

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE BESANÇON**

**N° 2301402**

---

MM. D...  
SOCIETE JURA PITTORESQUE

---

Mme Audrey Marquesuzaa  
Rapporteure

---

M. Gérard Poitreau  
Rapporteur public

---

Audience du 5 décembre 2024  
Décision du 9 janvier 2025

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Besançon,

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 20 juillet 2023 et 23 octobre 2024, M. A... D..., M. B... D... et la société Le Jura Pittoresque, représentés par Me Chareyre, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté municipal du 23 mai 2023 réglementant l'accès à certaines voies et portions de voies de la commune Les Planches-près-Arbois ;

2°) d'annuler l'arrêté municipal du 16 juin 2023 réglementant le stationnement de la commune Les Planches-près-Arbois ;

3°) d'annuler le bulletin d'information municipal « infos été 2023 » en tant qu'il interdit l'accès des véhicules au commerce de restauration exploité par la société Le Jura Pittoresque ;

4°) de mettre à la charge de la commune Les Planches-près-Arbois une somme de 1 200 euros pour chacun des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

- les arrêtés réglementant la circulation et le stationnement au sein de la commune sont entachés d'illégalités dès lors que l'existence des risques ayant justifié leur édicition n'est pas établie et qu'ils sont disproportionnés ;

- le bulletin municipal « info été 2023 » est illégal au motif que :

- il ne repose sur aucune base légale ;

- il ne repose sur aucune considération de fait ;
- il est général et absolu ;
- il est entaché d'un détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 janvier 2024, la commune Les-Planches-près-Arbois, représentée par Me Dravigny, conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce que les requérants lui versent une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir que :

- les conclusions dirigées contre le bulletin municipal sont irrecevables dès lors que l'encart litigieux qui ne revêt qu'un caractère informatif ne saurait être regardé comme une décision faisant grief ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 Marquesuzaa,
- les conclusions de M. Poitreau,
- les observations de Me Chareyre pour les requérants et de Me Dravigny pour la commune Les Planches-près-Arbois.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêtés des 23 mai et 16 juin 2023, le maire de la commune Les Planches-près-Arbois a décidé de limiter la circulation automobile sur certaines voies de la commune, dont la rue de la Baume qui dessert « La Terrasse des Grottes », et d'interdire le stationnement dans tout le village. Il a, par ailleurs, été fait mention dans le bulletin municipal « info été 2023 », publié au mois de juillet 2023, de l'impossibilité de se rendre en véhicule à « La Terrasse des Grottes ». Par la présente requête, M. A... D..., M. B... D... et la société Le Jura Pittoresque qu'ils dirigent, demandent l'annulation de ces deux arrêtés ainsi que du bulletin municipal en tant qu'il interdit l'accès des véhicules au commerce de restauration exploité par la société Le Jura Pittoresque.

**Sur la recevabilité des conclusions dirigées contre le bulletin municipal « info été 2023 » :**

2. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision (...)* ».

3. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir

des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

4. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 23 mai 2023 : « *La circulation des véhicules à moteur est interdite durant la période de forte fréquentation touristique définie ci-dessus sur les voies suivantes de la commune : (...) / - Rue de la Baume, (...)* ». Aux termes de l'article 2 du même arrêté : « *Par dérogation aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, cette interdiction ne s'applique pas aux ayants droit, aux véhicules utilisés pour remplir une mission de service public et à ceux utilisés à des fins professionnelles, aux clients des gîtes, hôtels et entreprises du village, ainsi qu'aux personnes invitées par les habitants à leur domicile. / L'accès des clients aux activités professionnelles (restauration, achats de denrées) au moyen d'un véhicule à moteur, n'est autorisé que dans le cas d'une réservation préalable. / Les buvettes, bistrots, bars et tout commerce d'une nature comparable, sont accessibles exclusivement en mode doux (...)* ».

5. Aux termes du bulletin d'information municipal « info été 2023 », s'agissant de « La Terrasse des Grottes » : « *En l'état actuel, seule la vente à emporter est autorisée. / Aucun repas ne peut être servi sur place et il ne doit pas y avoir de pénétration de véhicule pour bénéficier de l'activité proposée. / Des demandes ont été déposées pour proposer une activité de restauration. Celles-ci sont en cours d'instruction par les services de l'Etat* ».

6. La commune fait valoir que les conclusions dirigées contre le bulletin d'information municipal précité sont irrecevables au motif que ce dernier n'a aucun caractère décisoire dès lors qu'il se borne à faire état de la réglementation résultant des arrêtés des 23 mai et 16 juin 2023. D'une part, il ressort des pièces du dossier que la société Le Jura Pittoresque, à la date de la publication du bulletin municipal litigieux, exploite une activité de restauration rapide sous l'enseigne « La Terrasse des Grottes » située 17 rue de la Baume. D'autre part, si l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 23 mai 2023 interdit aux véhicules automobiles de circuler sur certaines voies, dont la rue de la Baume, durant les périodes de forte affluence touristique, l'article 2 de cet arrêté l'autorise toutefois, par dérogation, pour certaines catégories d'usagers. Il en va ainsi de la clientèle, dotée d'une réservation préalable, des activités de restauration ou d'achats de denrées. Or, le bulletin d'information litigieux, qui vise expressément l'établissement des requérants, indique qu'« *aucun repas ne peut être servi sur place et il ne doit pas y avoir de pénétration de véhicule pour bénéficier de l'activité proposée* », sans faire mention des dérogations prévues par l'arrêté du 23 mai 2023 alors même que « La Terrasse des Grottes » exerce une activité de restauration au sens de ces dispositions. Dans ces conditions, les mentions portées sur le bulletin en litige, en limitant le champ des exceptions prévues, sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation de la société requérante. Le bulletin attaqué constitue ainsi un acte décisoire susceptible de recours. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense par la commune doit être écartée.

#### **Sur les conclusions à fin d'annulation :**

7. 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 (...)* ». Aux termes de l'article L. 2213-1 de ce code : « *Le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et l'ensemble des voies publiques ou privées ouvertes à la circulation publique à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat dans le département sur les routes à grande circulation (...)* ». Aux termes de l'article L. 2213-2 du même code : « *Le maire peut, par arrêté motivé, eu égard aux nécessités de la circulation et de la*

*protection de l'environnement : / 1° Interdire à certaines heures l'accès de certaines voies de l'agglomération ou de certaines portions de voie ou réserver cet accès, à certaines heures ou de manière permanente, à diverses catégories d'usagers ou de véhicules ; / 2° Réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi que la desserte des immeubles riverains ; (...) ».* Aux termes de l'article L. 2213-4 du même code : « *Le maire peut, par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques (...) ».*

8. Il appartient au juge administratif, saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre une mesure prise en vertu des pouvoirs de police que le maire tient des dispositions précitées, de vérifier qu'elle est justifiée par la nécessité de prévenir ou faire cesser un trouble à l'ordre public et de contrôler son caractère proportionné en tenant compte de ses conséquences pour les personnes dont elle affecte la situation, en particulier lorsqu'elle apporte une restriction à l'exercice de droits.

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté du 23 mai 2023 :

9. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que l'arrêté du 23 mai 2023 a été édicté pour faire face à l'augmentation massive du tourisme au sein de la commune, notamment provoquée par l'attractivité du site naturel de la cascade des tufs. La décision attaquée est ainsi motivée par la circonstance que « *cette affluence est incompatible avec la morphologie du site en ce qui concerne : / La sécurité publique, par l'incompatibilité entre la circulation piétonne touristique et la circulation automobile sur des voies étroites. / L'inadéquation entre les dimensions du site visité et le nombre de visiteurs »* et, en outre, en ce qui concerne « *la tranquillité publique, par le flux incessant de véhicules qui sillonnent le village »* et « *la protection de l'environnement par la pollution dégagée par ces véhicules dans une vallée étroite et fermée (reculée) classée en site NATURA 2000 »*. Pour établir la réalité de ces risques et nuisances, la commune fait état de la présence sur son territoire de la cascade des tufs, site naturel remarquable situé au pied de la Reculée des Planches, produit un article de presse faisant notamment état, dès l'année 2020, du tourisme de masse dont la commune Les Planches-près-Arbois fait l'objet, du trafic automobile remarquable ainsi engendré ainsi que, par voie de conséquence, des atteintes à la tranquillité des lieux et à la conservation du site qui en résultent. En ce qui concerne la rue de la Baume, si les requérants soutiennent qu'elle ne saurait être ni à l'origine des risques précités ni sujette à ces derniers dès lors qu'elle n'est pas une voie d'accès à la cascade des tufs, il n'en demeure pas moins que cette rue est susceptible de constituer un lieu de circulation en vue de rejoindre des sentiers de randonnée. Par ailleurs, cet arrêté, qui n'a pas pour seul objet d'empêcher l'approche de la cascade des tufs au moyen d'un véhicule, s'inscrit dans le cadre d'un projet organisé à l'échelle intercommunale en vue de protéger le site classé de la Reculée-des-Planches-près-Arbois. Dans ces conditions, les requérants ne sauraient utilement soutenir que la réalité des risques justifiant l'arrêté en litige ne serait pas établie. Par suite, ce moyen doit être écarté.

10. En second lieu, d'une part, l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 23 mai 2023 réglementant l'accès à certaines voies et portions de voies de la commune interdit la circulation des véhicules à moteur, durant la forte période touristique qu'il définit, sur plusieurs voies de la commune, à savoir la rue de la Cascade, la rue du Vieux Mont, la rue Claude Simon, la rue de la Baume et la rue du Moulin. Si, ainsi que le soutiennent les requérants, les rues visées par cet arrêté représentent presque la

totalité des voies de la commune, l'interdiction de circuler est cependant assortie de nombreuses dérogations à destination de diverses catégories d'usagers et de professionnels. Parmi elles, figure celle relative à l'accès des clients aux activités professionnelles (restauration, achats de denrées) ainsi que mentionnée au point 4 du présent jugement. Toutefois, celle-ci n'autorise la circulation des véhicules à moteur qu'à la condition que les clients aient procédé à une réservation préalable. Cette condition, pour laquelle aucune justification n'est apportée et qui diminue considérablement le champ d'application de la dérogation, est dès lors disproportionnée. A cet égard, la conséquence déduite de l'arrêté pour « les buvettes, bistrots, bars et tout commerce d'une nature comparable » tirée de ce qu'ils ne sont accessibles exclusivement qu'en mode doux ne peut également qu'être regardée comme disproportionnée.

11. D'autre part, la période de forte affluence touristique durant laquelle s'applique cette interdiction concerne, selon l'arrêté précité, « *potentiellement l'ensemble des périodes de vacances scolaires du calendrier national, ainsi que les week-end et jours fériés de toute l'année* ». Si les requérants allèguent que la fréquentation touristique est saisonnière et limitée, ceux-ci ne l'établissent pas.

12. Dans ces conditions, conformément aux points 10 et 11, les requérants sont fondés à soutenir que l'arrêté du 23 mai 2023 est disproportionné en tant qu'il conditionne l'accès motorisé des clients aux activités professionnelles (restauration, achats de denrées) à l'existence d'une réservation préalable et qu'il limite, par conséquent, l'accès aux buvettes, bistrots, bars et tout commerce d'une nature comparable aux modes de circulation doux.

13. Il résulte de ce qui précède que les requérants sont fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 23 mai 2023 en tant qu'il conditionne l'accès motorisé des clients aux activités professionnelles (restauration, achats de denrées) à l'existence d'une réservation préalable et qu'il limite, par conséquent, l'accès aux buvettes, bistrots, bars et tout commerce d'une nature comparable aux modes de circulation doux.

En ce qui concerne l'arrêté du 16 juin 2023 :

14. L'arrêté du 16 juin 2023 réglementant le stationnement de la commune Les Planches-près-Arbois prévoit, en son article 1<sup>er</sup>, une interdiction de stationner « *dans tout le village, des deux côtés des voies publiques, à l'exception du parking du Verger Maillard* ». Si au nombre des motifs justifiant cette mesure d'interdiction figure notamment la sécurité publique, en raison de « *l'incompatibilité entre la circulation piétonne touristique et le stationnement sur des voies étroites* », l'application de cette mesure n'est toutefois aucunement limitée dans le temps ni dans certains espaces du territoire, de sorte que cette interdiction ne peut qu'être regardée comme générale et absolue. Dans ces conditions, les requérants sont fondés à soutenir que l'arrêté du 16 juin 2023 a une portée générale et absolue. Par suite, ce moyen est fondé et doit être accueilli.

15. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête dirigés contre l'arrêté du 16 juin 2023, les requérants sont fondés à demander l'annulation de cet arrêté.

En ce qui concerne le bulletin municipal « info été 2023 » :

16. Le bulletin municipal « info été 2023 », en tant qu'il prévoit que, s'agissant de « La Terrasse des Grottes », « *il ne doit pas y avoir de pénétration de véhicule* », interdit tout accès à « La Terrasse des Grottes » au moyen d'un véhicule. Alors que l'arrêté du 23 mai 2023 précité prévoit diverses dérogations à la circulation des véhicules, l'interdiction totale faite à « La Terrasse

des Grottes » ne peut qu'être regardée comme générale et absolue. Par suite, ce moyen est fondé et doit être accueilli.

17. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête dirigés contre le bulletin municipal « été 2023 », les requérants sont fondés à demander l'annulation du bulletin municipal « info été 2023 » en tant qu'il interdit l'accès des véhicules à « La Terrasse des Grottes ».

Sur les frais liés au litige :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des requérants, qui ne sont pas la partie principalement perdante dans la présente instance, la somme que la commune demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune Les Planches-près-Arbois une somme globale de 1 500 euros au titre des frais exposés par MM. D... et la société Le Jura Pittoresque et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 16 juin 2023 est annulé.

Article 2 : L'arrêté du 23 mai 2023, en tant qu'il conditionne l'accès motorisé des clients aux activités professionnelles (restauration, achats de denrées) à l'existence d'une réservation préalable et qu'il limite, par conséquent, l'accès aux buvettes, bistros, bars et tout commerce d'une nature comparable aux modes de circulation doux, est annulé.

Article 3 : Le bulletin municipal « info été 2023 », en tant qu'il interdit l'accès des véhicules au commerce de restauration exploité par la société Le Jura Pittoresque, est annulé.

Article 4 : La commune Les Planches-près-Arbois versera une somme globale de 1 500 euros à MM. D... et à la société Le Jura Pittoresque au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à M. A... D..., à M. B... D..., à la société Le Jura Pittoresque et à la commune Les Planches-près-Arbois.

Délibéré après l'audience du 5 décembre 2024, à laquelle siégeaient :

- Mme Grossrieder, présidente,
- M. Seytel, conseiller,
- Mme Marquesuzaa, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 janvier 2025.

La rapporteure,

La présidente,

A. Marquesuzaa

S. Grossrieder

La greffière,

C. Quelos

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