

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

DÉCISION SUR LE BIEN-FONDÉ

Adoption : 15 octobre 2025

Notification : 4 novembre 2025

Publication : 5 mars 2026

**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

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), au cours de sa 351^e session où siégeaient :

Tatiana PUIU, Vice-Présidente
George THEODOSIS, Vice-Président
Kristine DUPATE, Rapporteure générale
Karin Møhl LARSEN
Yusuf BALCI
Mario VINKOVIĆ
Miriam KULLMANN
Carmen SALCEDO BELTRÁN
Franz MARHOLD
Alla FEDOROVA
Olivier DE SCHUTTER
Kristina KOLDINSKÁ
Carmen-Constantina NENU

Assisté de Henrik KRISTENSEN, Secrétaire exécutif,

Après avoir délibéré le 10 septembre et le 15 octobre 2025,

Sur la base du rapport présenté par Tatiana PUIU,

Rend la décision suivante adoptée à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. La réclamation présentée par la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) et la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) (« les organisations réclamantes ») a été enregistrée le 3 avril 2023.

2. Les organisations réclamantes allèguent que l'absence de dispositions légales ou réglementaires spécifiques ayant vocation à circonscrire la multiplication en France d'arrêtés municipaux visant à sanctionner les comportements généralement adoptés par les personnes qui vivent dans la pauvreté dans l'espace public, de même que l'imprécision des critères dégagés par la jurisprudence nationale, démontrent que le cadre juridique national n'est pas protecteur des personnes vivant dans la pauvreté et emporte violation des articles 11, 30 et 31, ainsi que de l'article E lu en combinaison avec les dispositions précitées de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte »).

3. Le Comité a déclaré la réclamation recevable le 17 octobre 2023.

4. Conformément à l'article 7§1 du Protocole de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole »), le Comité a demandé au Gouvernement de lui soumettre par écrit, avant le 15 décembre 2023, un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation.

5. En application de l'article 7§§ 1 et 2 du Protocole et de l'article 32§§ 1 et 2 du Règlement du Comité (« le Règlement »), le Comité a invité les États parties au Protocole et les États ayant fait une déclaration au titre de l'article D§2 de la Charte, ainsi que les organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs visées à l'article 27§2 de la Charte de 1961, à lui transmettre, avant le 15 décembre 2023, les observations qu'ils souhaiteraient formuler sur la réclamation.

6. Le 15 décembre 2023, le Gouvernement a demandé une prorogation du délai imparti pour la remise de son mémoire sur le bien-fondé de la réclamation. La Présidente du Comité a accordé une prorogation jusqu'au 5 janvier 2024.

7. Le mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé de la réclamation a été enregistré le 5 janvier 2024. Conformément à l'article 31§2 du Règlement, les organisations réclamantes ont été invitées à soumettre une réplique à ce mémoire avant le 15 mars 2024.

8. La réplique des organisations réclamantes a été enregistrée le 15 mars 2024.

9. Conformément à l'article 31§3 du Règlement, le Gouvernement a été invité à répondre à la réplique des organisations réclamantes avant le 15 mai 2024.
10. La réponse du Gouvernement a été enregistrée le 15 mai 2024.

CONCLUSIONS DES PARTIES

A – Les organisations auteurs de la réclamation

11. Selon les organisations réclamantes, il y a eu une multiplication en France d'arrêtés municipaux interdisant et sanctionnant des comportements de subsistance et ceux intrinsèquement liés à la précarité et au sans-abrisme, comme la mendicité, l'occupation prolongée du domaine public, les regroupements de personnes avec ou sans chiens, l'utilisation abusive des équipements de la commune, la consommation d'alcool, la diffusion de musique trop forte, ou encore le fait d'uriner sur la voie publique. Les organisations réclamantes font valoir que ces mesures sont fondées sur les préjugés à l'égard des personnes vivant dans la pauvreté et que leur application systématique renforce l'exclusion sociale de ces personnes. Elles demandent par conséquent au Comité de dire que la situation de la France emporte violation des articles 11, 30 et 31§1, lus seuls et de l'article E lu en combinaison avec les dispositions précitées de la Charte.

B – Le Gouvernement défendeur

12. Le Gouvernement rejette les allégations des organisations réclamantes et 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 réglementaire français encadrant les pouvoirs de police du maire.

DROIT ET PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A – Droit interne

13. Les maires prennent des arrêtés (ci-après « les arrêtés municipaux ») dans le cadre de leurs pouvoirs de police pour garantir l'ordre public, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Les dispositions pertinentes du code général des collectivités territoriales sont libellées comme suit :

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

Art. L. 2212-2 La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices [...] menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles [...]

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, 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 ; [...]

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

Depuis 2022, la violation d'une interdiction édictée par arrêté municipal est classée comme une contravention de 2^e classe (art. R. 610-5 du code pénal), punie d'une amende de 150 € (art. 131-13 du code pénal).

14. L'article L. 2131-8 du code général des collectivités territoriales prévoit que le représentant de l'État dans le département (c.-à-d. le préfet) ou toute « personne physique ou morale lésée » peut contester un arrêté municipal devant le tribunal administratif. S'agissant des arrêtés municipaux réglementant la mendicité, la dernière catégorie englobe les associations ayant un ressort national « lorsque la décision [contre laquelle elles ont formé un recours] 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 » (Conseil d'État, 4 novembre 2015, n° 375178, § 2). Tous les arrêtés municipaux doivent notamment être transmis au préfet afin que celui-ci puisse exercer son droit de recours le cas échéant.

15. Bien que la France ait dépénalisé la mendicité et le vagabondage en 1994, le code pénal prévoit plusieurs infractions connexes, à savoir :

- « l'exploitation de la mendicité », avec circonstances aggravantes lorsqu'elle est commise à l'égard d'un mineur ou de toute autre personne vulnérable par une personne se trouvant en position d'autorité, ou par plusieurs personnes, entre autres (articles 225-12-5 et 225-12-6) ;
- « la demande de fonds sous contrainte », définie comme le fait, en réunion et de manière agressive, ou sous la menace d'un animal dangereux, de « solliciter, sur la voie publique, la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien » (art. 312-12-1) ;
- « la mise en péril de la santé et de la moralité des mineurs », définie comme le fait de « maintenir un enfant de moins de six ans sur la voie publique ou dans un espace affecté au transport collectif de voyageurs, dans le but de solliciter la générosité des passants » (art. 227-15) ;
- « la traite des êtres humains », y compris à des fins d'exploitation de la mendicité (art. 225-4-1) ;
- « la vente à la sauvette » (art. 446-1) ;
- « la divagation d'animaux dangereux » (art. R. 622-2) ;
- « des bruits ou tapages injurieux ou nocturnes » (art. R. 623-2).

16. Le code des transports interdit la mendicité sur le domaine public ferroviaire et à bord des trains (art. R. 2241-16), ainsi que dans l'emprise des gares routières (art. R. 3116-8). L'article L. 4741-8 du code du travail interdit « d'employer des

mineurs à la mendicité habituelle, soit ouvertement, soit sous l'apparence d'une profession ». L'article L. 3341-1 du code de la santé publique, qui traite de la « répression de l'ivresse publique », autorise les agents des forces de l'ordre à placer en cellule de dégrisement toute personne trouvée en état d'ivresse dans les lieux publics. Aux termes de la disposition réglementaire correspondante (art. R. 3353-1), « [l]e fait de se trouver en état d'ivresse manifeste dans [un lieu public] est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 2^e classe » (150 € au plus).

17. L'article L. 115-1 du code de l'action sociale et des familles indique que l'ensemble des politiques publiques poursuivent l'objectif de lutte contre la pauvreté et les exclusions, en se fondant sur le respect de l'égalité digne de tous les êtres humains, et garantissent l'accès effectif aux droits fondamentaux dans plusieurs domaines, notamment l'emploi et le logement. En outre, tous les organismes publics poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions.

18. La discrimination fondée sur la « vulnérabilité économique » (« *particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, apparente ou connue de son auteur* ») est définie comme une infraction pénale (art. 225-1 du code pénal) et est prohibée par le code du travail (art. L. 1132-1) en vertu de la loi n° 2016-832 du 24 juin 2016.

Arrêtés municipaux réglementant la mendicité

19. Les autorités locales peuvent interdire une série de comportements par arrêté ; cela concerne principalement la mendicité en station assise, allongée ou debout, commise de manière « passive » ou « agressive ». Elles interdisent aussi couramment « l'occupation abusive et prolongée du domaine public », mesure souvent décrite comme un moyen de prévenir les conduites antisociales. Les arrêtés municipaux peuvent aussi faire référence à « l'appropriation » de l'espace public et prohiber des comportements tels que l'utilisation abusive d'équipements de la commune (bancs, abribus), l'entreposage ou l'installation de matériel de quelque nature que ce soit sans disposer d'autorisation, le fait d'étendre du linge ou de faire chauffer de la nourriture, la pratique du camping ou du bivouac, les regroupements de personnes ou la réunion de chiens, même tenus en laisse. Certains arrêtés municipaux interdisent toutes les formes de comportement susceptibles de constituer un trouble, généralement en lien avec la consommation d'alcool, comme la diffusion de musique trop forte, le fait de faire du bruit, l'abandon de déchets, le fait de fumer à proximité d'un établissement scolaire, ou bien d'uriner sur la voie publique. Peuvent aussi être ciblées des activités économiques informelles exercées dans le domaine public, comme la vente ambulante, les spectacles de rue, le lavage de pare-brise ou la fouille de poubelles.

20. Pour satisfaire aux conditions posées par le Conseil d'État (voir *infra*, §§ 23-24), le champ d'application des interdictions prévues par les arrêtés municipaux doit être circonscrit dans le temps (mesures édictées pour une durée pouvant aller jusqu'à plusieurs mois chaque année, limitées à certains jours de la semaine et à des plages horaires spécifiques). Dès lors, les autorités locales peuvent adopter des arrêtés similaires de manière successive au cours d'une même année ou chaque année (le maire de Melun a par exemple pris huit arrêtés identiques entre octobre 2021 et février

2024). Le champ d'application des interdictions en cause est aussi couramment limité à des zones géographiques bien définies (un périmètre urbain clairement déterminé, telles ou telles rues ou places, ou des secteurs situés à proximité de lieux spécifiques, comme les distributeurs d'argent).

21. Les arrêtés municipaux invoquent plusieurs considérations qui relèvent généralement de la notion d'« ordre public » au sens de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales pour justifier l'interdiction de la mendicité ou de tout autre comportement analogue. Cela peut comprendre la sécurité publique, l'hygiène et la salubrité publique, la tranquillité des habitants et la jouissance paisible des biens, la libre circulation des piétons, la prévention des désordres et nuisances sonores, la libre circulation des véhicules, l'usage normal des équipements de la commune et des voies publiques, y compris l'accès sans entrave aux commerces locaux. En outre, les arrêtés municipaux mentionnent couramment la nécessité de préserver l'image de la ville – en prévision d'une grande affluence touristique, particulièrement durant les festivités saisonnières et les périodes de forte fréquentation touristique – ainsi que l'étroitesse des rues dans les centres urbains, en soulignant qu'aucun aménagement n'est possible eu égard à la nécessité de préserver le patrimoine architectural. De plus, ils citent généralement le grand nombre de doléances reçues de la part des habitants, des commerçants et des passants pour démontrer la nécessité d'une intervention réglementaire.

B – Jurisprudence nationale

22. Selon un principe constant, le contrôle administratif est fondé sur la formule « la liberté est la règle et la restriction de police l'exception » ; cela implique que les pouvoirs de police du maire sont qualifiés (Conseil d'État, 10 août 1917, n° 59855) et que les interdictions absolues sont susceptibles d'être invalidées. Il est communément admis que les arrêtés municipaux réglementant la mendicité portent atteinte à la liberté d'aller et venir des personnes concernées (voir par exemple Conseil d'État, 16 juillet 2021, n° 434254), voire à la « liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire », qui découle du principe de fraternité – principe à valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel, 6 juillet 2018, n° 2018-717/718).

23. Il s'ensuit que le contrôle administratif suppose de vérifier si les arrêtés municipaux sont nécessaires et proportionnés au but de protection de l'ordre public. Ce faisant, les juridictions administratives sont guidées par les principes dégagés par le Conseil d'État dans une série de décisions, à savoir que toute restriction imposée par voie d'arrêté doit avoir des limitations géographiques, temporelles et matérielles. À titre d'exemple, le Conseil d'État a confirmé, en 2003, l'arrêt d'une juridiction inférieure selon lequel un arrêté municipal réglementant la mendicité était proportionné à l'objectif poursuivi. La partie pertinente de la décision est ainsi libellée :

« [l'arrêté] comportait des dispositions limitées à la période estivale et applicables seulement à certaines voies du centre de l'agglomération et aux abords de certaines grandes surfaces, [...] ces mesures n'excédaient pas celles que le maire pouvait légalement édicter pour assurer préventivement, en période d'afflux touristique, la sécurité, la commodité et la tranquillité nécessaires aux usagers des voies publiques et [...] les restrictions imposées, compte tenu de leur limitation dans le temps et dans l'espace, ne soumettent pas les personnes concernées à des contraintes excessives autres que celles qu'impose le respect des objectifs poursuivis [...] » (Conseil d'État, 9 juillet 2003, n° 229618)

24. À l'inverse, dans une décision rendue en 2021, le Conseil d'État a invalidé un arrêté municipal interdisant la mendicité aux motifs que :

« Les dispositions de [...] l'arrêté attaqué prohibent comme étant de nature à porter par soi-même atteinte à l'ordre public le seul fait de laisser plus de deux chiens stationner, même temporairement, sur la voie publique, ainsi que, de manière générale, le fait pour un groupe de plus de trois personnes d'émettre des bruits de conversation et de musique "audibles par les passants", sans en préciser la durée ni l'intensité. Les mesures ainsi édictées par l'arrêté litigieux pour une durée de trois mois, sans aucune limitation de plage horaire et tous les jours de la semaine, dans un vaste périmètre géographique correspondant à l'ensemble du centre-ville de la commune, doivent être regardées, alors même que la commune de Saint-Etienne invoque une augmentation de la délinquance et des incivilités dans son centre-ville, comme portant, du fait du caractère général et absolu des interdictions ainsi prononcées, une atteinte à la liberté personnelle, en particulier à la liberté d'aller et venir, qui est disproportionnée au regard de l'objectif de sauvegarde de l'ordre public poursuivi. » (Conseil d'État, 16 juillet 2021, n° 434254)

TEXTES INTERNATIONAUX PERTINENTS

A – Conseil de l'Europe

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative aux lois sur la mendicité

25. Dans l'affaire *Lacatus c. Suisse*, la requérante – une femme rom démunie et vulnérable – se plaignait de l'amende qui lui avait été infligée pour avoir mendié de façon non intrusive, ainsi que de son placement ultérieur en détention pendant cinq jours pour non-paiement. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») a souligné que l'étendue du champ d'application de la réglementation en cause revenait à poser une interdiction générale de la mendicité, et a estimé que l'État défendeur jouissait d'une marge d'appréciation limitée en l'espèce (*Lacatus c. Suisse*, n° 14065/15, § 105, 19 janvier 2021). En procédant à la pesée des intérêts en jeu, la Cour a noté que « l'intéressée est issue d'une famille extrêmement pauvre, qu'elle est analphabète, qu'elle n'avait pas de travail et qu'elle ne touchait pas d'aide sociale » ; elle « avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et d'essayer de remédier à ses besoins par la mendicité » (*ibid.*, § 107). Vu la sévérité de la sanction infligée, qui pouvait « alourdir encore davantage la détresse et la vulnérabilité [de la requérante] » (*ibid.*, § 109), et l'absence d'autres circonstances atténuantes, la Cour a conclu à une violation du droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (*ibid.*, § 117).

26. Dans l'affaire *Dian c. Danemark*, le requérant, un ressortissant roumain âgé de 61 ans, analphabète et sans emploi, se plaignait d'avoir été condamné à une peine de vingt jours d'emprisonnement pour avoir mendié (*Dian c. Danemark* (déc.), n° 44002/22, 21 mai 2024). La Cour a établi une distinction entre cette affaire et l'affaire *Lacatus* pour deux motifs : la situation économique et sociale du requérant, et l'étendue de l'interdiction en cause. Concernant le premier point, il a été déterminé que le requérant gagnait sa vie en vendant un journal, en collectant des bouteilles et en mendiant, qu'il parvenait à envoyer de l'argent à sa famille en Roumanie, où il possédait une maison, qu'il consommait de la cocaïne et du cannabis depuis des années, et que la police l'avait trouvé en possession d'une somme d'argent s'élevant

à 135 €. En outre, en tant que citoyen de l'UE, le requérant avait le droit d'entrer et de séjourner au Danemark pour une durée maximale de trois mois et qu'en cas d'urgence financière, il aurait pu demander une « aide au retour ». Dès lors, la Cour a estimé ne pas être en mesure de conclure que l'exercice de la mendicité par le requérant fusse la seule possibilité d'assurer sa survie. Concernant le second point, le Danemark n'avait pas instauré une interdiction générale de la mendicité, laquelle était autorisée sous certaines conditions. Une personne ne pouvait être condamnée pour mendicité que si la manière dont elle la pratiquait causait des désagréments au public et qu'elle en avait déjà été avertie ou qu'elle s'y livrait dans les rues piétonnes, dans les gares, à l'intérieur ou à l'extérieur des supermarchés ou dans les transports publics. En outre, rien n'indiquait que le requérant eût été régulièrement condamné pour mendicité ou absolument empêché de mendier au Danemark. En conséquence, la Cour a conclu que l'article 8 n'était pas applicable aux faits de l'espèce et a déclaré le grief irrecevable.

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative au droit au logement

27. De nombreux arrêts concernant la France illustrent une série de failles dans la réglementation et des dysfonctionnements dont les requérants ont subi les conséquences. Le refus des autorités administratives d'exécuter les ordonnances rendues par le juge des référés, qui enjoignaient à l'État de fournir un hébergement d'urgence à plusieurs demandeurs d'asile et à leurs enfants, constitue une violation du droit à un procès équitable garanti par l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (*M.K. et autres c. France*, nos 34349/18 et 2 autres, 8 décembre 2022 ; *S.A. et autres c. France*, nos 40429/19 et 53466/21, 23 novembre 2023). L'inexécution d'une décision de justice ordonnant le relogement en urgence de la requérante plus de trois ans après que cette dernière eut été reconnue éligible au dispositif prévu par la loi sur le droit au logement opposable (« loi DALO ») s'analyse en une violation de l'article 6§1 (*Tchokontio Happi c. France*, n° 65829/12, 9 avril 2015). Le défaut de protection et de prise en charge par les autorités d'un mineur non accompagné âgé de 12 ans, avant et après le démantèlement de la zone sud du camp de Calais connu sous le nom de « Jungle », compte tenu de ses conditions de vie particulièrement difficiles et de la non-exécution de l'ordonnance de placement rendue par le juge des enfants aux fins d'assurer sa protection, constitue une violation de l'interdiction des traitements dégradants établie par l'article 3 de la Convention (*Khan c. France*, n° 12267/16, 28 février 2019). L'expulsion de Roms ou de Gens du voyage pour occupation illicite, en raison de l'absence de prise en compte suffisante des besoins de ces familles dans les circonstances spécifiques de l'espèce, notamment au regard du logement, constitue une violation du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile garanti par l'article 8 de la Convention (*Winterstein et autres c. France*, n° 27013/07, 17 octobre 2013 ; *Hirtu et autres c. France*, n° 24720/13, 14 mai 2020).

Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains

28. La Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains est entrée en vigueur le 1^{er} février 2008 et a été ratifiée par la France le 1^{er} mai 2008. L'article 1 de la convention est ainsi libellé :

Article 1 – Objet de la Convention

« 1. La présente Convention a pour objet :

a. de prévenir et combattre la traite des êtres humains, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes ;

b. de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite, de concevoir un cadre complet de protection et d'assistance aux victimes et aux témoins, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que d'assurer des enquêtes et des poursuites efficaces ; [...] »

Assemblée parlementaire, Recommandation 2003 (2012) relative aux migrants roms en Europe

29. Dans cette recommandation, l'Assemblée parlementaire souligne que les préjugés, associés à une tendance répandue d'établir un lien entre les Roms et la criminalité, ont grandement contribué à la situation critique des Roms en Europe. Concernant la criminalisation de la mendicité, elle recommande au Comité des Ministres de charger les comités et organes compétents du Conseil de l'Europe :

« d'analyser la législation et les pratiques des États membres qui visent à criminaliser la mendicité et d'en évaluer les conséquences sur les Roms et les implications au titre de la Convention européenne des droits de l'homme, de la Charte sociale européenne révisée et d'autres normes du Conseil de l'Europe » (§ 6.1.).

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Rapport sur la France (sixième cycle de monitoring), 28 juin 2022

30. Dans ce rapport, l'ECRI formule les observations suivantes concernant la situation des migrants en matière de logement en France :

« 89. [L'ECRI] note avec préoccupation que leur accès [des réfugiés] au logement reste problématique au vu des difficultés de mise en œuvre de la loi DALO (loi sur le droit au logement opposable) et du fait que l'offre de logement ne correspond pas aux besoins, ce qui fait que des réfugiés se retrouvent trop souvent à la rue, dans des campements indignes en périphérie des grandes villes. Des difficultés analogues, voire supérieures, touchent les demandeurs d'asile en attente d'examen de leur demande, ou ceux dont la demande a été refusée et qui sont en attente de transfert. Enfin, l'ECRI regrette que la mise à l'abri des personnes vulnérables, y compris des mineurs non accompagnés, n'ait pas toujours été assurée pendant la crise sanitaire et continue de rester problématique. L'ECRI estime que les politiques du logement devraient tenir compte de ces réalités et invite les autorités à prendre les mesures qui conviennent afin d'améliorer les conditions d'hébergement des personnes migrantes, en demande d'asile ou bénéficiant du statut de réfugié ou d'une protection subsidiaire. »

31. L'ECRI a aussi relevé le grand nombre d'expulsions de Gens du voyage d'emplacements non autorisés, souvent sans qu'aucune solution de relogement ne leur soit proposée (§ 96). Les Roms faisaient aussi fréquemment l'objet d'expulsions, dans le cadre des objectifs des autorités visant à « résorber les campements illicites », en vue de l'insertion des communautés vivant dans ces campements par l'accès à la santé, au logement, à l'emploi, et à la scolarisation des enfants (§ 100). Dans ce contexte, l'ECRI a exprimé ses préoccupations quant au sort des personnes expulsées sans solution de relogement.

Commissaire aux droits de l'homme

32. Dans son rapport de 2015 sur la France, Nils Muižnieks, alors Commissaire aux droits de l'homme, considérait l'interdiction de la mendicité à Marseille comme un exemple « d'antitsiganisme » (Rapport suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, § 171). Concernant la Norvège, estimant que l'interdiction générale de la mendicité non agressive avait un effet discriminatoire sur les immigrants roms et portait atteinte à leur liberté d'expression, il a conclu que de telles lois devraient être abrogées (*Report following a visit to Norway from 19 to 23 January 2015*, §§ 59-67).

Rapport thématique sur la législation et les politiques relatives à la mendicité, en particulier des enfants (2022)

33. Ce rapport du Comité d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (ADI-ROM) met en lumière une tendance très inquiétante au retour de lois de lutte contre la mendicité, le vagabondage et la violation de la propriété privée, qui sont de plus en plus souvent mises en œuvre en Europe pour entraver la mobilité des Roms et des Gens du voyage. Selon le rapport, la traite des êtres humains, en particulier pour la mendicité forcée, reste un phénomène assez limité et les familles qui mendient dans la rue le font très probablement en raison de leur extrême pauvreté et de la marginalisation. Concernant la France, le rapport fait état de statistiques qui suggèrent qu'à peine 3 % des enfants mendiants seraient victimes de la traite.

34. Le rapport conclut que pour être efficaces, les solutions visant à abolir le phénomène de la mendicité des enfants en Europe doivent s'inscrire dans une stratégie à moyen et long terme menée sur plusieurs axes. L'amélioration des conditions de vie et l'accès à des jardins d'enfants permettrait d'obtenir une réduction rapide de la mendicité des enfants. Si l'on faisait sortir les Roms de la pauvreté extrême en élevant le niveau de formation des adultes et leur taux d'emploi, ainsi qu'en améliorant leur accès aux services sociaux et de santé et aux prestations sociales, la mendicité des enfants pourrait disparaître durablement. Selon le rapport, de telles mesures seraient préférables à une approche consistant simplement à laisser les familles de Roms poursuivre leur route ou émigrer temporairement du pays, qui ne fait que déplacer le problème sans pour autant aborder ou pallier les causes premières du phénomène et ses conséquences sociales négatives, et n'a pas non plus d'incidence sur la traite des êtres humains.

B – Nations Unies

Rapporteuse spéciale sur le logement convenable, rapport sur la visite en France, 28 août 2020

35. La Rapporteuse spéciale résume en ces termes les constatations effectuées lors de la visite :

« 90. [...] Face à la hausse des prix des logements et des loyers, l'accessibilité économique du logement est devenue un problème important. Dans les zones métropolitaines, l'offre de logements sociaux destinés aux personnes démunies est insuffisante. Les personnes vivant dans des implantations sauvages sont souvent privées des services de base et sont régulièrement expulsées. Le nombre de sans-abri augmente à un rythme soutenu à mesure

que s'aggrave la pénurie d'hébergements d'urgence et de logements à long terme. Les migrants qui fuient les conflits civils ou l'extrême pauvreté et qui vivent dans des conditions extrêmes font peser une pression supplémentaire sur les autorités nationales et locales, qui doivent mettre à la disposition de chacun un logement adéquat et abordable. Cette situation, notamment les obstacles à l'accès à la justice et l'ouverture du marché du logement aux investisseurs privés, met le secteur du logement sous tension, malgré les efforts des autorités. [...] »

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, 30 octobre 2023

36. Dans la mesure où cela est pertinent en l'espèce, il est à noter que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (« le Comité ») a constaté que malgré les mesures adoptées par l'État partie, l'incidence de la pauvreté parmi certains groupes défavorisés et marginalisés continue à aggraver leur situation d'exclusion sociale, et que le taux de pauvreté n'a pas baissé et est même en légère augmentation (§ 38). Le Comité a en outre réitéré sa préoccupation concernant l'insuffisance de logements abordables et de logements sociaux et l'insuffisance de capacité des hébergements d'urgence pour combler les besoins des groupes les plus défavorisés et marginalisés ; le nombre élevé de personnes sans abri ainsi que de personnes vivant dans des lieux de vie informels dans des conditions de vie déplorables, notamment les Roms ; les conditions de vie déplorables des migrants et demandeurs d'asile dans les campements informels, sans accès à l'eau, à l'assainissement, à une alimentation adéquate et à des services de santé ; le recours à des expulsions forcées des lieux de vie informels souvent menées sans que soient proposées des solutions de logement de substitution ni que soient pris en compte les besoins spécifiques des personnes concernées, notamment les enfants (§ 42).

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels

37. Le Comité fait figurer la situation socio-économique au nombre des motifs qui sont implicitement couverts par l'interdiction de discrimination consacrée à l'article 2, paragraphe 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en se fondant sur les considérations suivantes :

« 35. Des individus et des groupes de population ne doivent pas être traités arbitrairement en raison de leur appartenance à une certaine catégorie économique ou sociale ou à une certaine couche sociale. La situation sociale et économique d'une personne pauvre ou sans domicile fixe, peut faire qu'elle est constamment en butte à une discrimination, à une stigmatisation et à des stéréotypes négatifs, ce qui peut avoir pour conséquence qu'on lui refuse la même qualité d'éducation et de soins de santé que les autres ou le même accès à ces services, ou qu'on lui refuse l'accès aux lieux publics ou le même accès que les autres. »

Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, rapport sur la pénalisation des personnes vivant dans la pauvreté (2011)

38. Ce rapport analyse plusieurs lois, réglementations et pratiques qui punissent, isolent et contrôlent les personnes vivant dans la pauvreté et compromettent leur autonomie. Il note que de telles mesures ont été de plus en plus fréquemment adoptées au cours des trois dernières décennies, notamment à cause des crises

économiques et financières, et qu'elles représentent une menace grave à l'exercice des droits de l'homme par les personnes vivant dans la pauvreté.

Conseil des droits de l'homme, Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (2012)

39. Les Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme constituent le premier cadre de référence mondial à fournir des orientations spécifiquement axées sur les droits humains des personnes vivant dans la pauvreté. Il est notamment observé, à propos des personnes vivant dans la pauvreté, que les « amendes qui leur sont infligées exercent sur elles des effets disproportionnés, aggravent leur situation et perpétuent le cercle vicieux de la pauvreté », et que les « personnes sans abri, en particulier, sont souvent soumises à des restrictions à leur liberté de mouvement et sanctionnées pour leur usage de l'espace public ». Par conséquent, les États devraient « [a]broger ou réformer les lois qui incriminent les activités de subsistance dans les lieux publics, telles que le sommeil, la mendicité, la prise d'aliments ou les activités nécessaires à l'hygiène personnelle ».

40. Le Comité a noté que les Principes directeurs, qui réaffirment l'approche de la pauvreté fondée sur les droits humains, constituent une importante source d'interprétation de l'article 30 de la Charte (Conclusions 2013, Observation interprétative de l'article 30).

Rapporteuse spéciale sur le logement convenable, Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable (2019)

41. Dans ce document, la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable décrit les éléments clés nécessaires à la réalisation effective du droit au logement. La ligne directrice n° 5 fait référence à l'obligation d'éliminer le sans-abrisme dans les plus brefs délais et de mettre fin à la criminalisation des personnes qui y sont confrontées. Partant, les États devraient proscrire et combattre la discrimination fondée sur le fait d'être sans abri ou sur toute autre situation en matière de logement, et abroger toutes les lois et mesures qui incriminent le sans-abrisme ou qui répriment les comportements associés au fait de ne pas avoir de logement, tels que dormir ou manger dans des espaces publics. L'expulsion forcée des sans-abri de l'espace public et la destruction de leurs effets personnels doivent être interdits.

Rapporteur spécial sur le logement convenable et Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Rompre le cycle : mettre fin à la criminalisation du sans-abrisme et de la pauvreté (2024)

42. Cette étude conjointe du Rapporteur spécial sur le logement convenable et du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme explique pourquoi la criminalisation des pauvres et des sans-abri est une réponse inappropriée et peut porter atteinte à toute une série de droits humains. Selon l'étude, la criminalisation perpétue les séquelles laissées par des siècles de discrimination et d'exclusion et renforce la discrimination et la stigmatisation ; privilégier cette approche pour traiter les problèmes sociaux est inadapté, inefficace et coûteux. L'étude appelle les États et les Gouvernements locaux à abroger les lois sur le vagabondage et les lois qui pénalisent les activités de survie dans les espaces publics, comme le fait de dormir,

de manger, de mendier ou d'exercer une activité économique informelle sur le domaine public.

Organisation internationale du travail (OIT), Convention (n° 190) sur la violence et le harcèlement, 2019

43. La convention n° 190 impose aux États de prendre des mesures appropriées pour prévenir la violence et le harcèlement dans le monde du travail, y compris en ce qui concerne les travailleurs de l'économie informelle. Ils doivent notamment identifier les secteurs ou professions et les modalités de travail qui exposent davantage les travailleurs à la violence et au harcèlement, et prendre des mesures pour protéger ces personnes de manière efficace (articles 3 et 8). L'article 8 de la convention répond au fait que nombre de travailleurs de l'économie informelle, en particulier ceux qui travaillent dans des espaces publics, notamment les vendeurs ambulants et les ramasseurs de déchets, subissent la violence et le harcèlement des autorités publiques qui leur confisquent des biens, leur exigent des faveurs sexuelles ou les dispersent de force (OIT, *La violence et le harcèlement dans le monde du travail. Guide sur la convention n° 190 et la recommandation n° 206*, p. 44).

C – Union européenne

Socle européen des droits sociaux

44. Le principe 19 du Socle européen des droits sociaux est ainsi libellé :

« 19. Logement et aide aux sans-abri

Les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un accès au logement social ou d'une aide au logement de qualité.

Les personnes vulnérables ont droit à une assistance et une protection appropriées contre les expulsions forcées.

Des hébergements et des services adéquats doivent être fournis aux sans-abri afin de promouvoir leur inclusion sociale. »

D – Autres mécanismes régionaux de protection des droits humains

Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Principes régissant la dépénalisation des infractions mineures en Afrique (2017)

45. Par l'adoption de ces principes, la Commission africaine a déclaré que les lois qui créent des infractions mineures, y compris la mendicité, sont contraires aux principes d'égalité devant la loi et de non-discrimination au motif qu'elles ciblent les pauvres et les autres personnes vulnérables ou ont un impact disproportionné sur eux (§ 6). Elle a ajouté ce qui suit :

« 7. La répression des infractions mineures a pour effet de punir, de discriminer, de contrôler et de porter atteinte à la dignité des personnes sur la base de leur statut. Cela compromet aussi l'autonomie des individus en restreignant l'exercice d'activités de subsistance dans les lieux publics, en particulier pour les personnes vivant dans la pauvreté. L'application de ces lois perpétue la stigmatisation de la pauvreté en imposant une réponse pénale à des problèmes socio-économiques et de développement durable. De ce point de vue, la pénalisation des infractions mineures renforce les attitudes discriminatoires à l'égard des personnes marginalisées. » [Traduction non officielle]

Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, Avis consultatif du 4 décembre 2020

46. La Cour africaine fait observer que les lois sur le vagabondage « répriment en réalité les pauvres et les personnes défavorisées, y compris [...] les sans-abri » et constituent une violation de l'interdiction des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Elle estime en outre que leur application est contraire à l'obligation de l'État de protéger les droits des femmes, des enfants et des personnes handicapées.

Commission interaméricaine des droits de l'homme, Rapport sur la pauvreté et les droits de l'homme dans les Amériques (2017)

47. Dans ce rapport intitulé « Poverty and Human Rights » [disponible en anglais et en espagnol], la Commission interaméricaine des droits de l'homme souligne que les règles et pratiques qui restreignent des comportements et activités considérés comme « indésirables » ou contraires à l'ordre public, tels que mendier, dormir ou errer dans les rues, aggravent la situation d'exclusion et de discrimination à laquelle sont confrontées les personnes défavorisées qui vivent dans la pauvreté (§ 177). Par conséquent, la Commission met en exergue que l'interdiction de la mendicité et des activités connexes peut aboutir à la violation des principes d'égalité et de non-discrimination (§ 178).

EN DROIT

REMARQUES LIMINAIRES

48. Les organisations réclamantes dénoncent la multiplication d'arrêtés municipaux interdisant et réprimant les comportements généralement adoptés par les personnes qui vivent en situation de précarité dans l'espace public pour assurer leur subsistance – principalement la mendicité, mais aussi le fait de rester en position assise ou allongée, de dormir ou de maintenir une présence prolongée dans la rue, ou encore les regroupements. Elles allèguent que de tels arrêtés sont courants et continuent d'être édictés dans l'ensemble du pays. Les organisations réclamantes assurent que ces mesures sont ancrées dans les préjugés à l'égard des personnes vivant dans la pauvreté et que leur application systématique accentue leur exclusion des lieux publics et contribue à renforcer l'exclusion sociale. Elles contestent la qualification des arrêtés opérée par le Gouvernement, qui soutient que leur seule finalité est la préservation de l'ordre public, et affirment qu'ils ciblent la seule présence des personnes sans-abri ou en situation de précarité dans les espaces publics.

49. Pour sa part, le Gouvernement fait valoir que les pouvoirs du maire de prendre de tels arrêtés sont encadrés par la loi, que les arrêtés en cause poursuivent un but légitime, à savoir la préservation de l'ordre public, et qu'ils sont soumis au contrôle de légalité exercé par le préfet et au contrôle juridictionnel des tribunaux administratifs. Il invoque en outre les mesures prises pour améliorer la situation des publics vulnérables en matière de logement – allocations budgétaires, financement accru des accueils de jour et des maraudes, hausse des attributions de logements sociaux à des ménages sans-abri, entre autres.

50. Les organisations réclamantes contestent l'argument du Gouvernement concernant l'effectivité du contrôle juridictionnel et relèvent que de tels arrêtés continuent d'être édictés, malgré quelques revers judiciaires.

51. S'agissant des politiques de lutte contre le sans-abrisme auxquelles le Gouvernement fait référence, le Comité note que la présente réclamation vise essentiellement la multiplication des arrêtés municipaux en cause et porte sur le point de savoir si cela est conforme à l'article 30, lu seul et en combinaison avec l'article E de la Charte. Tout en admettant la pertinence des mesures générales de politique sociale en tant qu'élément contextuel, le Comité observe qu'elles n'entrent pas dans le champ des allégations spécifiques formulées par les organisations réclamantes. Le Comité considère par ailleurs que l'existence de voies de recours effectives pour contester les arrêtés municipaux litigieux constitue une allégation distincte sous l'angle de l'article 30 de la Charte, qui doit être examinée séparément.

52. S'agissant des violations alléguées des articles 11 et 31§1 de la Charte, elles concernent les conséquences des arrêtés municipaux en termes de restriction de la capacité des personnes concernées à exercer leur droit à la protection de la santé et le droit au logement. Cependant, le Comité note que la réclamation ne fournit pas d'informations suffisamment précises ou détaillées qui lui permettraient de procéder à une appréciation distincte sous l'angle de ces dispositions. Il considère que l'article 30 de la Charte offre un cadre plus approprié pour examiner les implications plus larges des mesures en cause, y compris en lien avec les soins de santé ou le logement. Le Comité a déjà mis en évidence le lien très étroit entre l'effectivité du droit consacré par l'article 30 de la Charte et la jouissance des droits reconnus dans d'autres dispositions, notamment le droit à la protection de la santé (article 11) et le droit au logement (article 31) (Conclusions 2013, observation interprétative de l'article 30).

53. En conséquence, le Comité examinera les allégations contenues dans la réclamation comme suit :

- violation alléguée de l'article 30 de la Charte concernant la prolifération des arrêtés municipaux réglementant la mendicité ;
- violation alléguée de l'article 30 de la Charte concernant l'existence de recours ;
- violation alléguée de l'article E lu conjointement avec l'article 30 de la Charte concernant la prolifération des arrêtés municipaux réglementant la mendicité.

54. Le Comité relève que les organisations réclamantes utilisent, entre autres, des expressions telles que « personnes en situation de précarité sociale et économique », « personnes sans-abri » ou « sans domicile », « personnes à la rue », « personnes en situation de précarité », « personnes démunies et en grande détresse » pour désigner les personnes concernées par les arrêtés municipaux. Aux fins de la présente décision, le Comité considère qu'il s'agit de « personnes vivant dans la pauvreté » et décide par conséquent de privilégier l'emploi de cette expression en règle générale. Il observe également que la plupart des individus concernés sont probablement sans-abri. À cet égard, il est rappelé que selon la définition donnée par le Comité, le terme « sans-abri » désigne les personnes qui ne disposent pas légalement d'un logement ou d'une autre forme d'hébergement d'un niveau suffisant au sens de l'article 31§1 de la Charte (Conférence des Églises européennes (CEC) c. Pays-Bas, réclamation n° 90/2013, décision sur le bien-fondé du 1^{er} juillet 2014, § 135). Dans le contexte français, le Comité note par ailleurs que la définition nationale du sans-abrisme

englobe, outre les personnes dormant dans la rue ou sans-abri, les personnes vivant dans des structures non conventionnelles ainsi que celles vivant dans différents types d'hébergement d'urgence financés par l'État ou hébergées ou logées temporairement (accueil en foyer ou dans un gymnase, centres d'hébergement pour les migrants, hôtels) [voir *infra*, § 75].

I. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE 30 DE LA CHARTE

55. L'article 30 de la Charte est ainsi libellé :

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

Partie I : « Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. »

Partie II : « 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. »

En ce qui concerne les arrêtés municipaux réglementant la mendicité

A – Argumentation des parties

1. Les organisations auteurs de la réclamation

56. Les organisations réclamantes indiquent que selon les estimations officielles, en 2019 environ 300 000 personnes étaient sans domicile en France (dont environ 40 000 sans-abri), soit une progression d'environ 10 % depuis 2012 selon la Cour des comptes. Elles font observer que le sans-abrisme affecte de manière disproportionnée les personnes ayant été placées par l'Aide sociale à l'enfance, les anciens détenus et les personnes sortant d'institutions psychiatriques. Sont également surreprésentées les personnes en rupture avec leur famille ou présentant des addictions. Les organisations réclamantes font aussi référence aux expulsions à répétition de bidonvilles ou, dans le cas des Gens du voyage, de terrains occupés sans autorisation, qui seraient l'une des principales causes du sans-abrisme. Elles soulignent qu'il s'agit souvent d'expulsions forcées, sans qu'aucune solution d'hébergement ou de relogement ne soit proposée. Elles font aussi valoir que l'offre d'hébergement d'urgence ne suffit pas à répondre à la demande et que les structures existantes ne sont pas convenables en raison de conditions d'hygiène et de sécurité déplorables ou d'exigences déraisonnables (refus d'accueil des personnes ayant des animaux de compagnie ou présentant des addictions, impossibilité de recevoir des visites de membres de la famille ou d'amis). Les organisations réclamantes affirment que de nombreuses personnes sont contraintes de dormir à la rue, de manière temporaire ou permanente, du fait de l'insuffisance de l'offre d'hébergement.

57. Compte tenu de ce qui précède, les organisations réclamantes allèguent que de nombreuses communes ont pris des arrêtés interdisant la mendicité et d'autres

comportements généralement adoptés par les personnes qui vivent dans la pauvreté dans l'espace public, comme la station assise ou allongée dans certains endroits, l'occupation prolongée du domaine public, les regroupements ou la présence de chiens à leurs côtés. Elles soutiennent que ces mesures privent les personnes vivant dans la pauvreté des moyens de subvenir à leurs besoins élémentaires, portant ainsi atteinte à leur dignité humaine. De plus, les arrêtés en cause sont souvent motivés non pas par une menace réelle pour l'ordre public, mais plutôt par des considérations économiques ou par le malaise des pouvoirs publics face à une pauvreté visible. Selon elles, ces motifs ne sont pas légitimes et ne sauraient justifier une restriction des droits humains.

58. Les organisations réclamantes affirment en outre que les mesures anti-mendicité sont alimentées et renforcées par les stéréotypes négatifs sur les personnes vivant dans la pauvreté, qui sont souvent considérées comme étant violentes, grossières, sales et alcoolisées ; elles enfreindraient par nature la loi. Elles citent un rapport de l'Agence nouvelle des solidarités actives selon lequel les personnes sans-abri sont fréquemment victimes de préjugés quant à leur « capacité à habiter » ; ces suppositions préjudiciables constituent un filtre d'accès au logement et font obstacle à la politique du Logement d'abord. Elles mentionnent également des données chiffrées relatives à l'attribution des logements sociaux qui font apparaître que les demandeurs sans-abri sont beaucoup moins susceptibles d'obtenir un logement social que d'autres catégories éligibles, comme les ménages locataires ou les personnes hébergées temporairement. Elles font valoir qu'en éloignant les personnes vivant dans la pauvreté des centres urbains, les services répressifs détruisent les liens sociaux et perturbent la fourniture de services essentiels. À titre d'exemple, elles font état d'un arrêté pris par le préfet de police de Paris en date du 9 octobre 2023 qui interdisait les distributions alimentaires organisées par diverses associations à l'intérieur d'un périmètre délimité de la ville, pour des motifs d'ordre public liés à des attroupements de personnes marginalisées. Le 17 octobre 2023, un tribunal administratif a suspendu l'arrêté en estimant que les risques de troubles à l'ordre public allégués n'étaient pas établis et que cette mesure avait pour effet de restreindre l'accès à des denrées alimentaires pour des centaines de personnes en situation de grande précarité. Les organisations réclamantes font observer que les mesures d'éloignement sont aussi un facteur de vulnérabilité accrue des personnes concernées, en les exposant davantage au risque de subir un vol ou une agression. Les autorités locales privilégient la répression au détriment de mesures visant à s'attaquer aux causes profondes du sans-abrisme et de la pauvreté. La plupart des décrets anti-mendicité ne prévoient aucune orientation vers un centre d'accueil ou vers des services d'accompagnement social. Les organisations réclamantes renvoient enfin à l'affaire *Lacatus c. Suisse*, dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 8 de la Convention dans des circonstances telles que celles de l'espèce.

59. Les organisations réclamantes contestent la notion de « mendicité agressive », notant que la seule présence de personnes mendiant dans l'espace public est souvent ressentie comme intrusive et désagréable. Elles affirment que les préoccupations sous-jacentes concernant le risque de troubles à l'ordre public sont exagérées et que la formulation excessivement vague des arrêtés confère un vaste pouvoir discrétionnaire à la police municipale. Elles font valoir que leur application entraîne

une exclusion des personnes vivant dans la pauvreté des centres urbains et est une cause de non-recours à l'aide publique.

60. Les organisations réclamantes indiquent par ailleurs que l'appréciation portée par les juridictions administratives dans leur contrôle des arrêtés en cause est hétérogène. Concrètement, certains juges prononcent leur annulation au motif qu'ils ne respectent pas les exigences de nécessité et de proportionnalité, tandis que d'autres les confirment pour ainsi dire par défaut.

61. Pour illustrer l'étendue du problème, les organisations réclamantes ont produit un échantillon de 95 arrêtés anti-mendicité édictés dans 51 communes entre 2008 et 2024, ainsi que de nombreux procès-verbaux et mails courants établis par plusieurs municipalités. Elles relèvent également l'absence de chiffres officiels sur le nombre total d'arrêtés de ce type, en soulignant qu'en raison du grand nombre de communes en France (plus de 34 900), il est difficile d'en faire un recensement systématique.

2. Le Gouvernement défendeur

62. Le Gouvernement soutient que les pouvoirs de police du maire sont strictement encadrés et ne peuvent être exercés qu'à la seule fin d'assurer la préservation de l'ordre public. Au demeurant, toute mesure doit être proportionnée au but poursuivi. Il souligne que les arrêtés municipaux peuvent être contestés devant les tribunaux, lesquels opèrent un contrôle rigoureux. Le Gouvernement souligne le caractère permissif de la règle de droit qui donne qualité pour agir aux associations et aux personnes concernées, leur permettant ainsi d'engager une procédure devant la juridiction compétente. Le Gouvernement établit aussi une distinction entre le rôle préventif de la police administrative et la fonction répressive de la police judiciaire.

63. Le Gouvernement nie les allégations selon lesquelles les arrêtés municipaux cibleraient les personnes sans domicile ou en situation de précarité et assure que chaque restriction est décidée en fonction des circonstances locales, telles que les variations saisonnières de population ou des préoccupations spécifiques récurrentes en matière de sûreté publique ; les arrêtés sont en outre souvent limités dans le temps comme dans l'espace. S'agissant de l'aide sociale, il souligne que les arrêtés municipaux n'ont pas vocation à prévoir de tels dispositifs ; il incombe à d'autres autorités d'exercer cette fonction. À cet égard, le Gouvernement fait référence au droit à la domiciliation qui permet aux personnes sans domicile ou vivant dans des zones d'habitat informel de disposer d'une adresse officielle pour accéder à des prestations sociales et exercer d'autres droits, au droit inconditionnel à un hébergement d'urgence qui est reconnu à toute personne dans le besoin (même sans titre de séjour valide) par l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, au Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) et au plan qui l'a suivi (plan « Logement d'abord 2 »), au droit opposable au logement (loi DALO) et au droit opposable à un hébergement d'urgence prévu par l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation. S'agissant de l'offre de soins de santé pour les personnes vivant dans la pauvreté, il mentionne le déploiement d'équipes mobiles médico-sociales, les services de soins disponibles sur place dans les structures d'accueil, l'élargissement de l'accès à l'assurance maladie, si les conditions d'éligibilité sont remplies, et la fourniture d'un accompagnement personnalisé en vue d'assurer l'accès effectif aux soins.

64. En ce qui concerne l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Lacatus c. Suisse*, le Gouvernement cherche à établir que la situation est différente en l'espèce. Contrairement à la Suisse, la France ne prévoit pas une interdiction générale de la mendicité et toute mesure visant à restreindre la mendicité doit être proportionnée au but poursuivi. Le Gouvernement soutient en outre que les arrêtés municipaux réglementant la mendicité ne font aucunement obstacle au droit des personnes concernées de rechercher un emploi ou de l'exercer.

B – Appréciation du Comité

65. Le Comité rappelle que la portée de l'article 30 doit s'interpréter au regard aussi bien de la protection contre la pauvreté (sous l'angle des situations de précarité sociale) que de la protection contre l'exclusion sociale (sous l'angle des obstacles à l'inclusion et à la participation citoyenne), d'une façon autonome ou en combinaison avec d'autres dispositions connexes de la Charte (Conclusions 2013, Observation interprétative de l'article 30). Dans une affaire récente concernant les conditions de vie dans un bidonville, le Comité a estimé que la stigmatisation et les messages discriminatoires à l'encontre de ses habitants, y compris des déclarations publiques les associant à la criminalité et au trafic de drogue, aggravaient leur exclusion sociale et que de tels agissements étaient révélateurs d'une violation de l'article 30 de la Charte (*Défense des Enfants International (DEI) et autres c. Espagne*, réclamation n° 206/2022, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2024, §§ 206-207).

66. L'article 30 de la Charte exige des États parties qu'ils adoptent une approche globale et cordonnée de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Conclusions 2003, France), laquelle doit consister en un cadre analytique et en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes pour lever les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux, notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'éducation, à la culture et à l'assistance sociale et médicale. Il convient de relier et d'intégrer les politiques publiques de manière cohérente, en intégrant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans tous les volets de l'action publique et en allant au-delà d'une approche purement sectorielle ou axée sur des groupes cibles. Des mécanismes de coordination efficaces doivent exister à tous les niveaux, y compris au niveau de la fourniture de l'aide et des services aux utilisateurs finaux (Déclaration sur la covid-19 et les droits sociaux, 24 mars 2021).

67. Toute restriction à la jouissance des droits protégés par la Charte doit satisfaire aux conditions énoncées à l'article G de la Charte (Déclaration sur la covid-19 et les droits sociaux, 24 mars 2021 ; Confédération générale grecque du travail (GSEE) c. Grèce, réclamation n° 111/2014, décision sur le bien-fondé du 23 mars 2017, § 83). Ainsi, toute restriction doit i) être prescrite par la loi et remplir les conditions de précision et de visibilité, ii) poursuivre un but légitime, c.-à-d. protéger les droits et libertés d'autrui, l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs et iii) être nécessaire dans une société démocratique pour parvenir à ces buts : il doit exister un lien de proportionnalité raisonnable entre la restriction au droit et le ou les buts légitimes poursuivis. Sur ce dernier point, toute restriction doit répondre à un besoin social impérieux et être la mesure la moins restrictive en termes d'impact sur les droits énoncés par la Charte parmi celles susceptibles d'atteindre l'objectif poursuivi. Les restrictions admises par l'article G doivent être interprétées de manière étroite (GSEE c. Grèce, *op. cit.*, § 83).

Sur l'existence d'une restriction

68. Selon les organisations réclamantes, les arrêtés municipaux réglementant la mendicité ont notamment pour effet d'aggraver la situation des personnes vivant dans la pauvreté en les décourageant de chercher à obtenir des aides publiques et les pénalisent en sanctionnant des comportements qui constituent leur seul moyen de subvenir à leurs besoins, ainsi qu'en perturbant la fourniture de services essentiels. Il ressort des éléments dont dispose le Comité que les personnes vivant dans la pauvreté se voient couramment infliger des amendes et être éloignées des centres-villes pour des comportements tels que la mendicité, l'occupation prolongée du domaine public, les regroupements de personnes avec ou sans chiens, l'utilisation abusive des équipements de la commune, la consommation d'alcool, la diffusion de musique trop forte, ou encore le fait d'uriner sur la voie publique (voir *supra*, § 19). Le Comité estime que de telles mesures constituent une restriction au droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale au sens de l'article 30 de la Charte.

Sur le point de savoir si la restriction était prescrite par la loi

69. Le Comité note que les arrêtés municipaux réglementant la mendicité donnent effet aux pouvoirs de police du maire, tels que définis à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, et relève les précisions apportées à ce propos par le Conseil d'État dans sa jurisprudence (voir *supra*, §§ 13, 23-34). Le Comité note également l'argument des organisations réclamantes selon lequel le caractère vague de notions essentielles telles que « l'ordre public » ôte toute prévisibilité à leur application. Constatant l'existence formelle d'un fondement juridique, le Comité s'attachera à examiner les allégations relatives au défaut de précision et de prévisibilité dans son appréciation de la proportionnalité (voir *infra*, §§ 78-79).

Sur le point de savoir si la restriction poursuivait un but légitime

70. Selon le Gouvernement, les arrêtés municipaux réglementant la mendicité sont édictés en vue d'assurer la préservation de l'ordre public, au sens de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales. Pour leur part, les organisations réclamantes affirment que la mendicité n'est pas, en soi, un trouble à l'ordre public et que les arrêtés contestés visent des manifestations de la pauvreté plutôt que des comportements qui constitueraient une atteinte réelle à la sécurité ou à la tranquillité publique. Le Comité reconnaît que les autorités nationales peuvent avoir valablement intérêt à agir pour réglementer certaines formes de mendicité étroitement définies, par exemple en présence d'éléments concrets permettant de conclure à l'existence d'une situation de traite des êtres humains ou d'exploitation de personnes vulnérables, ou lorsque la mendicité s'exerce en usant de menaces ou en recourant à la contrainte ou à d'autres formes d'agression (voir, *mutatis mutandis*, *Lacatus c. Suisse, op. cit.*, § 97). Partant, la restriction en cause poursuit, *prima facie*, des buts légitimes au sens de l'article G, à savoir la protection des droits et libertés d'autrui.

Sur le point de savoir si la restriction était nécessaire dans une société démocratique

71. Le Comité examinera d'abord si les raisons avancées pour justifier les arrêtés municipaux étaient pertinentes et suffisantes. Il note que les autorités locales invoquent souvent des considérations économiques pour justifier les mesures anti-

mendicité, qu'il s'agisse d'améliorer l'expérience des touristes ou de protéger la viabilité des commerces locaux, lesquels seraient menacés par le grand nombre de personnes vivant dans la pauvreté qui se concentrent dans le centre-ville. À l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres organes de suivi internationaux, le Comité considère que de tels arguments économiques ne sauraient justifier des restrictions à la jouissance des droits humains (voir, *mutatis mutandis*, *Lacatus c. Suisse*, *op. cit.*, § 113, ainsi que les sources qui y sont citées).

72. Les parties sont en désaccord sur le point de savoir si la pénalisation de la mendicité et d'autres comportements généralement adoptés par les personnes vivant dans la pauvreté dans l'espace public est propre à assurer la sauvegarde de l'ordre public (voir *supra*, § 70). Au vu des pièces produites en tant qu'élément de preuve (voir *supra*, § 61), le Comité observe que les interventions des services répressifs sont généralement déclenchées par la simple présence de personnes dans l'espace public, sans que leur comportement – la mendicité, le sommeil, les regroupements, la consommation d'alcool – constitue une indication objective d'un réel trouble à l'ordre public. Le Comité relève en outre que les juridictions administratives annulent régulièrement des arrêtés municipaux au motif qu'ils ne respectent pas les principes de nécessité et de proportionnalité. À titre d'exemple, dans une décision rendue le 5 avril 2022 (n° 1903151), le tribunal administratif de Nice a constaté que « la plupart des [...] pièces [produites par le Gouvernement] se bornent à relater la simple présence de personnes sans domicile fixe dans l'espace public ou pratiquant la mendicité, sans résistance ou violence de leur part à l'égard de la police municipale ou à l'égard des passants et rarement accompagnées de chiens ». Le Comité note également que le Gouvernement n'a apporté aucun élément susceptible de démontrer que la mendicité et d'autres comportements adoptés par les personnes vivant dans la pauvreté sont de nature à porter atteinte à l'ordre public.

73. Le Comité note que les autorités locales citent de manière systématique le grand nombre de doléances reçues de la part des commerçants, des habitants et des passants pour prouver l'existence d'une menace à l'ordre public justifiant l'adoption des interdictions en cause (voir *supra*, § 21). Il relève que certains arrêtés font aussi référence au « sentiment d'insécurité » causé par la présence de personnes vivant dans la pauvreté sur la voie publique. De l'avis du Comité, de telles perceptions sont révélatrices des préjugés de l'opinion publique à l'égard des personnes qui pratiquent la mendicité ou dorment à la rue plutôt que d'une réelle menace à l'ordre public. Renvoyant aux Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, il note que les « personnes vivant dans la pauvreté ont le droit d'être protégées contre la stigmatisation associée à ce phénomène » (§ 21). Cette stigmatisation se manifeste souvent sous forme de croyances communément répandues, comme celles qui portent à croire que des personnes s'adonnent à la mendicité parce qu'il s'agit d'une activité lucrative ou parce qu'elles ne veulent pas travailler, ou que les personnes vivant dans la pauvreté seraient intrinsèquement dangereuses, malhonnêtes ou incapables d'élever des enfants. La stigmatisation induite par des comportements tels que la mendicité ou le fait de dormir à la rue a à son tour de lourdes conséquences pour les personnes concernées, en les exposant à subir des violences physiques ou verbales dans leur vie quotidienne (sur la question des « préjugés à l'encontre des personnes en situation de pauvreté », voir, par exemple, Nations Unies, Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, *Interdire la discrimination fondée sur la précarité socioéconomique : un outil essentiel dans la lutte contre la*

pauvreté, document A/77/157, 13 juillet 2021, §§ 5-6, ainsi que les sources qui y sont citées). Le Comité souligne que contrairement à l'approche punitive adoptée en l'espèce, l'article 30 de la Charte impose aux autorités nationales de prendre des mesures propres à promouvoir la sensibilisation de toute la société à la problématique du sans-abrisme, en cultivant l'empathie et la compréhension.

74. Dans le cadre de l'analyse de proportionnalité, le Comité examine ensuite les conséquences des arrêtés municipaux sur les personnes vivant dans la pauvreté. Il considère que dans bien des cas, la mendicité constitue un moyen de survivre pour le nombre considérable de personnes qui vivent dans la pauvreté en France (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Lacatus c. Suisse* ; le Comité note que la requérante « avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et d'essayer de remédier à ses besoins par la mendicité » *op. cit.*, § 107).

75. Le Comité relève dans ce contexte que d'après les données publiées par Eurostat, en 2023 la part des personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale atteignait 15,9 % en France (15,6 % en 2015), tandis que la part des personnes en situation de privation matérielle et sociale sévère s'élevait à 12,6 % (14,7 % en 2015). Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), la part des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté monétaire en France métropolitaine s'élevait à 14,4 % de la population (soit 9,1 millions de personnes) en 2022, contre 13,7 % en 2016. D'après les chiffres officiels les plus récents, le nombre de personnes sans domicile a globalement augmenté de 58 % entre 2001 et 2012 (de 93 000 à 141 500 personnes), et le nombre d'enfants sans domicile a progressé de 85 % (Bénédicte Mordier, « Introduction de cadrage : les sans-domicile en France – caractéristiques et principales évolutions entre 2001 et 2012 », *Économie et Statistique*, n° 488-489, 2016). Selon des estimations plus récentes, 350 000 personnes étaient sans domicile en 2024, soit une hausse de 145 % depuis 2012 (Fondation Abbé Pierre, *30^e rapport sur l'état du mal-logement en France*, 2025, p. 315 et suivantes). Ces estimations sont basées sur la définition de l'Insee des personnes sans domicile, qui englobe les personnes sans abri et celles qui vivent dans des hébergements d'urgence financés par l'État. Selon la même source, 2,7 millions de ménages étaient en attente d'un logement social en 2024 et 19 000 ménages avaient été expulsés avec le concours de la force publique.

76. Le Comité relève aussi que les arrêtés municipaux autorisent la police à éloigner systématiquement les personnes vivant dans la pauvreté des centres urbains, les privant ainsi du dernier moyen dont elles disposaient pour satisfaire leurs besoins élémentaires. Même si les personnes concernées ont toujours en théorie la possibilité de continuer à mendier en dehors de ces secteurs, étant donné l'absence de circulation piétonne en périphérie des agglomérations, la pratique de cette activité deviendrait inutile de leur point de vue. Le Comité s'interroge par ailleurs sur l'efficacité d'infliger des amendes à des personnes qui n'ont pas les moyens de les payer. De plus, au vu des pièces produites en tant qu'élément de preuve (voir *supra*, § 61), il note que la répression fragilise aussi les relations sociales et bouleverse les habitudes quotidiennes des personnes vivant dans la pauvreté ; cela porte atteinte à l'autonomie de l'individu, perturbe la fourniture de services essentiels tels que les distributions alimentaires, l'hébergement en foyer, les soins de santé ou le traitement des toxicomanies, et peut avoir pour effet d'exposer ces personnes à des situations plus dangereuses. Cette répression a aussi pour corollaires l'exacerbation de la

stigmatisation dont elles font l'objet et la défiance à l'égard de l'État ; enfin, elle peut causer ou renforcer des traumatismes. Le Comité réitère que le fait de vivre en situation de pauvreté et d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain (Conclusions 2013, Observation interprétative de l'article 30). Dans la mesure où les arrêtés municipaux aggravent la situation de personnes défavorisées qui ne peuvent assurer leur survie que dans l'espace public, en renforçant leur exclusion sociale et leur marginalisation, on peut parler ici de « double victimisation ».

77. Le Comité doit en outre apprécier si le but de préservation de l'ordre public pourrait être atteint par des mesures moins restrictives des droits des personnes concernées. À cet égard, il se penchera, en premier lieu, sur la question de savoir si des arrêtés municipaux réglementant la mendicité ayant un champ d'application plus étroit pourraient être adoptés, et, en second lieu, sur le recours à des approches punitives qui constitue la réponse des autorités locales face à la pauvreté visible.

78. En ce qui concerne le premier point, le Gouvernement affirme que les interdictions prévues par les arrêtés municipaux sont circonscrites et ont des limitations géographiques, temporelles et matérielles ; elles ne sauraient donc s'analyser en une interdiction générale de la mendicité. Les organisations réclamantes assurent cependant que les textes en cause sont rédigés en des termes vagues qui ôtent toute prévisibilité à leur application et que, dans la pratique, ils imposent des interdictions très larges de la mendicité et d'autres comportements déterminés. Le Comité estime aussi pertinente en l'espèce l'approche retenue par la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre d'affaires portant sur l'application d'arrêtés sur la mendicité, à savoir que le champ d'application de la réglementation nationale (par exemple une interdiction générale en Suisse ou une interdiction limitée au Danemark) est un facteur clé à prendre en compte pour déterminer si les faits dénoncés entraînent une violation de la Convention (voir *supra*, §§ 25-26).

79. Le Comité note que les arrêtés municipaux utilisent en abondance des termes tels que « occupation prolongée », « mendicité agressive » ou « ordre public », en l'absence de toute définition claire de ces notions. Tout en renvoyant aux constatations exposées ailleurs dans la présente décision concernant l'application abusive qui en est faite par les autorités (voir *supra*, § 72), il se réfère à la jurisprudence nationale : nombre d'arrêtés municipaux sont annulés au motif que les préoccupations sous-jacentes relatives à l'ordre public sont sans fondement ou que les autorités locales ne respectent pas les critères posés par le Conseil d'État (voir *infra*, § 90). Il y a également lieu de noter le rapport de force très inégal entre la police et les personnes vivant dans la rue. À la lumière de ces éléments, le Comité conclut que le pouvoir d'appréciation conféré aux services répressifs par les arrêtés municipaux en cause est source d'arbitraire dans la détermination des comportements passibles de sanction ; dès lors, les arrêtés contestés s'apparentent à une interdiction générale.

80. Le Comité a déjà reconnu que les autorités nationales peuvent avoir valablement intérêt à agir pour restreindre certaines formes de mendicité (voir *supra*, § 70), par exemple en cas de traite des êtres humains ou de comportements agressifs. Le code pénal, qui contient des dispositions relatives à « l'exploitation de la mendicité », la « demande de fonds sous contrainte », la « mise en péril des mineurs » et la « traite des êtres humains », fournit déjà une base légale pour pénaliser ces

conduites. Au demeurant, les autorités ont à leur disposition d'autres réglementations ne visant pas directement les personnes vivant dans la pauvreté dans l'espace public, qui leur permettent de restreindre certains comportements pour des raisons de santé publique ou d'ordre public. Le code de la santé publique autorise par exemple les agents des forces de l'ordre à prendre des mesures de répression de « l'ivresse publique et manifeste » (voir *supra*, § 16).

81. En ce qui concerne le second point, le Comité note que les autorités nationales ont incontestablement pris des mesures en vue de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale, en allouant à cette fin d'importantes dépenses publiques, conformément à leurs obligations au titre de l'article 30 de la Charte (voir *supra*, § 63). Il renvoie par ailleurs à sa conclusion ci-dessus selon laquelle le recours à l'approche punitive qui est actuellement privilégié face au sans-abrisme et à la précarité est contre-productif, étant donné que cela ne fait qu'aggraver la situation des personnes vivant dans la pauvreté (voir *supra*, § 76). Le Comité considère que l'intervention des services de police doit être menée dans le respect de l'obligation énoncée à l'article 30, à savoir prendre des mesures « dans le cadre d'une approche globale et coordonnée de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (voir *supra*, § 66). Une réponse répressive n'a pas lieu d'être. Bien au contraire, la police doit développer des partenariats avec les prestataires de services sociaux afin de répondre plus efficacement aux besoins complexes des personnes vivant dans la pauvreté dans l'espace public et de faciliter l'accès aux services essentiels ; ses méthodes de travail doivent être fondées sur les droits et tenir compte des traumatismes subis, de manière à favoriser la confiance mutuelle entre la police et les populations concernées.

82. Le Comité relève en outre l'existence d'un consensus international croissant selon lequel la criminalisation des activités de subsistance dans l'espace public porte atteinte aux droits humains. Au niveau mondial, ce consensus trouve son expression dans des documents tels que les Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme et les Lignes directrices relatives à la réalisation du droit à un logement convenable (voir *supra*, §§ 39-42). Au niveau régional, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que des interdictions générales de la mendicité constituaient une violation de la Convention, notamment lorsque la mendicité est pour les personnes concernées la seule possibilité d'assurer leur survie (voir *supra*, § 25). La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a adopté les Principes régissant la dépénalisation des infractions mineures et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a rendu un avis consultatif concernant les lois sur le vagabondage (voir *supra*, § 45-46) ; l'une et l'autre y exprimaient des positions similaires. Enfin, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a souligné que l'interdiction de la mendicité et d'autres comportements considérés comme « indésirables » ou contraires à l'ordre public aggrave la situation d'exclusion et de discrimination à laquelle sont confrontées les personnes défavorisées qui vivent dans la pauvreté (voir *supra*, § 47).

83. Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le Comité conclut que les arrêtés municipaux en cause ne servent pas à promouvoir le but légitime de la protection des droits et libertés d'autrui. Bien au contraire, en adoptant de telles mesures, les autorités locales ne font que perpétuer et aggraver la situation des personnes vivant dans la pauvreté dans l'espace public et renforcent la stigmatisation et les préjugés à leur égard. Étant donné le caractère vague de la

terminologie employée et leur vaste champ d'application, ces dispositions risquent de donner lieu à des abus dans des cas individuels. Par conséquent, le Comité dit qu'il y a violation de l'article 30 de la Charte à cet égard.

En ce qui concerne l'existence des voies de recours effectives

A – Argumentation des parties

1. Les organisations auteurs de la réclamation

84. Les organisations réclamantes soutiennent que les autorités locales adoptent souvent par voie d'arrêté des dispositions manifestement contraires aux critères posés par le Conseil d'État dans sa jurisprudence, et en fournissent plusieurs exemples. Selon elles, les maires persistent à prendre de tels arrêtés car le risque de contentieux est faible. Elles déclarent ne connaître qu'un seul cas où un préfet a remis en cause un arrêté de ce type conformément à l'article L. 2131-8 du code général des collectivités territoriales. Concrètement, en 2022, le préfet de la Moselle a agi de la sorte pour mettre un terme à la situation observée à Metz, où des décrets anti-mendicité étaient édictés de manière répétitive, y compris après qu'un tribunal administratif les eut déclarés contraires à la réglementation en la matière. Les organisations réclamantes affirment par ailleurs que vu le grand nombre d'arrêtés de ce type pris en France chaque année, il est pour ainsi dire impossible d'en faire un recensement systématique et de les contester dans la pratique. Elles soulignent également que les personnes directement concernées sont principalement des personnes sans-abri ou vivant dans l'extrême pauvreté. Des obstacles majeurs s'opposent à ce que ces personnes intentent elles-mêmes une action en justice, dont le défaut de représentation légale, l'illettrisme, le faible niveau d'instruction, la discrimination, la complexité des procédures contentieuses et la difficulté à s'y retrouver dans les méandres de la justice. S'agissant de la longueur des procédures, les organisations réclamantes font observer que les arrêtés anti-mendicité sont généralement pris pour une durée de quelques mois, tandis que les demandes de suspension sont rarement accordées dans les faits, en raison d'exigences procédurales particulièrement lourdes. Ainsi, dans la plupart des cas, les décisions de justice sont rendues alors même que les arrêtés en cause ne sont plus en vigueur et ont déjà produit leurs effets.

2. Le Gouvernement défendeur

85. Selon le Gouvernement, les arrêtés municipaux peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif. Il souligne à cet égard la conception très large de l'intérêt à agir et la rigueur du contrôle juridictionnel et fait référence à l'article L. 2131-8 du code général des collectivités territoriales (voir *supra*, § 14). Il fait valoir que ce recours est accessible puisqu'il s'agit d'un recours gratuit et dispensé du ministère d'avocat. Le Gouvernement note que les préfets sont chargés d'assurer le contrôle de la légalité de ces arrêtés et, le cas échéant, d'engager une procédure pour les contester. Il soutient en outre que la durée des procédures n'est pas excessive et renvoie à des données statistiques de 2002 indiquant que le délai moyen de jugement d'une affaire était de 16 mois et 8 jours devant les tribunaux administratifs, de 11 mois et 28 jours devant les cours administratives d'appel et de 11 mois et 17 jours devant le Conseil d'État. Le Gouvernement fait aussi état de plusieurs décisions de

juridictions administratives montrant que les associations et ONG ont réussi à obtenir l'annulation d'arrêtés municipaux prévoyant des mesures de police en exerçant ce recours.

B – Appréciation du Comité

86. Le Comité rappelle que bien que la Charte ne comporte aucun article consacré expressément à « l'accès à la justice », cette notion est ancrée dans plusieurs dispositions et a été clarifiée par la jurisprudence du Comité et par ses observations interprétatives. En particulier, le Comité a précédemment estimé que l'existence d'un « organe indépendant » aux fins d'assurer un recours effectif est une condition essentielle pour garantir le respect des droits reconnus par la Charte (voir par exemple *Association norvégienne des petites et moyennes entreprises (SMB Norge) c. Norvège*, réclamation n° 198/2021 et *Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) c. Norvège*, réclamation n° 209/2022, décision sur le bien-fondé du 13 septembre 2023, §§ 62-67). De l'avis du Comité, l'accès à la justice est de la même façon une composante fondamentale de l'article 30, en vertu de laquelle toute personne alléguant une violation du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit disposer d'une voie de recours effective, en droit comme en pratique.

87. En l'espèce, le Comité note que les parties n'ont fourni aucune information sur les possibilités de contestation des mesures de police prises en application des arrêtés municipaux dont disposent les personnes concernées dans chaque cas individuel. Ces informations seraient pertinentes, compte tenu, comme indiqué plus haut, de la large marge d'appréciation laissée aux différentes autorités intervenantes (voir *supra*, § 79) et de toutes les difficultés rencontrées par les personnes visées, qui constituent autant de limitations en lien avec des aspects tels que l'illettrisme, l'éducation, la pauvreté, la discrimination, l'accès à la représentation juridique et la capacité à s'y retrouver dans des systèmes juridiques et administratifs complexes.

88. Le Comité renvoie aux observations des parties selon lesquelles un contrôle administratif abstrait est, en pratique, la seule voie de recours ouverte pour contester un arrêté municipal. Alors que le Gouvernement soutient qu'il s'agit là d'une voie de recours effective, les organisations réclamantes affirment que tel n'est pas le cas en raison notamment de la durée des procédures et de leur effet dissuasif limité, puisque cela n'empêche pas les maires de prendre des arrêtés à répétition. Le Comité note également l'argument des organisations réclamantes, non réfuté par le Gouvernement, selon lequel les contentieux engagés aboutissent souvent à l'annulation des arrêtés litigieux.

89. Le Comité admet l'argument du Gouvernement selon lequel la qualité pour agir est suffisamment large et l'accès au juge n'est pas entravé par des exigences telles que le paiement des frais de justice ou le ministère obligatoire d'avocat. Toutefois, on ne saurait en dire autant de la manière dont les préfets s'acquittent de leurs fonctions dans ce domaine. Le Gouvernement souligne que le contrôle exercé par le préfet lui permet de passer au crible l'ensemble des arrêtés ; s'il estime qu'un acte est entaché d'illégalité, il peut engager une procédure contentieuse pour le contester. Les organisations réclamantes font valoir, pour leur part, que les préfets n'ont jamais, à une exception près, remis en cause un arrêté de ce type. Le Comité note par ailleurs que les personnes directement affectées par les arrêtés municipaux ne sont guère en

position de les contester étant donné les obstacles auxquelles elles se heurtent de façon systématique, comme indiqué plus haut (voir *supra*, § 87). Il s'ensuit que les associations et ONG jouent un rôle clé dans ce contexte pour faire en sorte que le contrôle soit assuré, fait qui est également reconnu par les parties.

90. En pratique, cependant, il est peu probable qu'un recours soit exercé compte tenu du manque de moyens du secteur associatif, tout particulièrement au regard de l'ampleur de la tâche, qui implique de recenser et attaquer des centaines d'arrêtés chaque année. Qui plus est, même lorsqu'un contentieux administratif est dûment engagé et donne lieu à une annulation, selon toute probabilité l'arrêté litigieux ne sera plus en vigueur et aura déjà produit ses effets lors du prononcé de la décision. Par ailleurs, les demandes de suspension ont peu de chance d'aboutir en raison des exigences strictes en matière de preuve. Enfin, le Comité note que la perspective d'une annulation n'a pas un effet dissuasif suffisant sur les autorités locales. Les organisations réclamantes fournissent des exemples d'arrêtés (dont le dernier en date remonte à 2023) dont les dispositions seraient contraires aux principes dégagés par le Conseil d'État dans sa jurisprudence. À Mulhouse, par exemple, un arrêté de 2022 interdisait la mendicité dans de nombreux secteurs du centre-ville pendant douze heures par jour, toute l'année durant – soit de manière permanente – et ce, même en l'absence d'un risque théorique de trouble à l'ordre public. Les organisations réclamantes ont aussi signalé que certaines municipalités persistent à prendre des arrêtés fondamentalement similaires au mépris des décisions d'annulation prononcées par le tribunal administratif. Le Comité souligne que des arrêtés de police de ce type continuent d'être pris à l'échelon local depuis la dépénalisation de la mendicité en 1994. Il s'agit donc d'une pratique qui ne faiblit pas, malgré les décisions du Conseil d'État et des tribunaux administratifs qui censurent régulièrement les autorités locales ayant pris des mesures contraires à la loi.

91. Par conséquent, le Comité considère que les recours dont disposent les personnes concernées par les arrêtés municipaux ne sont pas effectifs, en droit comme en pratique. Partant, il dit qu'il y a violation de l'article 30 de la Charte, au motif que les personnes concernées par les arrêtés municipaux ne disposent pas d'une voie de recours effective pour dénoncer une violation du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE E LU EN COMBINAISON AVEC L'ARTICLE 30 DE LA CHARTE

92. L'article 30 et l'article E de la Charte sont libellés ainsi :

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

Partie I : « Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. »

Partie II : « 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. »

E – Non-discrimination

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

A – Argumentation des parties

1. Les organisations auteurs de la réclamation

93. Selon les organisations réclamantes, les arrêtés municipaux réglementant la mendicité entraînent une discrimination fondée sur la situation socio-économique, dans la mesure où ils interdisent des comportements qui sont plus susceptibles d'être adoptés par des personnes vivant dans la pauvreté et en particulier par les personnes sans-abri. Elles font valoir que les comportements prohibés – la mendicité, la présence prolongée de personnes dans un lieu public ou « occupation » du domaine public, la station assise ou allongée dans l'espace public, les regroupements de personnes accompagnées par des chiens, la consommation d'alcool, la fouille de poubelles ou le fait de dormir dans l'espace public – sont des comportements intrinsèquement liés à la précarité et au sans-abrisme. Elles font aussi référence aux termes employés dans ces arrêtés, à certaines déclarations publiques des autorités locales et aux procès-verbaux de police produits comme élément de preuve, dont il ressort que les personnes sont ciblées sur la base de leur situation socio-économique. Ainsi, un échantillon de procès-verbaux de police transmis par les communes de Nice et de Metz montre que la plupart des interventions des forces de l'ordre auprès des populations vivant dans la rue concernaient des personnes sans-abri. Les organisations réclamantes ajoutent que les personnes vivant dans la pauvreté dans l'espace public engendrent la suspicion : considérées comme étant potentiellement dangereuses, elles sont constamment contrôlées et mises sous surveillance.

2. Le Gouvernement défendeur

94. Le Gouvernement nie que les arrêtés en cause entraînent une différence de traitement au sens de l'article E de la Charte. Selon lui, les autorités locales sont autorisées à prendre des arrêtés qui interdisent certains comportements aux fins d'assurer la sauvegarde de l'ordre public et sont limités dans le temps et dans l'espace. À l'inverse, elles n'ont pas le droit de faire usage de leurs pouvoirs de police pour cibler certains groupes sous couvert de protection de l'ordre public, car cela constituerait un abus de pouvoir.

B – Appréciation du Comité

95. Le Comité rappelle que la discrimination est définie comme une différence de traitement entre des personnes se trouvant dans des situations comparables qui ne poursuit pas un but légitime et ne repose pas sur des motifs objectifs et raisonnables ou n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi (Syndicat national des professions du tourisme c. France, réclamation n° 6/1999, décision sur le bien-fondé du 10 octobre 2000, § 25). L'article E interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte pouvant résulter de l'absence de prise en

compte effective et appropriée de toutes les différences pertinentes ou de l'absence de mesures propres à assurer que les droits et avantages collectifs ouverts à tous sont effectivement accessibles à tous (*Associazione sindacale « La Voce dei Giusti »* c. Italie, réclamation n° 105/2014, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2016, § 63). La liste des motifs de discrimination interdits prévus à l'article E de la Charte n'est pas exhaustive et couvre la pauvreté (Conclusions 2013, Observation interprétative de l'article 30) et le statut socio-économique (Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) c. Irlande, réclamation n° 110/2014, décision sur le bien-fondé du 12 mai 2017, § 124 et Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. Belgique, réclamation n° 203/2021, décision sur le bien-fondé du 17 octobre 2024, § 150).

96. Le Comité note que les arrêtés municipaux désignent de manière systématique les personnes ciblées, généralement dans les considérants, comme des personnes qui pratiquent la mendicité ou font une occupation prolongée du domaine public, en partant du principe que ces personnes constituent une menace pour l'ordre public. De surcroît, les arrêtés pénalisent des comportements de subsistance et ceux intrinsèquement liés à la précarité et au sans-abrisme, comme la mendicité, l'occupation prolongée du domaine public, les regroupements de personnes avec ou sans chiens, l'utilisation abusive des équipements de la commune, la consommation d'alcool, la diffusion de musique trop forte, ou encore le fait d'uriner sur la voie publique (voir *supra*, § 19). Il s'agit là de comportements que les personnes concernées ne peuvent raisonnablement éviter et qui servent d'indicateurs du sans-abrisme. Autrement dit, les arrêtés litigieux ciblent et sanctionnent des comportements indissociablement liés au sans-abrisme et qui définissent effectivement la condition des personnes sans-abri.

97. Dans ce contexte, le Comité note que plusieurs organes internationaux de suivi des droits de l'homme ont exprimé des préoccupations relatives à la situation de la France pour ce qui est du droit au logement. Sont notamment pointés du doigt la pénurie de logements sociaux et abordables, le manque d'hébergements d'urgence, le grand nombre d'expulsions forcées sans solution de relogement appropriée, le nombre toujours plus grand de personnes sans domicile, le nombre élevé de lieux de vie informels ou l'impact disproportionné sur les groupes vulnérables (voir *supra*, ECRI, §§ 30-31 ; Rapporteuse spéciale sur le logement convenable, § 35 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, § 36). Le Comité renvoie aussi à une série d'arrêts concluant à une violation par la France de plusieurs dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme pour différents motifs, parmi lesquels les défaillances dans l'application de la loi DALO et l'expulsion forcée de Roms ou de Gens du voyage en l'absence de toute solution de relogement ou d'une prise en compte des besoins spécifiques des personnes concernées (voir *supra*, § 27).

98. Le Comité relève aussi que l'application des arrêtés municipaux en cause vise systématiquement des personnes vivant dans la pauvreté dans l'espace public. Les procès-verbaux produits en tant qu'élément de preuve démontrent que les contrevenants ciblés par la police sont des personnes sans domicile, généralement désignées par l'acronyme SDS (pour « sans domicile stable ») – ils décrivent souvent leur vulnérabilité en termes crus, comme l'illustrent les exemples suivants :

- « Je suis SDS, c'est pour manger » ; « Je n'ai pas d'autre moyen pour me nourrir » ; « J'ai faim » ; « Je fais cela pour acheter mes médicaments » ; « Toujours nous demander partir » ; « Pour bébé » ; « S'il vous plaît, argent pour famille » ; « Je n'ai nulle part où dormir et il faut bien que je mange ».
- « la présence de quatre individus et d'un chien, dormant sous les arcades » ; « deux sans domicile fixe ... ont passé la nuit sous les arcades pour se protéger des intempéries » ; « un SDF dans l'espace poubelles qui ferait des petits feux pour se réchauffer » ; « il est sans domicile fixe et n'aurait plus accès à ses comptes bancaires. Il souhaite avoir un logement et de la nourriture » ; « un SDF dormant depuis plusieurs jours sur un banc devant l'hôpital... il lui a été notifié ... qu'il devra quitter les lieux jeudi matin au plus tard afin que le banc soit démonté » ; « une personne présentant des signes de handicap mental »

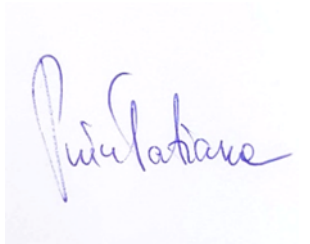
99. Le Comité estime qu'une législation peut être considérée comme discriminatoire si elle repose sur des stéréotypes généralisés et des préjugés envers un groupe défavorisé. Il a déjà été établi précédemment que les arrêtés municipaux non seulement véhiculent les préjugés qui les sous-tendent, mais ont aussi pour effet d'accentuer et perpétuer la stigmatisation des personnes vivant dans la pauvreté (voir *supra*, §§ 72-73). Le Comité considère en outre qu'une approche punitive fondée sur la situation socio-économique est contre-productive à deux égards. Primo, il doute fort qu'infliger des amendes ou ordonner l'éloignement de personnes qui n'ont nulle part où aller puisse avoir un effet dissuasif, réduire le sans-abrisme ou renforcer la sécurité publique. Secundo, comme on l'a vu, cette approche est basée sur le mythe selon lequel les pauvres seraient responsables de leur situation. Cette idée reçue conduit à mal interpréter la nature de la pauvreté, qui est un phénomène complexe, caractérisé par la combinaison de multiples obstacles (d'ordre physique, financier, culturel et social) qui se renforcent mutuellement ; il peut être difficile d'y échapper sans aide (voir, *mutatis mutandis*, Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, p. 2 ; voir aussi § 32 *supra*).

100. À la lumière de ce qui précède, et dans la mesure où les arrêtés municipaux concernés prévoient des dispositions apparemment neutres qui ont un impact disproportionné sur les personnes vivant dans la pauvreté dans l'espace public, cela constitue une discrimination indirecte fondée sur la situation socio-économique. Partant, le Comité dit qu'il y a violation de l'article E de la Charte, lu en combinaison avec l'article 30.

CONCLUSION

Par ces motifs, le Comité conclut :

- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 30 de la Charte en ce qui concerne la multiplication des arrêtés municipaux réglementant la mendicité ;
- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 30 de la Charte en ce qui concerne l'absence de recours effectif ;
- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article E lu en combinaison avec l'article 30 de la Charte en ce qui concerne l'existence d'une discrimination fondée sur la situation socio-économique.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Puiutiana'.

Tatiana PUIU
Rapporteure

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'G. L.'.

George THEDOSIS
Vice-Président

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'H. K.'.

Henrik KRISTENSEN
Secrétaire exécutif