction retenue et les plans annexés à l'arrêté ;
- le chien étant un animal dangereux par nature et le règlement sanitaire départemental imposant que les chiens soient tenus en laisse, l'interdiction de mendicité posée par l'article 3 de l'arrêté attaqué n'est pas disproportionnée ;
- l'arrêté contesté ne méconnaît nullement le principe de non-discrimination car il ne vise aucune catégorie particulière de personne ;
- il ne porte pas atteinte au droit au respect de la dignité humaine, la mendicité n'étant pas un attribut de la dignité humaine et la mesure d'interdiction de la mendicité étant, en tout état de cause, limitée dans le temps et l'espace ;
- il ne méconnaît pas le principe de fraternité ;
- la requérante n'apporte pas la preuve qui lui incombe du détournement de pouvoir allégué, alors que l'arrêté litigieux a bien été édicté dans un but de préservation de l'ordre public ;
- en tout état de cause, l'exécution de l'arrêté litigieux ne saurait être suspendue dans la totalité de ses dispositions, et ne saurait s'appliquer en particulier à celles de son article 2.

Par un mémoire en intervention volontaire enregistré le 13 août 2022 au soutien des conclusions présentées par la Ligue des droits de l'Homme, la Fondation Abbé Pierre, représentée par son président, conclut à la suspension de l'exécution de l'arrêté n° 2022-02525 pris par le maire de Nice le 13 juin 2022.

Elle soutient que :

- son intervention est recevable dès lors qu'elle a un intérêt à intervenir contre l'arrêté contesté par la Ligue des droits de l'Homme ;

- elle adopte et soutient l'intégralité des conclusions développées par la Ligue des droits de l'Homme.

Vu :

- la Constitution ;
- le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné Mme Charpy en application du premier alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 19 août 2022 à 15 heures :

- le rapport de Mme Charpy, juge des référés ;

- les observations de M. Busquet, Président de la section de Nice de la Ligue des droits de l'Homme, pour l'association requérante, qui persiste dans les écritures de la requête et soutient en outre que :

- les documents produits par la commune de Nice ne permettent pas de justifier qu'un trouble à l'ordre public résulterait de l'exercice des pratiques de mendicité visées par l'arrêté en litige, dans les secteurs géographiques concernés par ledit arrêté ; que par suite, la nécessité des mesures de restriction que comporte l'arrêté n'est pas établie ;
- en particulier, l'analyse minutieuse des copies des mains courantes déposées en 2021 et en 2022 ainsi que des 758 procès-verbaux de verbalisations établis pendant la période d'application de l'arrêté municipal n° 2021-02390 portant réglementation de la mendicité du 1^{er} juillet 2021 au 30 septembre 2021, produits par la ville de Nice en défense, révèle l'usage par les services de police de formules stéréotypées pour qualifier les situations de mendicité concernées, l'absence de trouble réel occasionné à l'ordre public par les situations de mendicité concernées, une forte redondance dans les lieux concernés et l'identité des personnes se livrant aux activités de mendicité.

- et entendu les observations de Me Lesure substituant Me de Fäy, pour la ville de Nice, qui persiste dans les écritures de son mémoire en défense et soutient en outre que :

- si le trouble à l'ordre public n'a pas à être établi pour justifier de la nécessité des mesures que comporte l'arrêté en litige, en tout état de cause, les pièces produites démontrent l'existence de tels troubles nonobstant la circonstance, à la supposer établie, que les officiers de police y emploieraient un vocabulaire redondant ;
- la circonstance que les situations visées par ces procès-verbaux et mains courantes se déroulent souvent sur les mêmes parties du territoire est de nature à démontrer la nécessité des mesures que comporte l'arrêté en litige, dont l'application est précisément circonscrite à ces zones géographiques ;

- la fondation Abbé pierre n'a pas la qualité pour intervenir dans cette instance.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 13 juin 2022, le maire de Nice a réglementé la mendicité sur les secteurs touristiques et à fortes fréquentations de la ville de Nice et sur le domaine public maritime concédé jusqu'au 30 septembre 2022. La ligue des droits de l'Homme demande au juge des référés la suspension de l'exécution de cet arrêté.

Sur l'intervention de la Fondation Abbé Pierre :

2. L'établissement dit « Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés » (ci-après « Fondation Abbé Pierre »), qui a pour objet notamment « d'apporter une aide concrète et efficace aux personnes et familles rencontrant de graves difficultés de logement », « de les recueillir temporairement dans des résidences de logement d'urgence ou de convivialité », « de favoriser l'animation sociale et culturelle des quartiers et des villes contribuant à améliorer la promotion et l'insertion des familles en difficulté par le logement », « de lutter contre toutes les formes de discrimination pour l'accès ou le maintien dans un logement », justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour intervenir au soutien de la requête de la Ligue des droits de l'Homme, aux conclusions de laquelle elle s'associe. Son intervention volontaire est, par suite, recevable.

Sur les conclusions à fin de suspension :

3. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* » et aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...)* ».

Sur la condition d'urgence :

4. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi de conclusions tendant à la suspension d'un acte administratif, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire.

5. L'arrêté du 13 juin 2022, exécutoire jusqu'au 30 septembre 2022, a pour effet d'interdire, sous peine de l'amende prévue pour les contraventions de 2ème classe, certaines pratiques de la mendicité sur les secteurs touristiques et à fortes fréquentations de la Ville de Nice et sur le domaine public maritime de 9 heures à 14 heures et de 16 heures à 19 heures. La condition d'urgence doit, dès lors et nonobstant la circonstance que la Ligue des droits de l'Homme n'a présenté son recours que 7 semaines après la publication de l'arrêté en litige, être regardée comme remplie en l'espèce.

En ce qui concerne les moyens propres à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision :

6. Aux termes des dispositions de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale (...)* ». Aux termes des quatre premiers alinéas de l'article L. 2212-2 du même code : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment : / 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques (...); / 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, (...) 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* ». S'il appartient au maire, en application des pouvoirs de police qu'il tient de ces dispositions, de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, les interdictions édictées à ce titre doivent être strictement proportionnées à leur nécessité.

7. Par arrêté en date du 13 juin 2022, le maire de la commune de Nice a interdit, pour chaque jour de la période comprise entre la publication dudit arrêté et le 30 septembre 2022 inclus, de 9 heures à 14 heures et de 16 heures à 19 heures, en l'article premier dudit arrêté, d'une part, la mendicité sur les secteurs touristiques et à forte fréquentation de la ville de Nice ainsi que sur le domaine public maritime concédé, lorsqu'elle trouble la tranquillité et la sûreté des personnes, entrave leur passage ou gêne la commodité de la circulation notamment aux abords des caisses de parkings, qu'ils soient en ouvrage ou en surface, ou aux abords des distributeurs automatiques de billets, au niveau des stations de tramways et de leurs abords et, d'autre part, la mendicité lorsqu'elle entrave le passage des personnes ou gêne la commodité de la circulation aux abords des commerces de proximité, notamment les supérettes inclus dans un périmètre compris entre l'avenue Désambrois, le boulevard Rimbaldi, l'avenue Thiers, l'avenue Georges Clémenceau (partie comprise entre l'avenue Thiers et la rue Alphonse Karr), la rue Alphonse Karr, la rue de la Liberté et rue Hôtel des Postes jusqu'au boulevard Carabacel dans son prolongement de l'avenue Désambrois, décrit sur le plan annexé, et sur le boulevard Gambetta dans sa totalité. Le maire de la ville de Nice a également interdit, pour les mêmes périodes et tranches horaires, en l'article 2 de l'arrêté susmentionné, la mendicité, lorsqu'elle occasionne une gêne pour la circulation routière et constitue un danger pour la sécurité routière aux abords des carrefours situés aux principales entrées et sorties de la ville, permettant d'accéder aux secteurs touristiques et à forte fréquentation de la ville de Nice ainsi que sur le domaine public maritime concédé, interdiction concernant les abords des secteurs ci-après tel que figuré sur le plan annexé : entre l'avenue Giscard d'Estaing et le boulevard du Mercantour, aux abords de l'autopont du Centre administratif départemental des Alpes-Maritimes, le

carrefour du boulevard du Mercantour avec le chemin des arboras, accès de la voie Mathis (notamment sortie Grinda), avenue Edouard Grinda. Le maire de la ville de Nice a également interdit, pour les mêmes périodes et tranches horaires, en l'article 3 de l'arrêté susmentionné, la mendicité sur les secteurs touristiques et à forte fréquentation de la ville de Nice ainsi que sur le domaine public maritime concédé, lorsqu'elle implique des canidés non tenus en laisse ou non muselés. Le maire de la ville de Nice a également interdit, pour les mêmes périodes et tranches horaires, en l'article 4 de l'arrêté susmentionné, la mendicité agressive ou pratiquée en groupe, lorsqu'elle trouble la tranquillité et la sûreté des personnes, entrave leur passage aux entrées et sorties des lieux publics ou gêne la commodité de la circulation des personnes notamment aux abords des édifices religieux, des places et voies publiques, sur une partie du territoire de la ville de Nice ci-après définie : les places et parvis Garibaldi, Rossetti, Magenta, Général de Gaulle, Ile de beauté, Masséna, gare Sncf Nice Thiers ; la place et le parvis de la gare du Sud de l'avenue Malausséna dans sa partie située entre la place de Gaulle et la rue Thivin – l'allée Seguin – la rue Binet dans sa partie entre les rues Seguin et Pasqua – place de la gare du Sud ; les parvis des édifices religieux (cathédrale Sainte-Réparate) ; le quai Rauba Capeu, le quai des Etats-Unis, la Promenade des Anglais (dans la partie comprise entre l'avenue Max Gallo et la rue du Congrès), le vieux Nice dans sa partie située entre la place Garibaldi, la rue des ponchettes, la rue Bosio et le Boulevard Jean Jaurès ; le secteur du carré d'Or partie comprise par les rues de la Liberté, Buffa (portion comprise entre la rue du Congrès et la rue de la Liberté), la rue du Congrès (portion entre la rue Buffa et la rue de France), la rue de France (portion entre la rue du Congrès et l'avenue de Suède), l'avenue de Suède et l'avenue de Verdun (portion entre la rue de Suède et la Place Masséna) ainsi que le jardin Alziari de Malaussène et ses abords directs ; le boulevard du Mercantour sous et aux abords directs de l'autopont situé au niveau de l'intersection avec la digue des Français ainsi que le carrefour du boulevard du Mercantour avec le chemin des arboras, tel que figurant sur le plan annexé. Un plan global de situation ainsi que des plans détaillés sont annexés à l'arrêté en litige afin de délimiter le périmètre concerné par l'interdiction.

8. Le moyen tiré de ce que l'article 3 dudit arrêté, dès lors qu'il ne conditionne pas l'interdiction qu'il comporte, pour chaque jour de la période comprise entre la publication dudit arrêté et le 30 septembre 2022 inclus, de 9 heures à 14 heures et de 16 heures à 19 heures, sur les secteurs touristiques et à forte fréquentation de la ville de Nice ainsi que sur le domaine public maritime concédé, de la mendicité lorsqu'elle implique des canidés non tenus en laisse ou non muselés, à des atteintes à la tranquillité, à la sécurité ou à la sûreté publique, porte à la liberté d'aller et venir une atteinte disproportionnée par rapport au but poursuivi est, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à sa légalité.

9. En l'état de l'instruction, les autres moyens tels que visés dans la présente requête ne sont pas de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité des dispositions de l'arrêté du 13 juin 2022.

10. Il résulte de ce qui a été dit aux points 4 et 5 qu'il y a lieu d'ordonner la suspension de l'exécution de l'article 3 de l'arrêté en litige et de rejeter le surplus des conclusions aux fins de suspension présentées par la Ligue des droits de l'Homme.

Sur les frais liés au litige :

11. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par la Ligue des droits de l'Homme sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'article 3 de l'arrêté n° 2022-02525 pris par le maire de la ville de Nice le 13 juin 2022 est suspendue.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'Homme, à la Fondation Abbé Pierre, et à la ville de Nice.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes.

Fait à Nice, le 22 août 2022

La juge des référés,

signé

C. CHARPY

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Le greffier en chef,
Ou par délégation le greffier.