

Paris, le 13 octobre 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-218

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 le code de justice administrative ;

Vu l'arrêté n°2023-01196 portant interdiction des distributions alimentaires à Paris dans un secteur délimité des Xème et XIXème arrondissements du mardi 10 octobre 2023 au vendredi 10 novembre 2023 inclus ;

Saisie par l'association Utopia 56 d'une réclamation relative à l'arrêté préfectoral n°2023-01196 portant interdiction des distributions alimentaires à Paris dans un secteur délimité des Xème et XIXème arrondissements du mardi 10 octobre 2023 au vendredi 10 novembre 2023 inclus ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Paris lors de l'audience prévue le 16 octobre 2023.



Claire HÉDON

Observations devant le tribunal administratif de Paris en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi, le 11 octobre 2023, par l'association Utopia 56 d'une réclamation relative à l'interdiction des distributions alimentaires à Paris dans un secteur délimité des Xème et XIXème arrondissements du mardi 10 octobre 2023 au vendredi 10 novembre 2023 inclus.

Rappel des faits

Sur le fondement des articles L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales et 72 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, le Préfet de Police de Paris a pris l'arrêté n°2023-01196 portant interdiction des distributions alimentaires à Paris dans un secteur délimité des Xème et XIXème arrondissements du mardi 10 octobre 2023 au vendredi 10 novembre 2023 inclus.

L'article 1^{er} de cet arrêté dispose que « *les distributions alimentaires sont interdites à Paris du mardi 10 octobre 2023 au vendredi 10 novembre 2023 inclus dans un secteur délimité comme suit :*

- *La place du Colonel Fabien en totalité ;*
- *La rue Louis-Blanc ;*
- *La rue de Château-Landon ;*
- *Le boulevard de la Villette dans sa totalité ;*
- *L'avenue de Flandre jusqu'au passage de Flandre ;*
- *La passerelle de la Moselle ;*
- *La rue de la Moselle ;*
- *Le passage de la Moselle ;*
- *La rue de Meaux jusqu'à la place du Colonel Fabien ».*

Le 11 octobre 2023, l'association réclamante a introduit un référé-suspension contre cet arrêté.

C'est pour statuer sur ce référé que se tient, devant le juge des référés du Tribunal administratif de Paris, l'audience du 16 octobre 2023 en vue de laquelle la Défenseure des droits présente les observations suivantes.

Remarques liminaires

L'urgence de la procédure de référé et les délais contraints qu'elle implique n'ont pas permis au Défenseur des droits de solliciter les observations du préfet de Police de Paris quant à l'arrêté litigieux et de mettre en œuvre une instruction contradictoire du dossier. C'est donc au

regard des considérations relatives au droit applicable et des informations publiques disponibles en la matière que le Défenseur des droits entend formuler ses observations.

Analyse juridique

La Défenseure des droits souligne que les risques d'atteinte au droit à ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants générés par ce décret sont de nature à créer un doute sérieux quant à sa légalité. En effet, en raison de l'insuffisance et de l'inadaptation de l'offre alimentaire assurée par les pouvoirs publics dans ce secteur pour couvrir les besoins essentiels des personnes en situation de précarité, de nature à justifier l'urgence (I), l'interdiction des distributions alimentaires pourrait constituer une atteinte grave au droit à ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants (II).

1. Sur l'urgence

La motivation de l'arrêté n°2023-01196 de la Préfecture de Police de Paris interdisant les distributions alimentaires relève que « *d'autres services de restauration solidaire, d'épicerie sociale et de colis alimentaire à l'attention des personnes en situation de précarité demeurent disponibles dans le XIXe arrondissement dans les lieux mentionnés sur le site internet de la ville de Paris* » et « *que ces services permettent d'apporter une offre alimentaire suffisante aux personnes qui le nécessitent* ».

Il ressort toutefois de la consultation du site internet de la Ville de Paris que les services apportant une aide alimentaire sont insuffisants ou inadaptés au regard des besoins des personnes les plus précaires dans le secteur concerné.

En premier lieu, il apparaît que le seul restaurant solidaire du 19^e arrondissement, situé au 72 rue de Meaux, est actuellement fermé jusqu'en avril 2024.

En deuxième lieu, de nombreuses structures sont particulièrement éloignées du secteur concerné par l'interdiction des distributions alimentaires et ne sauraient constituer une alternative valable aux distributions assurées jusqu'à présent dans ce secteur. En particulier, la distribution de la Paroisse Sainte-Claire d'Assise se situe à la Porte de Pantin tandis que celles des Restaurants du Cœur, de la Chorba et de l'association L'un Est l'Autre ont lieu à la Porte de la Villette. Ces distributions sont effectuées ainsi à au moins deux kilomètres du secteur délimité par l'article 1^{er} de l'arrêté 2023-10196.

En dernier lieu, une partie des structures ne peuvent pas proposer un accès à une offre alimentaire permettant de subvenir aux besoins essentiels des personnes les plus précaires. En particulier, les épiceries sociales ne sont accessibles qu'après une orientation par un travailleur social, excluant les personnes qui ne sont pas en mesure de demander de l'aide à des travailleurs sociaux. Surtout, ces épiceries fournissent des denrées aux personnes concernées qu'elles doivent utiliser pour préparer des repas. Pour celles ne bénéficiant pas d'un logement ou d'un hébergement avec une cuisine, une telle opération est impossible.

Dès lors, il apparaît que la seule structure à proximité du secteur, dont l'accès est inconditionnel et dont l'offre est adaptée aux besoins des personnes les plus précaires est Une Chorba pour tous. Toutefois, cette structure n'assure une distribution de repas chaud que le soir et pas le dimanche. Par conséquent, elle semble insuffisante pour répondre aux besoins des personnes en situation de précarité dans ce secteur.

Cette insuffisance pourrait être aggravée si l'adoption de l'arrêté n°2023-01196 n'a pas fait l'objet d'une concertation avec les structures concernées, et notamment Une Chorba pour tous, pour leur permettre d'anticiper le report d'une partie de ce public vers les services qu'il propose.

2. Sur le doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté préfectoral n°2023-0119 résultant du risque d'atteinte grave au droit à ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants garanti par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales

L'offre alimentaire visée par le Préfet de Police pour justifier la possibilité d'interdire les distributions alimentaires dans le secteur des X^e et XIX^e arrondissements de Paris concerné par l'arrêté n°2023-01196 étant inadapté ou insuffisante, le refus de permettre une distribution bénévole de repas en présence de personnes qui, par définition, sont dans une situation d'extrême vulnérabilité, pourrait être contraire à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits et libertés fondamentales et au principe de protection de la dignité humaine¹. En effet, cette interdiction pourrait exposer les personnes concernées à une situation de dénuement extrême en les privant d'une aide humanitaire minimale, sauf à se déplacer vers d'autres secteurs de Paris. En égard à la très forte probabilité de ce risque, il paraît exister un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté litigieux.

Certes, le préfet de Police, 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. Toutefois, au regard de l'importance du droit à ne pas subir un traitement inhumain ou dégradant, sa restriction doit être strictement proportionnée.

En l'espèce, l'arrêté n°2023-01196 fait mention de plaintes de riverains et d'échauffourées avec les clients des commerces avoisinants sans aucune précision supplémentaire de nature à établir la réalité des atteintes. Surtout, le Préfecture de Police n'établit pas que des mesures moins restrictives des droits et libertés et notamment du droit à ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants auraient pu être adoptées. Par exemple, l'arrêté n'établit pas qu'aucun autre emplacement ne pourrait être trouvé pour ces distributions alimentaires ou que celles-ci ne pourraient pas être encadrées de manière à éviter les atteintes à la salubrité ou à la sécurité publique.

Par ailleurs, la Préfecture de Police de Paris estime que « *ces distributions alimentaires engendrent, par leur caractère récurrent, une augmentation de la population bénéficiaire de ces opérations et qu'elles contribuent, en corollaire, à stimuler la formation de campements dans le secteur du Boulevard de la Villette, où se retrouvent des migrants, des personnes droguées et des sans-domicile fixe* ».

Néanmoins, outre l'assimilation particulièrement stigmatisante faite entre trois publics distincts, cette justification ne saurait fonder l'interdiction des distributions alimentaires. D'une part, une telle analyse est erronée en ce qu'elle inverse le rapport de cause à effet entre les campements et les distributions alimentaires. Ce ne sont pas les distributions de nourriture qui conduisent à la formation de campements mais bien l'existence de campements qui conduit à ce que les associations caritatives ajustent le lieu de leur activité afin de répondre aux besoins des exilés.

¹ Décision n° 2020 -190.

D'autre part, dans un tel cadre d'analyse, l'arrêté n°2023-01196 est explicitement conçu comme un dispositif de lutte contre les « *points de fixation* ». Or, cette politique, déjà dénoncée à Calais, est également problématique à Paris en ce qu'elle ne fait que déplacer le problème vers un autre site, imposant aux personnes concernées un nomadisme forcé, précarisant toujours un peu plus leurs conditions de vie et renforçant le risque d'atteinte au droit à ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants résultant de cet arrêté².

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits estime que l'arrêté n°2023-01196 portant interdiction des distributions alimentaires à Paris dans un secteur délimité des Xème et XIXème arrondissements du mardi 10 octobre 2023 au vendredi 10 novembre 2023 inclus pourrait constituer une atteinte grave au droit à ne pas subir de traitement inhumain ou dégradant. Une telle atteinte ferait peser un doute sérieux la légalité de l'arrêté litigieux.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre à l'appréciation du juge des référés du tribunal administratif de Paris.



Claire HÉDON

² Décision n° 2020 -190.