

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BESANÇON**

N°2601470 et 2601511

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

- FÉDÉRATION DES ACTEURS DE LA
SOLIDARITÉ et autres
- Mme H... et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Sophie Grossrieder
Juge des référés

La juge des référés

Ordonnance du 2 juillet 2026

Vu la procédure suivante :

I- Par une requête, enregistrée sous le n° 2601470 le 12 juin 2026, la fédération des acteurs de la solidarité et la fédération des acteurs de la solidarité Bourgogne Franche-Comté, représentées par Me Pignet, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté du 29 mai 2026 par lequel le maire de Besançon a interdit l'occupation de manière prolongée en station debout, assise ou allongée des voies publiques par des individus seuls ou des regroupements de personnes, accompagnée ou non de sollicitations à l'égard des passants, lorsqu'elle est de nature à entraver la libre circulation des personnes ou à porter atteinte à la sécurité publique ou à la salubrité publique notamment lorsqu'elle s'accompagne de nuisances sonores, ainsi que les regroupements de chiens en stationnement prolongé ou continu, même tenus en laisse et accompagnés de leurs maîtres, en cas d'atteinte portée à la sûreté ou à la commodité de passage sur les voies qui sont accompagnés d'un comportement agressif ou d'aboiements intempestifs ou portent atteinte à la propreté et la salubrité des voies dans des secteurs délimités de la ville, jusqu'au 15 octobre 2026, tous les jours de 10 heures à 20 heures ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Besançon une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- Sur l'urgence :
 - cet arrêté préjudiciable de manière grave et immédiate aux intérêts collectifs qu'elles entendent défendre visant à favoriser la dignité des personnes en difficulté, à changer leur vie quotidienne et à proposer l'adaptation des politiques publiques

- aux nécessités sociales constatées envers les personnes exclues, comme les personnes sans domicile fixe ;
- l'arrêté contesté a pour objet d'apporter des limitations substantielles et durables à de nombreuses libertés fondamentales et à l'utilisation de l'espace public de sorte qu'il est de nature à porter une atteinte grave et immédiate à ces dernières ;
 - cet arrêté est d'application immédiate et a des effets concrets sur la situation des personnes sans domicile fixe et sur l'exercice, par elles, de leurs libertés fondamentales, en particulier d'aller et venir, sans leur apporter de solutions à la précarité de leurs conditions d'existence, voire en l'aggravant dès lors qu'il les prive – en période estivale pouvant atteindre de fortes chaleurs – de leur seul moyen de subsistance permettant non seulement de s'hydrater mais également de s'abriter du soleil dans les différents parcs publics comme c'est le cas pour le square Bouchot, le square Saint-Amour ou encore la Place Granvelle, laquelle comprend de nombreux espaces ombragés dans un centre-ville fortement urbanisé et minéralisé ;
 - dans la mesure où l'arrêté produit d'ores et déjà ses effets et ce, jusqu'au 15 octobre 2026, le tribunal de céans n'aura pas matériellement eu le temps de statuer sur le fond de la requête ;
- Sur le doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :
 - le maire dont la police est étatisée n'est pas compétent pour prendre cet arrêté fondé sur la prévention des atteintes à la tranquillité publique ;
 - l'arrêté porte atteinte à la liberté d'aller et venir sur 12 voies et places publiques avec comme corollaire la liberté d'utiliser le domaine public, et notamment l'accès au centre d'accueil de jour « la boutique Jeanne Antide » seul foyer du centre ville ;
 - l'arrêté porte atteinte à la liberté de réunion dès lors qu'il interdit tout type de rassemblements ;
 - l'arrêté porte atteinte à la dignité humaine, dès lors que l'interdiction de « sollicitations ou de quêtes » aura pour conséquence directe que les personnes en situation de rue ou en hébergement précaire n'auront plus accès aux denrées de premières nécessités et ne pourront plus collecter des fonds afin de pouvoir, l'espace d'une nuit, envisager de se loger pour éviter la chaleur écrasante du bitume ; en incluant les parcs de la ville, ces personnes n'auront plus la possibilité de disposer des îlots de fraîcheur ;
 - l'arrêté porte atteinte au principe de fraternité et à la liberté d'aider autrui dès lors qu'il vise à interdire tous types de quêtes ou sollicitations dans les artères les plus fréquentées du centre-ville ;
 - la mesure de police prise par le maire n'est pas adaptée à l'objectif poursuivi ni justifiée par des circonstances locales particulières ;
 - les formulations générales de l'arrêté ne démontrent aucun comportement de nature à troubler l'ordre public ou ne font état que d'un trouble hypothétique ;
 - il n'est pas justifié de la nécessité de l'interdiction émise à l'article 1er de l'arrêté contesté de tout acte de sollicitation et de quêtes ;
 - les mesures d'interdiction prescrites par l'arrêté attaqué sont disproportionnées au regard de son champ d'application dans le temps, géographique et du caractère général et imprécis des interdictions mentionnées dans ses articles 1^{er} et 2.

Par des mémoires en intervention volontaire, enregistrés les 24 et 28 juin 2026, M. G... J... demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête.

Il soutient que :

- son intervention volontaire est recevable dès lors qu'il présente un intérêt à agir puisque l'arrêté contesté affecte les conditions d'existence de sa liberté d'aider autrui dans un but humanitaire, liberté qui découle du principe de fraternité, l'action juridictionnelle est un acte d'aide dans un but humanitaire et des interrogations existent sur l'emploi de l'expression « individus marginalisés » au regard même de la fraternité ;

- sur l'urgence, l'arrêté contesté a pour effet de porter atteinte aux conditions de vie de certaines personnes, les rendant davantage encore indignes et indécentes, ce en ce qu'il met en péril les actes tendant à préserver *a minima* lesdites dignité et décence ; pire, il menace ceux qu'ils visent sans leur permettre de préserver, *a minima* là encore, leur intégrité physique et psychique ; il prive ses destinataires d'accès aux soins et aux points d'eau ;

- sur l'existence de moyen propre à créer un doute sérieux, le maire n'a pas démontré des circonstances locales particulières qui justifieraient réellement la nécessité des mesures qui sont également disproportionnées, ce qui l'a conduit à commettre une erreur de droit et une erreur de qualification juridique des faits ; l'arrêté est entaché de détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 juin 2026, la commune de Besançon, représentée par Me Landot, conclut au rejet de la requête et demande à ce qu'il soit mis à la charge des requérants une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les requérants sont dépourvus d'intérêt leur donnant qualité pour agir ;
- l'urgence n'est pas établie ;
- les moyens ne sont pas fondés.

II- Par une requête, enregistrée sous le n° 2601511 le 16 juin 2026, Mme C... H..., Mme I... E..., M. B... A... et M. F... D..., représentés par Me Dravigny, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté du 29 mai 2026 par lequel le maire de Besançon a interdit l'occupation de manière prolongée en station debout, assise ou allongée des voies publiques par des individus seuls ou des regroupements de personnes, accompagnée ou non de sollicitations à l'égard des passants, lorsqu'elle est de nature à entraver la libre circulation des personnes ou à porter atteinte à la sécurité publique ou à la salubrité publique notamment lorsqu'elle s'accompagne de nuisances sonores, ainsi que les regroupements de chiens en stationnement prolongé ou continu, même tenus en laisse et accompagnés de leurs maîtres, en cas d'atteinte portée à la sûreté ou à la commodité de passage sur les voies qui sont accompagnés d'un comportement agressif ou d'aboiements intempestifs ou portent atteinte à la propreté et la salubrité des voies dans des secteurs délimités de la ville, jusqu'au 15 octobre 2026, tous les jours de 10 heures à 20 heures ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Besançon une somme de 1 200 euros correspondant aux frais d'instance que Mme H... aurait eus à supporter si elle n'avait pas été

admise au bénéfice de l'aide juridictionnelle à payer à son avocate, laquelle renonce dans cette hypothèse à percevoir le montant de l'aide juridictionnelle.

Ils soutiennent que :

- Sur l'urgence,
 - elle est caractérisée par l'application de l'arrêté qui restreint la présence de Mme H... dans le périmètre de l'arrêté, notamment aux alentours des structures qu'elle fréquente afin de subsister et dans un contexte de fortes chaleurs ;
 - l'arrêté contesté limite substantiellement et durablement la possibilité d'utiliser et d'occuper l'espace public et porte atteinte à la vie privée et à la dignité des personnes ;
- Sur le doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :
 - l'arrêté porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir et de réunion au regard de l'objectif de sauvegarde de l'ordre public poursuivi ;
 - les mesures ne sont ni nécessaires, ni adaptées, ni proportionnées dès lors que les troubles à l'ordre public ne sont pas établis, les interdictions sont trop générales, le périmètre géographique est trop large recouvrant de plus la quasi-totalité de l'infrastructure sociale, médicale et alimentaire destinée aux personnes en situation de précarité, la durée est excessive et non justifiée, les comportements visés sont trop larges et il existe des mesures moins attentatoires aux libertés publiques ;
 - l'arrêté litigieux porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale des personnes sans domicile fixe ;
 - l'arrêté contesté est entaché d'une discrimination à raison de la situation de précarité ;
 - l'arrêté est entaché d'un détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 juin 2026, la commune de Besançon, représentée par Me Landot, conclut au rejet de la requête et demande à ce qu'il soit mis à la charge des requérants une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les requérants sont dépourvus d'intérêt leur donnant qualité pour agir ;
- l'urgence n'est pas établie ;
- les moyens ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces des dossiers ;
- la requête enregistrée le 12 juin 2026 sous le numéro 2601505 par laquelle la fédération des acteurs de la solidarité et la fédération des acteurs de la solidarité Bourgogne Franche-Comté demandent l'annulation de la décision attaquée ;
- la requête enregistrée le 16 juin 2026 sous le numéro 2601541 par laquelle Mme H..., Mme E..., M. A... et M. D... demandent l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Grossrieder pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique qui s'est tenue le 29 juin 2026 à 9h30 en présence de Mme Chiappinelli, greffière, Mme Grossrieder a lu son rapport et entendu les observations de :

- Me Pignet, représentant la fédération des acteurs de la solidarité et la fédération des acteurs de la solidarité Bourgogne Franche-Comté, qui concluent aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

- Me Dravigny, représentant Mme H..., Mme E..., M. A... et M. D..., qui concluent aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

- M. J..., intervenant volontaire dans l'instance n° 2601470 ;

- et Me Martinangeli, représentant la commune de Besançon, qui a repris les conclusions et moyens exposés dans les mémoires en défense.

La clôture de l'instruction est intervenue à l'issue de l'audience en application de l'article R. 522-8 du code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté en date du 29 mai 2026, le maire de la commune de Besançon a interdit l'occupation de manière prolongée en station debout, assise ou allongée des voies publiques par des individus seuls ou des regroupements de personnes, accompagnée ou non de sollicitations à l'égard des passants, lorsqu'elle est de nature à entraver la libre circulation des personnes ou à porter atteinte à la sécurité publique ou à la salubrité publique notamment lorsqu'elle s'accompagne de nuisances sonores. Il a également interdit, dans les mêmes lieux et sur la même période, les regroupements de chiens en stationnement prolongé ou continu, même tenus en laisse et accompagnés de leurs maîtres, en cas d'atteinte portée à la sûreté ou à la commodité de passage sur les voies qui sont accompagnés d'un comportement agressif ou d'aboiements intempestifs ou portent atteinte à la propreté et la salubrité des voies. Cet arrêté, dans son article 3, fixe les secteurs concernés par ces interdictions, et précise que ces interdictions s'appliquent depuis son entrée en vigueur jusqu'au 15 octobre 2026, tous les jours de 10 heures à 20 heures. Par deux requêtes distinctes, la fédération des acteurs de la solidarité et la fédération des acteurs de la solidarité Bourgogne Franche-Comté, d'une part, et Mme H..., Mme E..., M. A... et M. D..., d'autre part, demandent la suspension de cet arrêté.

Sur la jonction :

2. Les deux requêtes ci-dessus visées sont dirigées contre le même arrêté. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

Sur l'intervention volontaire :

3. Eu égard à son caractère accessoire par rapport au litige principal, une intervention, aussi bien en demande qu'en défense, n'est recevable au titre d'une procédure de suspension qu'à la condition que son auteur soit également intervenu dans le cadre de l'action principale.

4. M. J... qui est intervenu au soutien de la requête n°2601505 à fin d'annulation présentée par la fédération des acteurs de la solidarité et la fédération des acteurs de la solidarité Bourgogne Franche-Comté, justifie d'un intérêt suffisant pour demander la suspension de l'exécution de l'arrêté contesté. Ainsi, son intervention à l'appui de la requête formée par les fédérations requérantes est recevable.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

5. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ».

6. Aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale (...)* ». Aux termes de l'article L. 2212-2 du même code : « *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, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements (...) ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ; / 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, 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. 2214-4 du même code : « *Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, tel qu'il est défini au 2° de l'article L. 2212-2 et mis par cet article en règle générale à la charge du maire, incombe à l'Etat seul dans les communes où la police est étatisée, sauf en ce qui concerne les troubles de voisinage. / Dans ces mêmes communes, l'Etat a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes. / Tous les autres pouvoirs de police énumérés aux articles L. 2212-2, L. 2212-3 et L. 2213-9 sont exercés par le maire y compris le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics* ».

7. S'il appartient au maire, en application des pouvoirs de police qu'il tient de ces dispositions, de prendre les mesures nécessaires pour assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, les interdictions édictées à ce titre doivent être strictement proportionnées à leur nécessité.

8. Aucun des moyens invoqués par les requérants et analysés dans les visas de la présente ordonnance n'est, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué, qui a pour objet d'interdire l'occupation prolongée de la voie publique, lorsqu'elle est de nature à entraver la libre circulation des personnes ou à porter atteinte à la tranquillité publique ou à la salubrité publique, alors d'une part, que la commune de Besançon produit en défense des documents émanant de la police municipale, à savoir des extraits de mains courantes

et de registres d'interventions concernant l'année 2025 et le début d'année 2026 ainsi que des témoignages de riverains et de commerçants, de nature à établir la matérialité de troubles à l'ordre, la sécurité et la salubrité publics générés pas des individus occupant de manière prolongée l'espace public, et d'autre part, que le secteur géographique concerné par la mesure de police contestée est circonscrit aux espaces sur lesquels cette activité pose des difficultés de maintien de l'ordre et de la tranquillité publics et que la mesure d'interdiction est limitée dans le temps et déterminée sur une plage horaire de 10h à 20h sur laquelle la majorité des troubles visés par l'arrêté a été constatée.

9. Il résulte de ce qui précède, que l'une des conditions auxquelles les dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative subordonnent la suspension d'une décision administrative n'est pas remplie. Les conclusions tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté du maire de la commune de Besançon portant restriction de l'usage de l'espace public ne peuvent, par suite et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées en défense et sur la condition d'urgence, qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

10. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à la charge de chaque partie les frais d'instance exposés et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

Article 1er : L'intervention de M. J... est admise.

Article 2 : Les requêtes de la fédération des acteurs de la solidarité et la fédération des acteurs de la solidarité Bourgogne Franche-Comté, d'une part, et de Mme H..., Mme E..., M. A..., M. D..., d'autre part, sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Besançon au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la fédération des acteurs de la solidarité, à la fédération des acteurs de la solidarité Bourgogne Franche-Comté, à Mme C... H..., à Mme I... E..., à M. B... A..., à M. F... D..., à M. G... J... et à la commune de Besançon.

Fait à Besançon, le 2 juillet 2026.

La juge des référés,

S. Grossrieder

La République mande et ordonne au préfet du Doubs en ce qui le concerne 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.

Pour expédition conforme,
La greffière,