

# AJDA

AJDA 2007 p. 601

A propos de l'interdiction de distribution d'une soupe populaire contenant du porc

**Bertrand Pauvert, Maître de conférences à la faculté de droit de Mulhouse, Membre du CERDACC**

Point de trêve des confiseurs pour les sans-domicile fixe qui se sont trouvés au coeur de l'actualité des dernières semaines de l'année 2006. Ils l'ont d'abord -et surtout- été à travers l'action associative menée à l'appui de la reconnaissance en leur faveur d'un droit au logement opposable ; ce fut ensuite - et subsidiairement - à propos de la question de la licéité de la distribution de soupe au lard en leur faveur. Les faits de cette dernière affaire doivent rapidement être rappelés, avant qu'il ne soit possible de mettre en perspective la décision rendue par le Conseil d'Etat et de s'interroger quant à sa portée.

L'association Solidarité des Français est une association loi de 1901 dont les statuts prévoient qu'elle a pour objet de « venir en aide aux personnes en difficulté, de les reconforter et de les aider à trouver les moyens de rebondir vers une nouvelle situation » ; c'est à cet effet qu'elle organise, parmi d'autres activités, une soupe populaire tous les jeudis soirs de l'hiver. C'est cette fameuse soupe qui devait justifier l'intervention du Conseil. Si les bénévoles distribuent aux SDF des vêtements et divers produits alimentaires, le coeur de leur activité réside bien dans la distribution d'une soupe au lard, une soupe contenant donc du porc.

C'est la distribution de cette désormais fameuse soupe au cochon, prévue le mardi 2 janvier, que le préfet de police interdisait par un arrêté du 28 décembre 2006. Saisi en référé, le tribunal administratif de Paris, par une décision rendue le jour même où était prévue cette distribution, faisait droit aux demandes de l'association Solidarité des Français et suspendait la décision du préfet, considérant qu'elle portait à la liberté de réunion « une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ». Le tribunal maintenait ainsi sa précédente jurisprudence du 22 décembre 2006, dans laquelle il avait également condamné une décision identique du même préfet de police (à l'occasion de cette décision - envers laquelle il n'a pas été interjeté appel - la préfecture avait d'ailleurs été condamnée au paiement de frais irrépétibles d'un montant de 1000 €, le tribunal sanctionnant ainsi une notification très tardive de l'interdiction - l'avant-veille de la distribution - portant atteinte au droit au recours). Le ministre de l'Intérieur saisissait alors le Conseil d'Etat, lui demandant l'annulation de la décision du tribunal administratif ordonnant la suspension de l'arrêté du 28 décembre. Alors que la distribution du 2 janvier se déroulait sans incident, le Conseil d'Etat se prononçait le 5 janvier 2007, annulant la décision du tribunal administratif et confirmant la légalité de l'arrêté d'interdiction.

C'est donc bien la licéité de l'interdiction de distribution d'une soupe contenant du porc qui doit d'abord être envisagée avant d'étudier la manière dont le Conseil a interprété de manière extensive les notions de discrimination et de troubles à l'ordre public pour valider cette interdiction.

La licéité de l'interdiction de distribution d'une soupe contenant du porc

Pour le Conseil d'Etat, l'arrêté préfectoral d'interdiction de distribution aux SDF d'une « soupe au cochon » est parfaitement légal car il se trouve fondé par le caractère discriminatoire de ladite soupe.

Le caractère discriminatoire de la distribution de soupe

Distribuer aux sans-logis une soupe contenant du porc constitue-t-il une discrimination ? A rebours de l'analyse prudente du tribunal administratif de Paris, le Conseil d'Etat répond sans hésiter par l'affirmative à cette interrogation.

En première instance le tribunal administratif se montrait extrêmement prudent quant à la réalité de l'existence d'une discrimination, refusant de suivre l'argumentation du préfet de police. Le juge utilisait en effet un conditionnel prudent manifestant ainsi sa réticence à faire sienne l'analyse à l'appui de l'interdiction ; il notait en effet « la circonstance que la manifestation dont s'agit serait, de par la discrimination qu'elle imposerait, constitutive d'une forme de dégradation de la dignité humaine, n'est pas en elle-même constitutive d'un trouble à l'ordre public propre à fonder la décision litigieuse ».

Or pour le ministère de l'Intérieur, et c'est l'approche que fait sienne le Conseil d'Etat, le fait même de distribuer sur la voie publique une soupe qualifiée de « gauloise » par les organisateurs, tend à prouver l'existence d'une discrimination. Pour la Haute juridiction, le fondement, le but et les motifs de la distribution d'une telle soupe, tels qu'ils sont « portés à la connaissance du public par le site internet de l'association » témoignent nettement de l'intention discriminatoire de cette dernière. De fait, l'association se donne pour but d'aider « les nôtres avant les autres » et la consultation de son site internet (<http://www.association-sdf.com>) témoigne nettement de la nature extrême de son engagement social et politique. Le juge en déduit donc que la distribution aux sans-abri d'aliments contenant du porc manifeste une claire volonté d'opérer une discrimination parmi les SDF entre ceux « des nôtres » susceptibles de consommer du porc et ceux « des autres » auxquels leur religion interdirait une telle nourriture.

Poursuivant son analyse, le Conseil valide alors l'interdiction de distribution d'une telle soupe, considérant que la discrimination ainsi manifestée porte atteinte à la dignité des personnes et constitue un trouble à l'ordre public.

L'atteinte à la dignité des personnes et l'existence d'un trouble à l'ordre public

L'existence d'une discrimination constitue alors le point clé de l'analyse du Conseil d'Etat.

Derrière la volonté d'aider des sans-abri se dissimulerait la volonté des organisateurs d'opérer une discrimination en écartant ceux de confession musulmane et *a fortiori* juive ; il s'agirait là d'une « démonstration susceptible de porter atteinte à la dignité des personnes privées du secours proposé » et risquant de provoquer des troubles à l'ordre public.

Le considérant est explicite sur ce point : « l'arrêté contesté prend en considération les risques de réactions à ce qui est conçu comme une démonstration susceptible de porter atteinte à la dignité des personnes privées du secours proposé et de causer ainsi des troubles à l'ordre public ». Proposer à dessein une soupe au lard à des sans-abri, alors même que la religion de certains d'entre eux leur interdirait toute consommation de viande porcine, constitue une atteinte à leur dignité. L'intention de l'association requérante serait de porter atteinte à la conscience des SDF musulmans en les plaçant dans une alternative difficile dont la première branche les forcerait à violer l'une des prescriptions alimentaires de leur religion et la seconde les verrait être privés du secours proposé.

C'est alors qu'apparaît le risque de troubles à l'ordre public. Résolument discriminatoire et ayant pour effet potentiel « de porter atteinte à la dignité des personnes privées du secours proposé », l'intention ayant présidé à l'organisation de cette distribution de soupe risque donc de provoquer des réactions violentes, lesquelles auraient alors pour effet de causer des troubles à l'ordre public. Au regard d'un tel risque et eu égard au caractère avéré de l'intention discriminatoire, il devient loisible au préfet d'interdire la distribution, alors même qu'il s'agit d'un service privé et totalement facultatif ; cela nonobstant la circonstance qu'aucun trouble matériel n'ait entaché les précédentes opérations et « le juge des référés a commis une erreur de droit en se référant à des circonstances factuelles antérieures pour évaluer le risque d'un trouble futur ». Au regard de ces éléments l'interdiction de la soupe au cochon ne porte donc pas une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale de manifester et la légalité de l'arrêté d'interdiction se voit confirmée.

Pour le Conseil, la distribution de soupe au lard étant conçue par ses organisateurs comme une démonstration susceptible de porter atteinte à la dignité de certains des SDF auxquels elle se voyait proposée, elle causait un trouble à l'ordre public, par les risques de réaction qu'elle pourrait susciter. Il ne pouvait donc qu'être mis fin à ce risque de trouble et le préfet

pouvait donc à bon droit en ordonner l'interdiction, sans que cette dernière ne soit considérée comme portant atteinte à la liberté de manifester. Juridiquement compréhensible, c'est cependant au regard de ses effets ultimes que l'analyse du Conseil suscite l'interrogation.

L'interprétation extensive des notions de discrimination et de troubles à l'ordre public  
Les buts de l'association sont clairs, elle l'annonce d'ailleurs sans gêne, il s'agit pour elle d'aider « les nôtres avant les autres ». Ce qui peut être conçu comme une application très limitée de la vertu de charité s'inscrit en outre dans le cadre d'une action politique crânement revendiquée comme « identitaire ». Pour autant, et en dépit de la circonspection que peut susciter une distribution de soupe réalisée dans une telle perspective, la lecture de l'arrêt et la prise en compte des circonstances de l'espèce soulèvent deux réserves. C'est tout d'abord l'appréciation extensive faite de la notion de discrimination qui soulève l'interrogation ; c'est ensuite l'interprétation de l'atteinte à l'ordre public qui mérite discussion.

L'existence d'une discrimination portant atteinte à la dignité des personnes  
En dépit de la ligne idéologique revendiquée par l'association instigatrice de la distribution de soupe au lard, c'est la réalité de l'existence d'une discrimination qu'il convient de vérifier. La notion d'atteinte à la dignité des personnes mérite également l'attention.

L'intention des organisateurs est clairement discriminatoire, il s'agit bien de mettre en oeuvre une préférence parmi les pauvres en aidant « les nôtres avant les autres » ; pour autant, cette intention discriminatoire a-t-elle été suivie d'effets ? Il semble bien que nul SDF ne se soit vu refuser le bénéfice des biens distribués au regard de son origine et qu'aucune discrimination explicite n'ait été constatée. D'ailleurs et depuis quatre années que ces distributions s'effectuent, nulle action pénale sur le fondement des articles 225-1 et 2 du code pénal n'a été entamée ; bien que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), saisie d'une même affaire se déroulant à Strasbourg, ait considéré qu'une telle manifestation tombait bien sous le coup de la loi et en informant le procureur de la République (délibération n° 2006-25 du 6 février 2006). De la même manière, nulle procédure de dissolution administrative n'a été entamée, alors même que la loi prévoit cette mesure à l'encontre des associations « qui provoqueraient à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propageraient des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence » (art. 1-6 de la loi du 10 janvier 1936 issu de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme). Si le caractère discriminatoire de la distribution de la soupe au cochon était avéré, il semblerait plus respectueux d'un Etat de droit d'entamer des poursuites pénales (auxquelles peut s'ajouter la dissolution administrative) que d'user du pouvoir de police pour faire cesser une distribution de soupe effectuée avec une intention que l'on présume discriminatoire.

Pour le Conseil, la soupe au lard constitue une « démonstration susceptible de porter atteinte à la dignité des personnes privées du secours proposé ». De fait si la distribution semble bien ainsi conçue, eu égard à la nature de l'association, en est-il de même dans les faits ? Est-il totalement pertinent de voir une atteinte à la dignité des personnes alors même qu'aucune obligation de consommation n'existe et qu'il semble qu'aux SDF ne souhaitant pas en boire ait quand même été offert dessert et café ? En outre, il est intéressant de noter que si l'islam proscrit la consommation de porc, il dispense néanmoins les fidèles de cette prescription s'ils sont dans un état de nécessité (l'extrême nécessité - *hâl al idhtirar* - autorise de se nourrir d'animaux normalement interdits, puisque « celui qui a été contraint sans toutefois abuser ni transgresser ne sera pas coupable de péché car Dieu est Pardonneur et Miséricordieux », Coran, sourate de La vache - *El Baqara* - S.2 - V.173). Il est, sous cet angle, d'ailleurs remarquable que les associations islamiques caritatives ne se soient pas plaintes d'une telle distribution.

Si l'intention ayant présidé à l'organisation de cette soupe populaire paraît discutable, force est de constater que sa mise en oeuvre ne s'est pas traduite par des actes de discrimination explicites et qu'un musulman pouvait le cas échéant s'en nourrir sans atteinte à sa dignité. Le risque de trouble à l'ordre public devait être envisagé.

La prise en compte du risque de troubles à l'ordre public

L'arrêté préfectoral interdit la distribution sur le fondement du risque de troubles à l'ordre public ; pour classique que puisse être une telle motivation, elle semble avoir été entendue de manière particulièrement souple par le juge.

La lecture de l'arrêt témoigne que ce sont bien ici « les risques de réactions » qui pourraient « causer des troubles à l'ordre public » et l'ampleur de ces risques autorise donc le préfet à interdire la distribution de soupe. Le fait que cette soupe soit organisée pour la quatrième année consécutive sans que des heurts ne l'aient perturbée permet de comprendre qu'en première instance, le tribunal administratif ait « suspendu l'arrêté du préfet de police en date du 28 décembre 2006 au motif d'absence de risque de troubles plus grand que dans les précédentes occasions de telles opérations ». La seule mention des « risques de réactions », sans qu'aucun élément particulier n'ait été retenu semble ici en rupture avec la jurisprudence *Benjamin*, à propos de laquelle des commentateurs autorisés observent qu'une interdiction préventive de manifestation peut être licite, à la seule condition « que la menace pour l'ordre public soit exceptionnellement grave » (*GAJA*, Dalloz, 2005, 15<sup>e</sup> éd., p. 290) ; ce qui ne semble précisément pas être le cas ici.

Le risque de trouble à l'ordre public paraît alors éminemment virtuel et il semble curieux que le risque putatif de réactions violentes troublant l'ordre public l'ait emporté sur la préservation d'une liberté aussi fondamentale que la liberté de manifestation. Ce dernier point est d'ailleurs à tout prendre peut-être l'élément le plus intéressant de cette affaire. Si l'ordonnance du Conseil d'Etat paraît en rupture avec la jurisprudence *Benjamin* maintes fois réaffirmée (y compris en référé, v. CE Ord. 19 août 2002, *Institut de formation des élus locaux*, Lebon p. 311  ; AJDA 2002, p. 1017, note X. Braud ) , c'est alors bien quant à sa portée qu'il convient de s'interroger. S'agit-il d'un revirement de jurisprudence ou d'un simple cas d'espèce ? Jusqu'à présent, en cas de risques de troubles à l'ordre public, il appartenait à l'autorité publique de prendre les mesures nécessaires afin que soit protégée la liberté de manifestation et ce n'était qu'en cas d'impossibilité objective et dûment constatée de parer ces risques de troubles par des mesures de police appropriées, que l'interdiction devenait légitime. Or, dans la mesure où les risques de troubles n'étaient qu'invoqués par le préfet, sans que des éléments objectifs en témoignent, l'interrogation quant à la portée de cette jurisprudence paraît bien légitime.

Pour conclure et si l'on comprend bien l'intention du préfet de police ainsi que la décision du Conseil d'Etat, il semble cependant possible de s'interroger sur la pertinence de la solution validée. La voie de l'interdiction administrative nous paraît assurément la moins souhaitable dès lors que se trouve en jeu une liberté individuelle et c'est à notre sens l'autorité judiciaire, gardienne naturelle des libertés, qui devrait être le cas échéant saisie quant à la nature discriminatoire de la distribution effectuée par l'association. A la lumière de cette affaire, l'office du juge apparaît on ne peut plus délicat. Il lui est particulièrement difficile de se prononcer lorsqu'il doit trancher entre le respect d'une liberté de manifestation purement objective et celui d'un principe de dignité conçu de manière éminemment subjective. Cette affaire aura donc finalement fait beaucoup de bruit et guère fait progresser la situation des SDF.

**Mots clés :**

**POLICE ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE** \* Pouvoir du préfet \* Manifestation \* Interdiction \* Troubles à l'ordre public \* Soupe au cochon

**DROIT ET LIBERTÉ FONDAMENTAUX** \* Non-discrimination \* Liberté de réunion \* Manifestation

**PROCEDURE CONTENTIEUSE** \* Procédure d'urgence \* Référé-liberté \* Liberté de manifestation