

Délibération n° 2010-39 du 22 février 2010

Gens du voyage- Activité des arts divinatoires - Recommandation -

La haute autorité a été saisie d'une réclamation contestant l'arrêté de A, en date du 21 février 2008, interdisant sur la commune, les activités de voyance, pratiquées par les « diseuses de bonne aventure ». Le Collège constate qu'en interdisant l'activité elle-même, sans pour autant apporter des éléments probants permettant d'établir que le trouble à l'ordre public atteint un degré de gravité suffisante, sur une période aussi longue, et dans une zone géographique aussi étendue, l'arrêté du maire de A apparaît disproportionné et par conséquent, illégal. De surcroît, cet arrêté présente un caractère discriminatoire en ce qu'il interdit une activité des arts divinatoires, traditionnellement exercée par les gens du voyage. Eu égard au caractère répété chaque année, de cette mesure de police, le Collège de la haute autorité recommande au maire de A de veiller à ce que, dès l'année 2010, aucun arrêté ne soit pris, ou que s'il devait intervenir en raison de changements de circonstances, ses dispositions soient proportionnées et exemptes de tout caractère discriminatoire.

Le Collège :

Vu le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels de 1966 ;

Vu la Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique;

Vu la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales ;

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu les arrêtés municipaux du 21 février 2008 et 30 janvier 2009 du Maire de A ;

Sur proposition du Président,

Décide :

Par courrier du 25 février 2009, le correspondant local de la HALDE, dans les BOUCHES-DU-RHÔNE, a transmis une réclamation d'une association des Gens du Voyage, relative à l'arrêté du 21 février 2008 du Maire de A, Monsieur X, interdisant dans le centre ville, pour la période allant du 25 février 2008 au 14 novembre 2008, « *toute activité lucrative exercée même à titre occasionnel et consistant à dévoiler à une personne physique consultante des éléments regardant son passé, son présent, son avenir, son comportement... Est également interdite, dans les mêmes conditions et sur les mêmes lieux, toute activité lucrative exercée même à titre occasionnel et consistant par le recours à des travaux divinatoires, occultes ou*

ésotériques à influencer l'avenir ou le comportement d'une personne physique consultante ou d'un tiers ».

L'association estime que cet arrêté serait indirectement discriminatoire en ce qu'il interdit les activités de voyance pratiquées par les « *diseuses de bonne aventure* ». Il viserait la communauté des gens du voyage, s'adonnant traditionnellement à cette activité. Toutefois, l'association n'a pas engagé de contentieux pour en demander l'annulation.

Il est ainsi motivé : *« considérant l'affluence de population exceptionnelle que connaît la commune sur la période de février à fin novembre (...) la recrudescence d'actes portant atteinte à la tranquillité publique constatés tant sur les voies publiques du centre ville que sur les places publiques de l'ensemble de la commune, liés à l'exercice abusif des arts, pratiques jeux divinatoires et autres travaux occultes ou ésotériques réalisés dans un but lucratif, considérant que le seul renforcement de la présence des forces de police et de gendarmerie sur les voies et places publiques de la commune n'est pas de nature à prévenir les escroqueries, tentatives de manipulations et autres actes de charlatanisme tendant à abuser de la naïveté ou de la crédulité de personnes en situation de fragilité, de profiter ou d'exploiter leur faiblesse, leur solitude ou leur désarroi affectif, déplorés à de nombreuses reprises sur la partie urbanisée de la commune et ayant donné lieu à des plaintes nombreuses des administrés. Considérant par suite qu'il y a lieu de prendre les mesures juridiques nécessaires en vue de garantir le bon ordre, la sûreté et la sécurité publiques ainsi que la quiétude des personnes circulant sur le territoire communal, contre de tels abus. ».*

Cet arrêté a été repris dans les mêmes termes, l'année suivante, pour la période allant du 23 février au 14 novembre 2009.

Par courriers des 30 mars et 21 août 2009, le maire indique à la haute autorité que l'arrêté est nécessaire eu égard aux troubles à l'ordre public causés par les abus de l'activité des arts divinatoires, activité qui reste tolérée par les services de police.

Il convient de rappeler que l'article R.34 7° de l'ancien Code pénal punissait jusqu'en 1994 de l'amende prévue pour les contraventions de 3ème classe "ceux qui font métier de deviner et pronostiquer, ou d'expliquer les songes". Le nouveau Code pénal, entré en vigueur le 1er mars 1994, ne reprend pas cette infraction, de sorte que désormais la profession d'astrologue, de voyant ou de médium est autorisée, conformément au principe selon lequel tout ce qui n'est pas interdit par la loi est permis. Le métier n'est pas spécialement règlementé. Aucun diplôme particulier n'est exigé.

Selon le maire, la Commune de A comprend 2431 habitants, mais elle est surclassée dans la catégorie des communes de 10 000 à 20 000 habitants en raison des mouvements de population saisonnière, car elle accueille jusqu'à 40 000 personnes en période estivale et lors d'évènements particuliers (Pâques, pèlerinages, féria).

Le maire indique que l'activité des arts divinatoires est exercée sur la Commune depuis plusieurs dizaines d'années et sa pratique ne posait pas de réels problèmes, s'apparentant plus à du folklore local qu'à une véritable profession.

Il ajoute que *« depuis le début des années 90, les atteintes aux libertés publiques et individuelles telles que celle d'aller et venir et la libre circulation sur la voie publique sont entravées par quelques personnes qui en se concentrant sur certaines rues et places bloquent*

la circulation publique et menacent les passants, usant de violences verbalement et exerçant des pressions psychologiques sur les gens. Le fait de se voir entouré par quinze à vingt personnes, menacé de se voir jeter un sort, menacé de maladies graves sur soi ou des proches, déstabilise fortement des personnes fragiles qui se voient ainsi délestées de plusieurs dizaines, centaines et même pour certains milliers d'euros, cartes bleues, ou bijoux, montres et autres objets présentant une valeur marchande. »

Le maire souligne que sa municipalité a opté pour « *un arrêté permettant de maîtriser les comportements les plus agressifs, inciviques et disproportionnés tout en restant tolérant sur la pratique de cette tradition locale qu'il n'a jamais été question d'interdire. La motivation de notre arrêté est clairement explicite ; prévenir les escroqueries, tentatives de manipulation et autres actes de charlatanisme tendant à abuser de la naïveté ou de la crédulité des personnes* ».

Par ses pouvoirs de police, le maire est chargé d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique (article L. 2212-2 du CGCT).

Dans les communes qui ne sont pas dotées d'une police d'Etat, ce qui est le cas de la commune de A, le maire confie les tâches relevant de sa compétence aux agents de police municipale (au nombre de 14) qui les exécutent, dans la limite de leurs attributions, sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

Un acte de police n'est légal que s'il est nécessaire. Cette nécessité est appréciée par le juge administratif qui opère un contrôle d'opportunité de l'acte, intégrant des considérations de temps et d'espace. Toute interdiction absolue et générale est donc illégale.

Le juge administratif vérifie à l'occasion de chaque litige, que l'adéquation entre les exigences de l'ordre public et celles de la liberté a bien été respectée. La restriction de police, nécessaire, doit être exceptionnelle. Sa portée doit être limitée et sa cause, légitime. La mesure de police doit être adaptée aux risques de troubles à l'ordre public : « *S'il incombe au maire de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, il doit concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect de la liberté de réunion garantie par les lois (...); l'éventualité de troubles alléguée par le maire de Nevers, ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qu'il lui appartenait de prendre* » (CE, Benjamin, 19 mai 1933).

Le maire doit montrer que la mesure qu'il prend constitue le seul moyen d'assurer l'ordre public. L'appréciation du juge en la matière se fait alors par rapport aux circonstances locales (CE, 19 mai 1933, Benjamin).

En l'espèce, le contexte local invoqué par le maire, pour l'adoption de son arrêté interdisant toute activité lucrative autour des arts divinatoires, fait référence à l'existence de violences verbales et de pressions psychologiques exercées par quelques personnes qui, en se concentrant sur certaines rues et places bloquent la circulation publique et menacent les passants.

Son objectif est de moraliser la pratique de l'art divinatoire, en se dotant d'un moyen légal de sanction afin de « *prévenir les escroqueries, tentatives de manipulation et autres actes de charlatanisme tendant à abuser de la naïveté ou de la crédulité de personnes en situation de fragilité, de profiter ou d'exploiter leur faiblesse, leur solitude ou leur désarroi affectif* ».

Des copies de mains courantes concernant ces faits allégués sont également présentées. Le maire justifie ainsi que l'arrêté est de nature à prévenir une atteinte à l'ordre public dans ses composantes de sécurité publique et de tranquillité publique, à la lumière des circonstances locales.

Concernant la proportionnalité, le juge administratif contrôle non seulement l'existence de la menace, mais également l'adéquation de la mesure de police avec la gravité des faits.

En outre, il vérifie que la situation, l'évènement ou l'activité présentent des dangers "*auxquels il n'était pas possible de remédier par une mesure moins contraignante*" (CE, 13/03/68, Epx Leroy).

Enfin, si la mesure est pertinente, et les interdictions modulées dans le temps et dans l'espace, elle peut être considérée comme légale.

Ainsi, le maire d'Orléans avait interdit, par arrêté du 15 juin 2001, la circulation des mineurs de moins de 13 ans non accompagnés d'un majeur, dans 4 secteurs bien délimités de la ville, de 23 h à 6 h, du 15 juin au 15 septembre 2001. Le Conseil d'Etat valide l'arrêté pour trois de ces secteurs couverts par un contrat local de sécurité révélant des risques particuliers (cf. CE 9 juillet 2001, idem pour Orange, CE 2 août 2001).

En matière de mendicité, l'arrêté interdisant les actes de mendicité pendant la période estivale, du mardi au dimanche, de 9 à 20 h, dans une zone limitée au centre ville est légal (CE, Ass.09/07/2003, AC Souffert).

Toutefois, dans un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 13 novembre 2008 (n° 08DA00756), les juges ont considéré que le caractère touristique de la ville ne peut justifier une mesure d'interdiction de la pratique de la mendicité.

En l'espèce, le maire de la commune de Boulogne-sur-Mer avait interdit la mendicité pour une durée de six mois, entre le 31 mars et le 30 septembre 2007, dans les principales rues commerçantes et lieux touristiques de la ville. La Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen avait demandé l'annulation de cet arrêté.

La cour a annulé la mesure de police du maire en estimant que "*les risques d'atteinte à l'ordre public liés à la pratique de la mendicité, sous quelque forme que ce soit, ne présentaient pas à Boulogne-sur-Mer un degré de gravité tel que son interdiction, sous toutes ses formes, y compris paisibles, s'avérât nécessaire sur l'ensemble des lieux énumérés et pour une durée de six mois, alors même que la commune serait une ville touristique* »

Par ailleurs, la cour rappelle également que peu d'incidents liés à la mendicité avaient eu lieu à la date à laquelle avait été prise la décision attaquée.

Dans l'arrêt Ville d'Etampes, le juge administratif exerce un contrôle très poussé allant jusqu'à s'appuyer sur les cartes de la délinquance de la ville pour voir si la mesure de police s'appliquait correctement dans l'espace, et ne venait pas empiéter sur un territoire où il n'y avait aucun trouble à l'ordre public (statistiques, âge des délinquants, taille de la ville, déplacement des groupes...)

Il convient donc de vérifier si, en l'espèce, l'arrêté contesté est proportionné.

Tout d'abord, les risques d'atteinte à l'ordre public doivent présenter un degré de gravité suffisant.

Le maire fait valoir que l'activité est toujours tolérée, et qu'il « *n'a jamais été question d'interdire la pratique de l'art divinatoire, mais seulement de maîtriser les comportements déviants et excessifs* ».

Or, il apparaît que, bien que ne visant qu'à réprimer les abus, l'arrêté litigieux interdit toute activité des arts divinatoires. Ainsi, « *Est interdite, toute activité lucrative exercée même à titre occasionnel et consistant à dévoiler à une personne physique consultante des éléments regardant son passé, son présent, son avenir, son comportement..* ».

Interrogé sur l'importance des troubles constatés, le maire indique à la haute autorité que ce sont les services de gendarmerie qui sont destinataires des plaintes. Il ajoute « *qu'un délit précis étant inexistant, les faits objets des plaintes peuvent avoir été enregistrés sous différentes rubriques telles que vols, vols en réunion, tentative de vol, escroquerie, tentative d'escroquerie, abus de confiance, recel, violences, et autres délits et contraventions réprimandés par la loi* ». Il existe de nombreuses 'mains courantes' déposées en gendarmerie et au poste de police municipale, .. et de nombreuses affaires sont résolues en direct.. ne donnant pas lieu à dépôt de plainte... ».

Il paraît donc difficile de quantifier ces troubles. Toutefois, dans son courrier du 21 août 2009, le maire indique que le « *faible nombre d'infractions constatées, 25 procédures et 11 mains courantes sur une année complète, démontre bien la modération qui est opérée dans l'application de l'arrêté municipal à l'égard des diseuses de bonnes aventure* ». Par ailleurs, dans le document transmis « *état des procédures à l'encontre des diseuses de bonne aventure par la police municipale* », il ressort que sur 25 infractions relevées, 15 sont constituées par la non présentation du livret de circulation, et 9 uniquement concernent une infraction à l'arrêté litigieux.

Le maire transmet également la copie de deux témoignages de touristes se plaignant de l'attitude des diseuses de bonnes aventures.

Enfin, le maire précise que le nombre de personnes exerçant l'activité de diseuse est variable et peut atteindre « *une concentration possible de 8 à 30 personnes* » au plus fort de la saison. Il ressort donc qu'au maximum trente personnes sont concernées.

L'ensemble de ces éléments paraît toutefois insuffisant pour démontrer que l'activité des arts divinatoires constitue un trouble présentant un degré de gravité tel que son interdiction, sous toutes ses formes, y compris paisibles, s'avérât nécessaire.

Justifiant de l'étendue temporelle de l'arrêté, le maire indique, dans son courrier du 21 août 2009, que l'activité varie avec « *l'accroissement de la fréquentation touristique, qui débute après les rameaux avec des pointes lors des Week-ends et des vacances scolaires, et atteint son maximum en pleine saison balnéaire, lors des mois de juillet et août* ». Cependant, tout en soulignant la variation importante de l'activité, le maire l'a interdit du 25 février au 14 novembre 2008, sans limitation d'horaire, couvrant ainsi une période plus longue que celle mentionnée dans son courrier précité.

En dernier lieu, cet arrêté apparaît également inapproprié en ce qu'il prononce une interdiction sur un périmètre trop étendu. En effet, lors de l'enquête, le maire précise que la zone principale d'activité avec concentration de personnes se situe sur « *la rue principale du village, la Rue Victor Hugo, sur et autour de la place de l'Eglise, la Place Jean XXIII, et le parvis de l'église.* ». Cependant, l'arrêté vise une zone géographique beaucoup plus étendue qui comprend 33 lieux, allant bien au-delà de la totalité du centre ville.

C'est pourquoi, en interdisant l'activité elle-même, sans pour autant apporter des éléments probants à la haute autorité permettant d'établir qu'un trouble à l'ordre public atteint un degré de gravité suffisant, sur une période aussi longue, et dans une zone géographique aussi étendue, l'arrêté du maire de A apparaît disproportionné. Dès lors, selon la jurisprudence précitée, l'arrêté pourrait revêtir un caractère illégal.

De surcroît, cet arrêté apparaît discriminatoire en ce qu'il semble porter une atteinte disproportionnée à une activité licite dont il n'est pas contesté qu'elle est exercée principalement par les gens du voyage.

Selon l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels de 1966 : « *2. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.* ». En vertu de l'article 6, « *1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit.* ».

Par ailleurs, la Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique prévoit en son article 2 : « *b) une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires.* ».

L'article 3 indique que la présente directive s'applique à toutes les personnes, en ce qui concerne: « *a) les conditions d'accès à l'emploi aux activités non salariées ou au travail (...) quelle que soit la branche d'activité*».

Cette directive a été transposée en droit interne par la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, qui prohibe toute discrimination indirecte fondée sur les critères précités en matière de travail indépendant ou non salarié.

Il ressort de l'article 1er de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, que les dispositions litigieuses peuvent être « *objectivement justifiées par un but légitime* » mais que « *les moyens pour réaliser ce but doivent être nécessaires et appropriés* ».

En l'espèce, même si les impératifs de sécurité publique et de tranquillité publique constituent un objectif légitime, il ressort de l'analyse ci-dessus que l'arrêté peut être considéré comme disproportionné.

Or l'activité des arts divinatoires étant exercée traditionnellement par les gens du voyage au sein de la commune de A, l'interdiction de cette activité est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour les membres de cette communauté.

L'arrêté du maire peut, dès lors, être considéré comme discriminatoire à raison de l'origine dans la mesure où il méconnaît les articles 2 et 6 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels de 1966, et la Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 précités.

Le Collège constate ainsi le caractère discriminatoire de l'arrêté pris par le maire en 2008, ainsi que celui, pris, dans les mêmes termes, en 2009.

Eu égard au caractère répété, chaque année, de cette mesure de police, le Collège de la haute autorité recommande au maire de la commune de A de veiller à ce que, dès l'année 2010, s'il adopte un arrêté, celui-ci soit proportionné aux nécessités de l'ordre public sans viser directement ou indirectement une population particulière. Le Collège demande au maire de le tenir informé des suites de cette délibération dans un délai de deux mois à compter sa notification.

Le Président

Louis SCHWEITZER