TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 2323541/3-2

_____

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

_____

Mme Armoët
Rapporteure

Le tribunal administratif de Paris

_____

(3ème section – 2ème chambre)

Mme Castéra
Rapporteure publique

_____

Audience du 10 avril 2025
Décision du 5 mai 2025

_____

49-04
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 13 octobre 2023 et 17 juin 2024, les associations Ligue des droits de l'homme, Fondation Abbé Pierre, Groupe d'information et de soutien des immigré.es (GISTI), Paris d'Exil et Emmaüs France, représentées par Me Crusoé et Me Ogier (AARPI Andotte avocats), demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 9 octobre 2023 par lequel le préfet de police a interdit les distributions alimentaires à Paris, dans un secteur délimité des 10ème et 19ème arrondissements, du mardi 10 octobre 2023 au vendredi 10 novembre 2023 inclus ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :
- elles justifient de leur intérêt pour agir ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur de fait dès lors qu'il n'est pas établi que les distributions alimentaires interdites seraient à l'origine de désordres ou de trafics ;
- il est entaché d'une erreur d'appréciation dès lors que la mesure n'est ni nécessaire, ni adaptée ni proportionnée ;
- il porte atteinte à la liberté d'aller et venir, à la liberté de réunion et au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 mai 2024, le préfet de police conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :
- les moyens tirés de l'erreur de fait et de la disproportion de la mesure ne sont pas fondés ;
- s'il est fait droit aux conclusions présentées au titre des frais d'instance, la somme mise à sa charge devra être imputée au budget de la ville de Paris et non au budget de l'Etat.

Par une ordonnance du 17 juin 2024, la clôture de l'instruction a été fixée, en dernier lieu, au 2 juillet 2024 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 ;
- l'arrêté des consuls du 12 Messidor An VIII qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :
- le rapport de Mme Armoët,
- les conclusions de Mme Castéra, rapporteure publique,
- et les observations de Me Crusoé, représentant les associations requérantes.

Une note en délibéré, présentée pour les associations requérantes, a été enregistrée le 11 avril 2025.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 9 octobre 2023, le préfet de police a interdit les distributions alimentaires à Paris du mardi 10 octobre 2023 au vendredi 10 novembre 2023 inclus, dans un secteur délimité par 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 et la rue de Meaux jusqu'à la place du Colonel Fabien. Par la présente requête, les associations Ligue des droits de l'homme, Fondation Abbé Pierre, Groupe d'information et de soutien des immigré.es (GISTI), Paris d'Exil et Emmaüs France demandent l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « *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 (...) ; 2° Le soin de*

réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que (...) 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 (...) ». Aux termes de l'article L. 2512-13 de ce code : « *I.-Dans la Ville de Paris, le préfet de police exerce les pouvoirs et attributions qui lui sont conférés par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris et par les textes qui l'ont modifié ainsi que par les articles L. 2512-7, L. 2512-14 et L. 2512-17. II. Toutefois, le maire de Paris est chargé de la police municipale en matière : 1° De salubrité sur la voie publique ; 2° De salubrité des bâtiments à usage principal d'habitation et bâtiments à usage partiel ou total d'hébergement (...) ; 3° De bruits de voisinage ; 4° De police des funérailles et des lieux de sépulture (...) ; 5° De maintien du bon ordre dans les foires et marchés ; 6° De police des baignades (...) ; 7° De police de la conservation dans les dépendances domaniales incorporées au domaine public de la Ville de Paris (...) ; 8° De défense extérieure contre l'incendie (...). III.-Pour l'application du présent article, le préfet de police exerce, à Paris, le contrôle administratif et le pouvoir de substitution conféré au représentant de l'Etat dans le département par le présent code et par les articles L. 126-36 et L. 511-7 du code de la construction et de l'habitation. IV.- Les pouvoirs dévolus au maire par l'article L. 2212-2-1 sont exercés à Paris par le préfet de police et le maire de Paris, dans la limite de leurs attributions respectives* ». Il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police de prendre les mesures nécessaires, adaptées et proportionnées pour prévenir les troubles à l'ordre public.

3. Il ressort des motifs de l'arrêté en litige que, pour décider l'interdiction des distributions alimentaires à Paris, dans le secteur et pendant la période précédemment évoqués, le préfet de police s'est fondé, d'une part, sur les nuisances récurrentes occasionnées dans le secteur géographique du boulevard de la Villette à Paris, incluant les abords de Stalingrad et du métro Jaurès, notamment du fait d'attroupements de personnes marginalisées, générées par des distributions alimentaires organisées de manière récurrente par diverses associations ou collectifs en particulier en début de soirée, d'autre part, sur la contribution, par ces distributions alimentaires récurrentes, 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 domiciles fixes, enfin, sur la circonstance que ces rassemblements d'individus marginalisés constituent un terreau pour des trafics divers, notamment de drogue, et contribuent au développement de ventes à la sauvette ou d'activités d'économie souterraine. Par ailleurs, le préfet a considéré que la mesure d'interdiction des distributions alimentaires pendant une période limitée et dans un périmètre délimité ne porte pas une atteinte excessive à la liberté d'aller et de venir et à la dignité humaine dès lors qu'il existe d'autres services de restauration solidaire, d'épicerie sociale et de colis alimentaires à l'attention des personnes en situation de précarité disponibles dans le 19ème arrondissement, mentionnés sur le site internet de la ville de Paris, qui permettent d'apporter une aide alimentaire suffisante aux personnes nécessiteuses.

4. Toutefois, alors que les associations requérantes soutiennent, en produisant des attestations d'intervenants qui participent aux distributions alimentaires litigieuses, qu'aucun incident n'a été constaté lors de ces distributions alimentaires, le préfet de police ne produit aucune pièce, notamment aucun rapport de police ni aucun signalement, permettant de corroborer ses affirmations selon lesquelles ces distributions alimentaires seraient en réalité à l'origine de « nuisances récurrentes » et « d'atteintes à la salubrité » qui auraient fait l'objet

de « multiples signalements par des riverains », « d'attroupements de personnes marginalisées massées en bordure de voirie ou sur la route », « d'échauffourées avec les clients souhaitant accéder aux établissements recevant du public situés à proximité » et de « blocage des accès et des issues de secours » de ces mêmes établissements, lesquels ne sont au demeurant pas même précisés. De plus, s'il n'est pas contesté que des « campements » composés « d'individus marginalisés » ont été constatés dans le secteur concerné par la mesure au cours de l'année 2023, outre qu'il ressort des pièces du dossier que les distributions alimentaires interdites bénéficient à un public plus large de personnes en situation de précarité comprenant notamment des familles, le préfet de police ne produit, en tout état de cause, aucun élément étayé permettant d'établir le lien entre l'installation de ces campements et les distributions alimentaires en cause alors qu'il relève par ailleurs qu'il existe de nombreux autres lieux et dispositifs de distributions alimentaires à proximité du secteur concerné, sans pour autant que la formation de campements y soit constatée. Dans ces conditions, la circonstance invoquée par le préfet, qui n'est au demeurant pas plus étayée, selon laquelle une mesure d'interdiction ponctuelle de distributions alimentaires sur la place Henri Fresnay dans le 12ème arrondissement aurait permis de réduire les installations sur la voie publique et les nuisances associées ne suffit pas, à elle seule, à établir que l'installation des « campements » dans le secteur en cause serait imputable aux distributions alimentaires. Ainsi, ni les nuisances récurrentes retenues par l'administration ni l'imputabilité de ces nuisances aux distributions alimentaires ne sont établies. Par suite, les associations requérantes sont fondées à soutenir que l'arrêté attaqué ne peut être regardé comme étant nécessaire et adapté aux troubles à l'ordre public qu'il vise à prévenir.

5. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté du préfet de police du 9 octobre 2023.

Sur les frais liés au litige :

6. D'une part, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales que l'arrêté du 9 octobre 2023 a été pris par le préfet de police dans l'exercice de son pouvoir de police administrative communale. L'arrêté attaqué a ainsi été pris au nom de la ville de Paris et non au nom de l'Etat, comme le préfet de police l'a au demeurant fait valoir dans son mémoire en défense.

7. D'autre part, aux termes de l'article L. 2512-22 du code général des collectivités territoriales, qui concerne les dispositions financières spécifiques à la ville de Paris : « *Les dépenses et les recettes de la préfecture de police font l'objet d'un budget spécial* ». Aux termes de l'article L. 2512-23 de ce code : « *Les dépenses et les recettes du budget spécial de la préfecture de police sont ordonnancées par le préfet de police ».* Aux termes de l'article L. 2512-25 du même code : *« Les recettes et les dépenses, y compris les dépenses d'investissement des services de la préfecture de police dont l'activité est liée, à titre principal, à l'exercice de la police active, sont inscrites au budget de l'Etat et font l'objet chaque année d'une annexe à la loi de finances (...)* ». Selon l'article R. 2512-24 de ce même code, le budget principal de la ville de Paris comprend un budget pour la commune de Paris et un budget spécial pour la préfecture de police.

8. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté attaqué ayant été pris au nom de la ville de Paris et non au nom de l'Etat, les conclusions des associations requérantes, qui tendent à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sont mal dirigées et ne peuvent, dès lors, qu'être rejetées.

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêté du préfet de police du 9 octobre 2023 est annulé.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié aux associations Ligue des droits de l'homme, Fondation Abbé Pierre, Groupe d'information et de soutien des immigré.es (GISTI), Paris d'Exil et Emmaüs France et au préfet de police.

Délibéré après l'audience du 10 avril 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Salzmann, présidente,
Mme Armoët, première conseillère,
M. Jehl, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 mai 2025.

La rapporteure,	La présidente,
Signé	Signé
E. ARMOËT	M. SALZMANN

La greffière,

Signé

P. TARDY-PANIT

La République mande et ordonne au préfet de police et au préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris, en ce qui les concernent ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.