

Paris, le 24 septembre 2020

---

## **Décision du Défenseur des droits n°2020-190**

---

### **La Défenseure des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et notamment son article 3 ;

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 ;

Saisie par plusieurs associations venant en aide aux étrangers dans le cadre du contentieux qu'elles ont introduit contre l'arrêté portant interdiction de distribution de denrées en certains lieux du centre-ville de Calais en prévention de risques sanitaires et des risques liés à la salubrité publique pris par le préfet du Pas-de-Calais le 10 septembre 2020,

Décide de présenter les observations suivantes devant le juge des référés du Conseil d'Etat, ainsi que l'y autorise l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011.

Claire HÉDON

---

## **Observations devant le Conseil d'Etat dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011**

---

Le Défenseur des droits a été saisi par plusieurs associations venant en aide aux étrangers, dans le cadre du contentieux qu'elles ont introduit contre l'arrêté pris par le préfet du Pas-de-Calais, le 10 septembre 2020, portant interdiction de distribution de denrées en certains lieux du centre-ville de Calais en prévention de risques sanitaires et des risques liés à la salubrité publique.

Par décision n°2020-179 du 18 septembre 2020, le Défenseur des droits a présenté des observations devant le tribunal administratif de Lille. Compte tenu du peu de temps écoulé entre la date de saisine de l'institution et celle de l'audience, il n'avait pas pu mener d'instruction contradictoire.

Depuis lors, **la Défenseure des droits, accompagnée de ses services, s'est rendue à Calais les 22 et 23 septembre 2020 afin de dresser des constats et de recueillir des informations de manière contradictoire.**

Le 22 septembre, elle a visité plusieurs lieux de vie (dits « BMX », « Virval/Hospital », « les Huttes ») pour y rencontrer les exilés, observer leurs conditions de vie ainsi que le déroulement des distributions de repas, et recueillir des informations auprès de l'association mandatée par l'État pour la distribution des repas, La Vie Active.

Le même jour, elle a rencontré les associations caritatives venant en aide aux migrants. Elle a enfin procédé à plusieurs entretiens individuels avec des exilés.

Le 23 septembre, la Défenseure des droits s'est entretenue avec le préfet du Pas-de-Calais, le sous-préfet de Calais, le directeur départemental de la sécurité publique, le commandant du groupement de gendarmerie départementale, le commissaire central de Calais, le directeur interdépartemental de la police aux frontières ainsi que la directrice départementale de la cohésion sociale.

- **Propos liminaires et visite sur place des 22 et 23 septembre 2020**

Depuis sa création, le Défenseur des droits s'est attaché à observer le traitement réservé aux personnes exilées sur le territoire national, notamment dans les campements de fortune et à proximité.

Ses interventions s'inscrivent dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, et dans le respect du principe du contradictoire : échanges de courriers avec les autorités publiques à l'occasion de l'instruction contradictoire des réclamations individuelles adressées à l'institution et visites sur place et missions d'observations - près d'une quinzaine - sur les conditions de vie et les démantèlements des lieux d'habitation. A l'occasion de ces visites ont systématiquement eu lieu des rencontres avec les autorités locales, les représentantes et représentants de l'Etat, les personnes exilées et les associations leur venant en aide.

Dans ce cadre, il a publié, le 6 octobre 2015, un rapport intitulé « *Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais* » dans lequel il faisait état des atteintes préoccupantes aux droits fondamentaux des personnes migrantes à la frontière franco-britannique, contraintes de vivre dans des conditions indignes à l'intérieur d'un bidonville.

C'est notamment en s'appuyant sur les constats de ce rapport que le Conseil d'Etat, par ordonnance du 23 novembre 2015, avait considéré que la prise en compte par les autorités publiques des besoins élémentaires des migrants présents à Calais, en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable, demeurait manifestement insuffisante et révélait une carence de nature à exposer ces personnes, de manière caractérisée, à des traitements inhumains ou dégradants. Cette carence a été reconnue alors même que l'Etat, à cette époque, avait mis en place une distribution de repas, un accueil de jour et une structure dédiée à l'accueil des femmes et des enfants.

C'est également en se référant explicitement à d'autres constats du Défenseur des droits réalisés le 14 juin 2017 à la suite d'une visite sur place, que le Conseil d'Etat, par ordonnance du 31 juillet 2017, a confirmé, dans les mêmes termes qu'en novembre 2015, les injonctions prononcées par le tribunal administratif de Lille, estimant là encore que la carence des autorités caractérisait un traitement inhumain ou dégradant.

Depuis la publication de ces rapports, le contexte a sensiblement évolué. Si des améliorations ont pu être mises en œuvre notamment en raison d'injonctions prononcées par la juridiction administrative, la situation globale a continué de se dégrader.

En 2018 – après être intervenu à de multiples reprises par le biais d'observations devant les juridictions, de recommandations ou d'avis au Parlement - le Défenseur des droits a dressé un nouveau bilan en élargissant ses observations à d'autres terrains tels que Grande-Synthe, Ouistreham ou Paris<sup>1</sup>.

Rappelant, à l'occasion de ce nouveau rapport, le caractère inconditionnel du droit à l'hébergement et la nécessité – au regard de la particularité de Calais – de maintenir un lieu d'hébergement sur place, le Défenseur des droits relevait que, faute de réelle anticipation, les opérations de démantèlement des lieux de vie ne faisaient que « *déplacer le problème vers un autre site, imposant aux exilés un "nomadisme" forcé* », précarisant toujours un peu plus leurs conditions de vie. Compte tenu de ce que la Défenseure des droits a observé les 22 et 23 septembre 2020 à Calais, cette analyse prend aujourd'hui une acuité particulière (cf. *infra*).

Ainsi qu'il vient d'être rappelé, au-delà de leurs obligations en matière d'hébergement, les autorités publiques sont bien tenues, y compris à l'égard d'occupants sans droit ni titre, de garantir des conditions de vie matérielles décentes. Or, depuis le démantèlement en 2017 du bidonville ayant abrité jusqu'à 10 000 personnes, les exilés - que les services du Défenseur des droits ont rencontrés à de nombreuses reprises - se retrouvent dans un état de dénuement extrême, dépourvus de tout abri et ayant comme première préoccupation celle de subvenir à leurs besoins vitaux : boire, se nourrir, se laver, se soigner.

Depuis plusieurs mois, selon les autorités publiques rencontrées, comme les associations accompagnant les migrants, entre 1300 et 1500 exilés vivraient de nouveau à Calais, ce nombre étant fluctuant et difficile à déterminer précisément, particulièrement lorsque les intéressés sont dispersés à la suite d'expulsions répétitives de leurs lieux de vie. 200 d'entre eux seraient mineurs.

---

<sup>1</sup> Défenseur des droits, « *Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais* », octobre 2015

La Défenseure des droits et les agents l'accompagnant ont pu constater que ces exilés, généralement de passage mais parfois ancrés plus durablement dans le Calais, ne disposent d'aucun lieu leur permettant de dormir et s'abriter. Si certains dorment dans des tentes, la plupart en sont dépourvus et dorment à même le sol, sans protection, sur le bitume (lieu de vie dans sur le parking d'un magasin fermé à Coquelles) ou dans des champs (lieu de vie « BMX »). Ils sont épuisés, ne peuvent que très difficilement accéder à une douche. Certains présentent des blessures liées aux tentatives de passage de la frontière.

Dans ce contexte, les associations humanitaires françaises et britanniques tentent de suppléer ou de compléter les missions des pouvoirs publics en effectuant des maraudes (Refugee Youth Service notamment), en donnant des informations sur la procédure de demande d'asile et le droit au séjour (La Cabane juridique, le Secours catholique, la Plateforme de soutiens aux migrants), en apportant des soins (Médecins du monde, Gynécologues sans frontières) et enfin en leur permettant de se reposer et en leur distribuant de la nourriture (Salam, Auberge des migrants, Utopia 56).

Soucieuses que leur action soit respectueuse du droit, ces associations avaient demandé à la maire de Calais, en février 2017, la désignation d'un lieu pour réaliser cette distribution dans des conditions dignes, c'est-à-dire à l'abri des intempéries et avec des sanitaires à proximité. Face au refus de la municipalité de donner une suite favorable à ces demandes, et confrontées à la présence de personnes dans une situation de grande vulnérabilité, certaines associations avaient maintenu ces distributions de repas.

Un premier arrêté, adopté par la maire de Calais en 2017 pour interdire ces distributions, avait été annulé par la juridiction administrative.

En mars 2018, faisant suite à plusieurs injonctions de la juridiction administrative précédemment exposées, l'État a commencé à prendre en charge les distributions dans la commune en déléguant cette mission à l'association La Vie Active.

Les associations caritatives non mandatées ont alors cessé cette activité.

Néanmoins, face au constat de défaillances dans la mise en œuvre de ces distributions, les associations qui intervenaient auprès des exilés de Calais ont repris leur activité de distribution alimentaire, parallèlement aux distributions organisées par l'Etat.

Un second arrêté interdisant ces distributions a de nouveau été pris par la maire de Calais en 2019, lui aussi annulé par le juge.

Depuis lors et jusqu'à l'arrêté litigieux du 10 septembre 2020, les deux types de distributions coexistaient sur le territoire de Calais, dans des conditions parfois difficiles.

- **Analyse juridique**

Au vu des constats qu'elle a fait les 22 et 23 septembre s'agissant des distributions alimentaires organisées par l'Etat (1), la Défenseure des droits considère que l'arrêté litigieux visant à interdire aux associations non mandatées de telles distributions en certains lieux est contraire à plusieurs libertés fondamentales (2). Dans la mesure où il poursuit un objectif étranger à la sauvegarde de l'ordre public (3), cet arrêté revêt en outre un caractère discriminatoire (4).

## 1. Des distributions organisées par l'Etat défailtantes et insuffisantes

A la différence de la première interdiction de 2017, l'arrêté du 10 septembre 2020 a été adopté alors que plusieurs distributions alimentaires existent et sont mises en œuvre par une association, La Vie Active, mandatée par l'Etat. Selon les informations des autorités publiques, 1400 repas et 8000 litres d'eau seraient distribués quotidiennement à deux endroits différents de la ville.

La Vie Active distribue deux repas par jour (un petit déjeuner, un repas), à deux endroits différents (« BMX » à 11h et 16h30 et « Virval/Hospital » à 9h30 et 14h30).

**Les constats dressés à la suite de la visite sur place du 22 septembre attestent d'un accès aux distributions de repas organisées par l'Etat qui n'est que partiellement effectif et d'un accès à l'eau très limité :**

### - *Des horaires fluctuant au gré des expulsions de terrains*

Les services du Défenseur des droits se sont rendus le 22 septembre sur le lieu de vie dit « BMX » afin d'assister à la distribution prévue à 11 heures. Aucune distribution n'avait lieu, l'horaire ayant été modifié le jour-même sans communication aux exilés.

Un échange avec des employés de l'association mandatée par l'Etat, La Vie Active, a permis de comprendre que ces modifications d'horaires avaient lieu à chaque opération d'évacuation des lieux de vie - c'est-à-dire un jour sur trois aux abords des lieux de distributions selon La Vie Active et un jour sur deux, de manière générale, sur l'ensemble du territoire de Calais selon le directeur général de la Sécurité publique et le préfet lui-même.

Tel était le cas ce jour. La Vie Active est généralement prévenue la veille ou le matin assez tôt par la sous-préfecture afin de pouvoir modifier l'ordre des distributions de repas entre les deux sites.

Si aucune information officielle n'est transmise aux exilés, il peut cependant arriver que l'un des employés informe du changement d'horaires les migrants qui attendent au bord de la route, lorsque celui-ci passe en voiture devant les lieux habituels de distribution.

Nonobstant cet acte de bienveillance, les migrants présents depuis bien avant le début de la distribution alimentaire sont tenus d'attendre plusieurs heures que l'autre distribution soit terminée pour pouvoir se nourrir. En effet, la distance entre les lieux de distribution - 4 km, soit 50 minutes de marche - ne permet pas de se rendre en temps utile sur l'autre lieu. Ces modifications imprévisibles et récurrentes ont un impact d'autant plus préjudiciable qu'elles interviennent au moins deux fois par semaine et concernent des personnes en état d'épuisement physique.

### - *Une absence de gestes barrière et de distanciation sociale lors des distributions de l'Etat*

La Défenseure des droits et ses équipes ont pu observer une distribution alimentaire organisée par l'association mandatée, La Vie Active, ce même jour, à 11h30, à proximité du campement dit « Virval/Hospital ».

Près de 50 exilés se tenaient devant le camion de nourriture et formaient une file d'attente encadrée par des employés du prestataire, identifiables par leur veste. Très peu de migrants portaient des masques (La Vie Active n'a pas pour mission de leur en distribuer), tous se tenaient très proches les uns des autres, sans respect de la distanciation sociale nécessaire

à la prévention de la propagation du virus du Covid-19. Une photo du même jour, prise et publiée par le HCR sur les réseaux sociaux, en atteste.

Une centaine d'exilés étaient par ailleurs encore présents sur le lieu de distribution et consommaient leur repas, assis par terre, également très rapprochés les uns des autres.

- ***L'eau et la nourriture en quantité insuffisante***

Plusieurs exilés ont rapporté à la délégation du Défenseur des droits que le nombre de repas n'était pas toujours suffisant et que certains devaient parfois partager leurs repas avec ceux qui n'avaient pas pu y avoir accès. La quantité de nourriture aurait baissé depuis cet été.

Il n'a pas été possible de déterminer si l'insuffisance du nombre de repas était ou non fréquente.

Il est en revanche tout à fait établi que, pour de nombreux exilés, il est difficile de patienter longuement dans les files d'attente des distributions alimentaires ou des douches organisées par La Vie Active en raison des craintes qu'ils ont de voir leurs effets personnels emportés en même temps que leurs tentes, à l'occasion d'un démantèlement de leur lieu de vie.

Les exilés ont à cette occasion expliqué devoir faire le choix entre se nourrir et veiller sur leurs effets personnels ou encore entre se doucher ou se nourrir. A plusieurs reprises, il nous a été indiqué qu'il n'était pas toujours possible de se nourrir chaque jour.

L'eau est donnée par La Vie Active uniquement au moment des distributions alimentaires. La récupération des bidons d'eau, lors des expulsions de terrains serait difficile, voire impossible, les lieux étant vidés et nettoyés immédiatement après le passage des forces de l'ordre.

Le seul point d'eau disponible 7 jour sur 7 se situe dans le secteur de la rue des Huttes, à l'endroit même où se trouvait le principal lieu de vie des migrants avant l'expulsion massive du 10 juillet 2020 - 500 personnes concernées.

Or, ce lieu est très éloigné des lieux de vie. Il se trouve à 7,4 km des lieux de vie de Coquelles, représentant plus d'1h30 de marche, et à 4 km et 50 minutes du centre-ville. Il est également très éloigné des lieux de distribution alimentaires organisées par l'Etat (4,5 km soit près d'1h de marche depuis le secteur du « Virval/Hospital », 3km depuis celui de « BMX »). Les migrants sont donc contraints de marcher plusieurs heures par jour pour y accéder, pouvoir notamment laver leurs vêtements.

Pendant ces longs trajets – nécessaires à leur survie – la crainte de revenir et voir leurs affaires détruites ou disparues à l'occasion d'un démantèlement, ne quitte pas l'esprit des migrants.

La présence des forces de l'ordre destinée à ce qu'aucun campement ne se reforme près des points d'eau, malgré les grillages, est en outre très dissuasive.

Il ressort des témoignages nombreux et concordants recueillis par l'institution – ainsi que des constats opérés sur place les 22 et 23 septembre – qu'un nombre important d'exilés ne peuvent pas manger à leur faim, l'énergie démesurée nécessaire pour accéder aux biens proposés, les conduisant parfois à y renoncer.

Dans ces conditions, les distributions organisées par les associations caritatives, plus proches des lieux de vie et tenant compte des conditions de vie particulièrement précaires des exilés, sont indispensables. L'interdiction de toute distribution gratuite de boissons et de denrées alimentaires dans un grand nombre de rues de Calais apparaît donc contraire à plusieurs droits fondamentaux.

## 2. Un arrêté contraire à plusieurs normes supra législatives

### - ***Droit à la protection de la dignité humaine***

La dignité humaine est une des composantes de l'ordre public, issu de l'article premier de la Constitution, aux côtés de la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques que le maire, dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative, a le devoir de faire respecter. Cela résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat *Commune de Morsang sur Orge* du 27 octobre 1995, laquelle a récemment été rappelée par la Haute juridiction au sujet précisément des migrants de Calais. Dans son ordonnance du 23 novembre 2015 (n°394540) concernant les conditions de vie des exilés dans le bidonville jouxtant le centre Jules Ferry, le Conseil d'Etat a énoncé qu'en l'absence de texte particulier, « *les autorités titulaires du pouvoir de police générale [étaient] garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine* ». Il a enfin rappelé que, dans ce cadre, les autorités devaient veiller à ce que soit garanti le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants.

### - ***Droit de ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants conformément à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme***

Dans l'ordonnance du 23 novembre 2015 précitée, le Conseil d'Etat a jugé que les conditions de vie des exilés faisaient apparaître que les autorités publiques n'avaient pas suffisamment pris en compte les besoins élémentaires des migrants vivant sur le site, notamment en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable (à cette époque, un repas chaud était distribué quotidiennement par les pouvoirs publics). Il estimait, au vu notamment des constats dressés dans le rapport du Défenseur des droits du 6 octobre 2015, que cela révélait une carence de nature à exposer ces personnes à des traitements inhumains ou dégradants, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale et, partant, justifiant une intervention du juge au titre du référé-liberté.

Comme indiqué précédemment, le Défenseur des droits a constaté dans son rapport de décembre 2018 qui faisait suite à une mission sur place, que la situation des exilés souhaitant poursuivre leur parcours migratoire vers la Grande-Bretagne s'était fortement dégradée depuis 2015.

Dès lors, si en 2015 les conditions de vie des exilés ont été jugées indignes et constitutives d'un traitement inhumain ou dégradant - alors même que les personnes vivaient certes dans des abris de fortune au sein d'un bidonville mais disposaient néanmoins d'un accueil de jour, de douches, d'une distribution de repas chauds, de soins infirmiers - la situation actuelle, qui résulte d'une dégradation continue, paraît *a fortiori* susceptible d'être qualifiée d'indigne et contraire au droit de ne pas subir de tels traitements.

Compte tenu de la jurisprudence précitée, il ne fait pas de doute que le refus de permettre une distribution bénévole de repas en présence de personnes qui, par définition, sont dans une situation d'extrême vulnérabilité, serait considéré contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme et au principe de protection de la dignité humaine.

Si ces atteintes semblent pouvoir aisément être caractérisées à l'égard de l'ensemble des exilés présents à Calais, elles sont d'autant plus graves et préoccupantes lorsqu'il s'agit de mineurs et de femmes, en proie à toutes formes d'exploitation. Or, lors de la visite des lieux de vie du 22 septembre, la Défenseure des droits ainsi que ses agents ont pu constater la présence non seulement de jeunes adolescents (de 12 à 14 ans) mais aussi de femmes avec des enfants en bas âge et parfois même avec des nouveau-nés dans les campements.

### 3. Un arrêté qui poursuit un objectif étranger à la sauvegarde de l'ordre public

#### - *L'objectif de sauvegarde de l'ordre public et les moyens mis en œuvre pour l'atteindre*

Le préfet, dans le cadre de son pouvoir de police générale, a le devoir de prendre des mesures restrictives aux libertés si la sauvegarde de l'ordre public l'impose.

En l'espèce, aux termes de l'arrêté litigieux, le risque de troubles résulterait d'atteintes à la sécurité et à la salubrité publiques (tensions avec les forces de l'ordre, nuisances sonores, déchets) ainsi qu'à la santé publique (absence de distanciation sociale et de respect des gestes barrière dans les files d'attente).

Toutefois, ce risque de troubles lié à la sécurité – en dehors de la distribution qui aurait lieu sur un parking commercial - est simplement affirmé sans être étayé : sont en effet surtout évoqués des troubles qui ne sont pas clairement décrits et dont le lien avec les distributions des repas n'est pas établi :

*« La centaine de migrants présents à proximité de la gare a fait montre, le 24 août, d'une attitude hostile et conflictuelle vis-à-vis des forces de l'ordre ; qu'à cette occasion, celles-ci ont été dans l'incapacité d'entrer en contact avec l'organisateur de la distribution dans une zone interdite à la circulation » ; ou encore, s'agissant d'un autre lieu le même jour, « les forces de l'ordre mobilisées pour mettre fin à ces troubles [nuisances sonores imputables à 40 migrants situés dans une zone habitée] ont été victimes de nombreux jets de projectile et n'ont été en mesure de rétablir l'ordre et de disperser la foule qu'avec l'emploi de gaz lacrymogènes »).*

Ces troubles semblent trouver davantage leur origine dans les tensions entre exilés et force de l'ordre lesquelles sont notoires, anciennes et récurrentes à Calais – particulièrement aux abords de la gare - sans lien avec une distribution de repas par des aidants bénévoles, à titre purement caritatif, qui a justement vocation à offrir un temps de répit aux migrants, en subvenant à leurs besoins fondamentaux.

Les éléments tenant à la situation sanitaire ne sont pas plus précis. Rien n'explique en effet en quoi les files d'attente constituées lors de la distribution de denrées par La Vie Active seraient plus distancées et permettraient davantage de respecter les gestes barrière. Au contraire, comme indiqué en page 4 de cette décision, il ressort des constats de la délégation du Défenseur des droits, comme des observations du HCR, que ces distances et gestes ne sont pas respectés. Il mérite en outre d'être relevé que plus le nombre de distributions alimentaires est important, moins les risques liés à l'affluence aux abords de ces distributions et à l'attente dans les files d'attente sont encourus.

L'argument de lutte contre l'épidémie de Covid – auxquels les exilés sont surexposés du fait de leurs conditions de vie précaires - apparaît pour le moins paradoxal au regard de la situation de dénuement dans laquelle ils se trouvent :

- D'abord du fait de l'absence d'hébergement sur le territoire de Calais.
- Ensuite en raison de l'accès défaillant aux douches, organisé également par La Vie Active via un système de navettes qui s'avère, dans les faits, insuffisant et inadapté à la réalité du terrain. A cet égard, les agents du Défenseur des droits ont pu observer un départ vers les douches : après avoir attendu longuement dans une file d'attente sans que le respect des distanciations et des gestes barrière ne soit sollicité, 28



personnes sans masques sont montées dans le bus-navette de 28 places, destiné au trajet vers les douches.

- Enfin, alors que les lieux de vie sont régulièrement détruits. A cet égard, et pour mémoire, tant le commissaire de police de Calais que le directeur départemental de la sécurité publique ont indiqué lors des échanges du 23 septembre que les expulsions de terrains occupés avaient lieu un jour sur deux. Depuis que des représentants du Défenseur des droits se rendent à Calais, c'est la première fois qu'ils constatent que ces démantèlements récurrents sont à ce point institutionnalisés. Les termes mêmes de l'arrêté sont par ailleurs éloquentes (« *ces distributions ont continué plusieurs soirs malgré le démantèlement de ce campement* »).

A supposer que, dans ces conditions, les distributions de repas des associations caritatives soient de nature à créer un risque supplémentaire, il est toutefois de jurisprudence constante que les atteintes aux libertés doivent être proportionnées à la gravité du risque de trouble, notamment quand sont en jeu la liberté d'aller et venir, les libertés d'association et de réunion (CE, 19 mai 1933, *Benjamin*). Dans ce cadre, il convient d'analyser la portée matérielle, temporelle et géographique d'arrêtés prohibant la réunion ou le rassemblement de toutes personnes sur un territoire donné (CE, 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image*).

Dans le cas d'espèce, sont prohibées « *toute distribution gratuite de boissons et denrées alimentaires* » dans un très grand nombre de rues situées dans le centre-ville de Calais.

Matériellement, les termes très généraux de l'arrêté laissent une place à l'interprétation et conduisent *de facto* à conférer une marge d'appréciation trop large aux pouvoirs publics pour être suffisamment protectrice des usagers. L'arrêté semble d'ailleurs interdire à toute personne - et pas seulement aux associations non mandatées - de donner à manger à qui en aurait besoin. Ce faisant, l'atteinte est portée de manière très large à la liberté d'aider autrui bénévolement et sans contrepartie, liberté qui pourrait découler du principe constitutionnel de fraternité consacré par le Conseil constitutionnel<sup>2</sup>. Or, l'atteinte à cette liberté fondamentale a des conséquences considérables sur le droit au respect de la dignité humaine des exilés.

Temporellement, aucune limite horaire dans la journée n'est prévue. Si une limitation au 30 septembre 2020 est bien fixée, elle semble davantage exister pour éviter un risque d'annulation contentieuse comme en 2017 et l'on peut craindre qu'elle soit purement formelle. A cette date, tout laisse à penser dans les échanges entre la Défenseure des droits et les autorités compétentes, le 23 septembre dernier, qu'un nouvel arrêté sera de nouveau adopté.

Géographiquement, le périmètre est non seulement très large mais également susceptible de s'agrandir ou de se modifier à chaque nouvelle tentative de distribution des repas dans un autre lieu. Le fait que, le 15 septembre 2020, une des associations qui intervient auprès des exilés à Calais se soit vue signifier par les forces de l'ordre une interdiction de distribuer un repas chaud à l'appui de l'arrêté litigieux alors même que ce lieu n'était pas visé par ce même arrêté préfectoral, en est une illustration. Il ressort par ailleurs des échanges avec la Défenseure des droits du 22 septembre, que cet incident n'est pas isolé mais quotidien, y compris à l'égard d'associations implantées depuis une vingtaine d'année à Calais comme Salam. Les pressions des forces de l'ordre en vue d'arrêter la distribution d'eau et de nourriture, y compris hors du périmètre visé par l'arrêté, impliquent pour les associations de présenter l'arrêté et de se munir d'une carte de Calais afin de démontrer que leur activité est légale. Ces interventions sont susceptibles de créer des tensions mais non du fait de

---

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, 6 juillet 2018, décision n°2018-717/718

l'existence même des distributions caritatives, ni d'un quelconque comportement délictueux imputables aux exilés ou aux associations. Elles cachent par ailleurs mal la finalité sous-jacente de cet arrêté, celle d'une interdiction générale de toute distribution associative ou individuelle.

Si de réels risques de troubles à l'ordre public existaient, ce qu'il reste nécessaire de montrer au cas d'espèce, il conviendrait de veiller à définir la mesure la moins restrictive aux libertés possible.

Or, si l'énumération de rues dans lesquelles les distributions sont interdites n'est pas, formellement, une interdiction générale et absolue, davantage susceptible d'encourir une annulation contentieuse, il convient toutefois de remettre le périmètre géographique ainsi défini dans un contexte précis.

En amont de l'ouverture du centre d'accueil « Jules Ferry » en 2015, de très nombreuses évacuations de lieux de vie avaient conduit à vider le centre-ville de Calais de tout abri de fortune pour tolérer, en contrepartie, des occupations proches du centre d'accueil – occupations qui ont formé par la suite l'immense bidonville.

Si la destruction du bidonville en 2017 a conduit à disperser les exilés sur l'ensemble du territoire de la commune et au-delà, cela n'a eu qu'un impact très limité sur le centre-ville. En effet, jusque très récemment, les lieux de vie des exilés étaient au contraire de plus en plus reculés, à l'abri des regards.

C'est uniquement parce que ces derniers lieux ont aussi été détruits - très récemment et à de multiples reprises, que les exilés présents à Calais se sont de nouveau tournés vers le centre de la ville.

Conscientes de cette nouvelle présence, constatant dans le même temps que les distributions opérées par La Vie Active se déroulaient à plusieurs kilomètres de ces nouveaux lieux de vie, les associations caritatives non mandatées ont adapté leur activité pour effectuer des distributions en centre-ville.

Les constats opérés par la Défenseure des droits le 22 septembre dernier confortent cette analyse.

Autrement dit, en interdisant les distributions précisément dans ces nombreuses rues du centre-ville, l'arrêté conduit à rendre ineffectif l'accès à l'eau et à la nourriture, soit que ces distributions qui seraient accessibles sont interdites, soit que ces distributions, bien qu'autorisées, sont situées trop loin et, de fait, inaccessibles.

Il apparaît en effet que, contrairement à ce que l'arrêté évoque, ce ne sont pas les distributions de nourriture qui conduisent à la formation de campements mais bien l'existence de campements - et leurs destructions récurrentes - qui conduit à ce que les associations caritatives ajustent le lieu de leur activité afin de répondre aux besoins des exilés. Il semble donc qu'en amont de la discussion sur le caractère proportionné du moyen utilisé, c'est l'objectif même poursuivi par la mesure d'interdiction des distributions en centre-ville qu'il convient d'interroger.

- **Un objectif lié à la volonté de ne pas créer de nouveaux points de fixation à Calais**

Le Défenseur des droits a eu l'occasion de démontrer à plusieurs reprises<sup>3</sup> que la lutte contre les « points de fixation », explicitement définie comme une priorité des pouvoirs publics, vise à dissuader les exilés de toute installation sur le territoire. Pour ce faire, le renforcement de la présence policière lors des évacuations des campements, dès qu'ils se forment, se fait parfois dans un cadre juridique flou. Dans plusieurs décisions, le Défenseur des droits a relevé que l'usage du gaz lacrymogène pouvait se faire à des fins répulsives et de manière parfois inadaptée ou non nécessaire. Les termes-mêmes de l'arrêté du 10 septembre confortent cette analyse (Voir à cet égard la phrase de l'arrêté précité sur l'utilisation des gaz lacrymogènes).

Il a en outre constaté que des contrôles d'identité étaient détournés de leur objet et utilisés aux fins de dissuader l'accès des exilés aux lieux d'aide ou d'évacuer les lieux de vie, et avait recommandé à cet égard que ces contrôles soient encadrés par le biais d'une nouvelle circulaire.

La situation d'espèce ne fait pas exception à cette règle.

Lundi 14 septembre, le ministre de l'Intérieur indiquait avoir pris cette décision d'interdiction des distributions « *en plein centre-ville* » et « *à la demande de la maire de Calais* »<sup>4</sup>. Or, selon cette dernière, « *le ministre de l'Intérieur [m'] a indiqué qu'une attention toute particulière serait dès à présent portée au centre-ville afin d'empêcher la création de points de fixation* »<sup>5</sup>. Dans ses échanges avec la Défenseure des droits, la maire a précisé en ce sens et pour ces raisons, souhaiter qu'aucun dispositif « *attractif* » ne soit mis en place à Calais.

Or, l'objectif tenant à « *ne pas créer de point de fixation* » n'est pas une composante de l'ordre public et ne saurait donc fonder des interdictions portant des atteintes graves à des libertés fondamentales constitutionnellement protégées. En cela, l'arrêté paraît manquer de base légale.

L'objectif poursuivi par cet arrêté, tout comme les moyens pour y parvenir, ne constitue pas seulement une atteinte disproportionnée au respect des libertés mais conduit en outre à ce que l'arrêté litigieux revête un caractère discriminatoire.

- **Une mesure de police revêtant un caractère discriminatoire**

Cette portée discriminatoire ressort en premier lieu du ciblage des migrants – malgré l'apparente neutralité de l'interdiction – à travers les termes de l'arrêté (« *les migrants de Calais* », « *faire face à l'afflux massif de migrants* », « *aux personnes migrantes* », « *campement illégal* », « *ces distributions ont été suivies par la création d'un campement aujourd'hui constitué de 70 tentes* »). Elle émane également des échanges entre les associations et la mairie lesquels n'évoquent que les exilés alors que nombre d'associations, historiquement implantées à Calais, ne distinguent pas nécessairement l'aide qu'elles apportent entre calaisiens déshérités et migrants (l'action du Secours catholique en est une illustration).

---

<sup>3</sup> Défenseur des droits, « Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais », octobre 2015, Défenseur des droits, Exilés et droits fondamentaux : trois ans après Calais, décembre 2018

<sup>4</sup> *Gérald Darmanin réagit à l'interdiction de distribution de repas aux migrants à Calais*, Ouest-France, 14 septembre 2020

<sup>5</sup> *À Calais, Gérald Darmanin interdit la distribution de nourriture aux migrants*, La dépêche, 12 septembre 2020

En second lieu, et comme précédemment démontré, l'objectif véritablement poursuivi est d'éviter la présence, non pas de toute personne qui, en raison de sa situation économique, ne pourrait pas se nourrir sans recours aux dons associatifs, mais des seuls migrants dont on ne veut pas qu'ils puissent se fixer sur le territoire calaisien.

En privant les exilés de l'accès à un bien - la distribution de repas -, la mesure de police contestée est constitutive d'une discrimination fondée sur la nationalité prohibée par les articles 1er et 2 (3°) de 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. Dans son ordonnance du 5 janvier 2007 portant sur la distribution de soupe contenant du porc, le juge des référés du Conseil d'Etat a estimé que l'autorité de police ne pouvait s'abriter derrière des considérations d'ordre public sans s'interroger sur les buts de l'action contestée (en l'occurrence, distribuer des repas aux seuls sans domicile fixe non musulmans et non juifs).

Dans le cas d'espèce, le préfet ne peut faire abstraction de l'objectif poursuivi par la distribution des repas par les associations (la défense de la dignité humaine et l'intérêt supérieur des enfants concernés) et se focaliser uniquement sur les risques de trouble à l'ordre public matériel supposément générés par les regroupements de migrants.

Dans la mesure où l'autorité de police a ici parfaitement connaissance de l'état d'extrême dénuement de la population concernée, l'arrêté pourrait également constituer une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité des personnes visées telle que prohibée par la loi du 27 mai 2008 précitée.

Claire HÉDON