

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE BESANÇON**

**N° 1801454**

---

M. Paul G...

---

M. Guillaume Halard  
Juge des référés

---

Audience du 27 août 2018  
Ordonnance du 28 août 2018

---

49-04  
54-035-03-03-01  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 24 août 2018, M. G..., représenté par Me Le Mailloux, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté du 3 juillet 2018 par lequel le maire de la commune de Besançon a interdit, du 9 juillet 2018 au 30 septembre suivant et du 23 novembre 2018 au 31 décembre suivant, et dans un périmètre délimité correspondant au centre de la ville de Besançon, la consommation d'alcool, la mendicité, accompagnée ou non d'animaux, les regroupements, ainsi que la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation publique ;

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

Il soutient que les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté attaqué portent une atteinte grave et manifestement illégale au principe de fraternité inscrit à l'article 2 de la Constitution.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 août 2018, la commune de Besançon, représentée par Me Glénard, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 000 euros soit mise à la charge de M. G... en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable faute d'intérêt donnant qualité pour agir à M. G... ;

- le moyen tiré de l'atteinte au principe de fraternité est inopérant dans le cadre d'une procédure de référé-liberté ;
- l'urgence n'est pas constituée ;
- l'arrêté attaqué ne porte en tout état de cause pas une atteinte grave et manifestement illégale au principe de fraternité.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Halard pour statuer sur les demandes de référé.

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

Au cours de l'audience publique tenue en présence de Mme Chiappinelli, greffière d'audience, M. Halard a lu son rapport et entendu :

- Me Le Mailloux, représentant M. G... ;
- Me Glénard, représentant la commune de Besançon.

Au cours de l'audience, Me Le Mailloux, pour M. G..., a indiqué que le principe de fraternité doit être entendu comme impliquant tant la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire que celle de demander la charité, et doit en tant que tel être qualifié de liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Il a ajouté que l'arrêté critiqué porte nécessairement atteinte à ce principe dans ses deux dimensions dès lors qu'il a pour effet de rendre invisibles les personnes qu'il vise. Il a soutenu, en outre, qu'il compliquait considérablement le travail des associations et autres organismes dédiés à l'aide des plus démunis, lesquels sont incités à se déplacer en périphérie de la ville, voire à la quitter. Il a enfin relevé que les risques de troubles à l'ordre public dont se prévaut le maire de Besançon ne sont pas établis et, en tout état de cause, insuffisants pour justifier l'interdiction litigieuse.

Me Glénard, pour la commune de Besançon, a pour sa part rappelé la fin de non-recevoir et les autres moyens de défense formulés dans ses écritures. Il a ajouté qu'à supposer le principe de fraternité invocable au soutien de conclusions en suspension dans le cadre d'une procédure de référé-liberté, il ne saurait être entendu qu'en tant qu'il implique la liberté d'aider autrui à des fins humanitaires. Il a ensuite fait valoir que l'arrêté était particulièrement restreint dans ses périmètres spatial et temporel et strictement proportionné, nécessaire et adapté eu égard aux risques avérés de troubles à l'ordre public résultant des comportements qu'il prohibe.

Considérant ce qui suit :

1. Résidant de la ville de Besançon et, selon ses allégations, militant associatif impliqué dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion des sans-abri, M. G... sollicite, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 3 juillet 2018 par lequel le maire de la commune de Besançon a interdit, du 9 juillet 2018 au 30 septembre suivant et du 23 novembre 2018 au 31 décembre

suisant, et dans un périmètre délimité correspondant au centre de la ville de Besançon, la consommation d'alcool, la mendicité, accompagnée ou non d'animaux, les regroupements, ainsi que la station assise ou allongée lorsqu'elle constitue une entrave à la circulation publique.

**Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :**

2. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* »

3. L'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose notamment que : « *La devise de la République est " Liberté, Égalité, Fraternité ".* » La Constitution se réfère également, dans son préambule et dans son article 72-3, à l'« *idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ». De ce principe découle la liberté fondamentale d'aider autrui dans un but humanitaire. Cette liberté ne revêt toutefois pas un caractère général et absolu et doit être conciliée, notamment, avec l'objectif de préservation de l'ordre public.

4. Selon 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 (...)* ». L'article L. 2212-2 du même code prévoit pour sa part que : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. 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 rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, (...) 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 (...)* ». 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.

5. En premier lieu, le requérant ne peut utilement se prévaloir, sur le fondement du principe de fraternité, d'une quelconque liberté fondamentale de mendier. Ainsi qu'il a été dit au point 3, le principe de fraternité n'implique que la liberté fondamentale d'aider autrui dans un but humanitaire.

6. En second lieu, en édictant l'arrêté critiqué qui, exécuté, a pour effet d'éloigner des quartiers les plus passants du centre-ville de Besançon certaines catégories de personnes particulièrement vulnérables, le maire de la commune de Besançon a, indirectement mais nécessairement, porté atteinte à la liberté d'aider autrui, laquelle ne prend, parfois, spontanément corps qu'à la vue de personnes dans le besoin. Pour être effective, la liberté d'aider requiert en effet d'avoir conscience de l'opportunité d'en faire usage.

7. Il résulte toutefois de l'instruction, d'une part, que la mesure d'interdiction litigieuse ne concerne qu'une petite partie du territoire de la commune défenderesse, à savoir la grande rue, la rue des granges, la place Pasteur, la place du Huit septembre, les pont et rue Battant, le quai de

Strasbourg, la place Jouffroy d'Abbans et la rue Champrond. Aussi est-elle restreinte, ainsi qu'il a été dit plus haut, de 10h à 20h du 9 juillet 2018 au 30 septembre suivant et du 23 novembre 2018 au 31 décembre suivant. Contrairement à ce qu'allègue M. G..., il n'est ainsi pas établi qu'elle a pour effet d'exclure, en les renvoyant à l'extrême périphérie de la ville, les personnes concernées, ni moins encore de les obliger à la quitter. Par ailleurs, il ne résulte pas de l'instruction que l'arrêté attaqué rend plus difficile le travail des associations et organismes en charge de l'aide aux plus démunis, ni qu'elle prive les particuliers, soit lorsqu'ils passent par les rues non concernées par l'arrêté, soit lorsqu'ils sont pris d'une volonté particulière en ce sens, de leur liberté d'aider les personnes en détresse.

8. D'autre part, les nombreuses mains-courantes de police, ainsi que les courriers adressés à ses services par des riverains et commerçants, versés au dossier par la commune de Besançon, attestent de la réalité des troubles à l'ordre public, notamment constitués d'atteintes à la liberté de circulation, engendrés par les rassemblements, la consommation d'alcool, les stations sur la voie publique et, dans certains cas, la mendicité, sur les voies visées par l'arrêté. Il résulte également de l'instruction que les périodes d'interdiction correspondent à celles où le centre-ville de Besançon est le plus fréquenté.

9. Il résulte de tout ce qui précède que l'atteinte portée par l'arrêté litigieux à la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire n'est, ni suffisamment grave, ni manifestement illégale, si bien que, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, la requête de M. G... doit être rejetée.

**Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :**

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la somme demandée par M. G... au titre des frais exposés et non compris dans les dépens soit mise à la charge de la commune de Besançon, laquelle n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance. Il n'y a pas lieu non plus, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées sur ce même fondement par la commune défenderesse.

**ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : La requête de M. G... est rejetée.

Article 2 : Les conclusions en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative présentées par la commune de Besançon sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. Paul G... et à la commune de Besançon.

Fait à Besançon, le 28 août 2018.

Le juge des référés,

La greffière,

G. Halard

C. Chiappinelli

La République mande et ordonne au préfet du Doubs, en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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,  
Un greffier