

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BESANÇON**

N°2401929

Mme

M.
Rapporteur

M.
Rapporteur public

Audience du 16 octobre 2025
Décision du 4 décembre 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Besançon,

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 7 octobre 2024 et 11 septembre 2025, Mme _____, représentée par la SCP Themis Avocats & Associés, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 2 août 2024 par laquelle le maire de la commune de Roche-lez-Beaupré a refusé de mettre en demeure _____ de procéder à la démolition de la construction _____ située sur le territoire de cette commune ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune de Roche-lez-Beaupré de mettre en demeure _____, après l'avoir invité à présenter des observations, de procéder à la démolition de la construction « _____ » dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement et sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Roche-lez-Beaupré la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

soutient que :

- le maire de la commune de Roche-lez-Beaupré est compétent pour ordonner la démolition de la construction en litige contrairement à ce qu'il indique dans la décision en litige ;
- la construction en litige ne peut pas être régularisée de sorte que le refus de mettre en demeure _____ de procéder à sa démolition est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 11 septembre 2025,
représentée par la SCP Themis Avocats & Associés, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 2 août 2024 par laquelle le maire de la commune de Roche-lez-Beaupré a refusé de mettre en demeure _____ de procéder à la démolition de la construction « _____ » située sur le territoire de cette commune ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune de Roche-lez-Beaupré de mettre en demeure _____ après l'avoir invité à présenter des observations, de procéder à la démolition de la construction « _____ » dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement et sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Roche-lez-Beaupré la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association soutient que la décision contestée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que le maire n'a pas mis _____ en demeure de démolir la construction en litige en application de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 2 juillet et 18 septembre 2025, la commune de Roche-lez-Beaupré, représentée par _____, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 500 euros soit mise à la charge de Mme _____ au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Roche-lez-Beaupré soutient que l'intervention de l'association _____ est irrecevable et fait valoir que les moyens soulevés par cette association et Mme _____ ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 août 2025, M. _____ représenté par Me _____ conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 500 euros soit mise à la charge de Mme _____ au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

M. _____ fait valoir que les moyens soulevés par Mme _____ ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée à Grand Besançon Métropole qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

En application des dispositions de l'article R. 222-17 du code de justice administrative, la présidente du tribunal a désigné _____, premier conseiller, pour présider la deuxième chambre du tribunal, en cas de vacance ou d'empêchement.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de
- les conclusions de
- les observations de pour et l'association
de pour la commune de Roche-lez-Beaupré et de Me , substituant Me ,
pour M.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 23 mai 2019, le maire de Roche-lez-Beaupré (Doubs) ne s'est pas opposé à la déclaration préalable présentée par M. portant sur la construction d'un abri clos en bois de 20 m². Constatant que la construction réalisée par M. ne respectait pas l'autorisation d'urbanisme accordée, le maire de la commune a, au nom de l'Etat, dressé un procès-verbal d'infraction le 3 juillet 2023. Puis, par un jugement n°2300564 du 30 mai 2024, le tribunal administratif de Besançon a enjoint au maire de la commune de dresser un second procès-verbal d'infraction en raison de la méconnaissance par la construction en litige des dispositions du plan local d'urbanisme. Le 27 juin 2024, Mme a demandé au maire de mettre en demeure M. de procéder à la démolition du « ». Par une décision du 2 août 2024, le maire a refusé de faire droit à cette demande. Mme demande l'annulation de cette décision.

Sur l'intervention de l'association

2. Il ressort des statuts de l'association , déclarée en préfecture le 11 juin 2024, qu'elle a pour objet social « l'observation et si nécessaire des actions sous forme de conseils et de recommandations, des sites et environnements des barrages naturels, et de l'Euro véloroute 6, de la moyenne vallée du Doubs central (...) ». Compte tenu de cet objet social, l'association requérante ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour contester une décision individuelle défavorable prise en matière de droit de l'urbanisme. Par suite, son intervention n'est pas admise.

Sur la légalité de la décision contestée :

En ce qui concerne l'autorité compétente pour instruire la demande en litige :

3. Aux termes de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente pour mettre en demeure un propriétaire de procéder à la mise en conformité de sa construction ou de déposer une autorisation d'urbanisme visant à sa régularisation est celle qui est autorisée à délivrer les autorisations d'urbanisme. Lorsqu'une commune s'est dotée d'un plan local d'urbanisme, son maire est donc compétent pour adresser une mise en demeure en application des dispositions précitées. Par ailleurs, l'article L. 480-14 du même code prévoit que la commune compétente en matière de plan local d'urbanisme peut saisir le tribunal judiciaire en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé sans l'autorisation exigée par le livre IV du code de l'urbanisme, en méconnaissance de cette autorisation ou, pour les aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité au titre du présent code, en violation de l'article L. 421-8.

4. Il n'est pas contesté que la commune de Roche-lez-Beaupré est dotée d'un plan local d'urbanisme et que son maire était, à la date de la décision contestée, compétent pour procéder à

la mise en demeure prévue par les dispositions de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme. Si Mme [redacted] fait grief à cette décision de l'inviter à saisir la présidente de Grand Besançon Métropole dans l'hypothèse où elle entendait obtenir la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme, elle indique également : « (...) Vous me demandez d'agir sur le fondement des dispositions de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme à l'encontre de Monsieur [redacted] afin qu'il soit mis en demeure de procéder à la démolition de cet abri de jardin. / Je vous confirme avoir agi en ce sens (...) ». Dès lors, si le maire de la commune de Roche-lez-Beaupré n'a en réalité pas fait droit à la demande de Mme [redacted], il n'a toutefois pas considéré qu'il n'était pas compétent pour y répondre. Par suite, le moyen tiré de ce que le maire se serait estimé, à tort, incompétent pour intervenir, doit être écarté.

En ce qui concerne l'application des dispositions de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme :

5. D'une part, en application des dispositions des articles L. 480-1 et L. 481-1 du code de l'urbanisme, lorsqu'il constate que sur le territoire de sa commune une construction a été réalisée sans autorisation d'urbanisme alors qu'une telle autorisation était requise ou en méconnaissance des obligations prévues par les règlements énoncés à l'article L. 610-1 du même code, parmi lesquels figure le règlement du plan local d'urbanisme d'une commune, le maire est tenu de dresser un procès-verbal constatant l'infraction aux dispositions d'urbanisme méconnues. Par ailleurs, le maire peut, dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale et indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, mettre en demeure l'intéressé, après avoir recueilli ses observations, selon la nature de l'irrégularité constatée et les moyens permettant d'y remédier, soit de solliciter l'autorisation ou la déclaration nécessaire, soit de mettre la construction, l'aménagement, l'installation ou les travaux en cause en conformité avec les dispositions dont la méconnaissance a été constatée, y compris, si la mise en conformité l'impose, en procédant aux démolitions nécessaires. Si la procédure de mise en conformité prévue à l'article L. 481-1 est une faculté pour le maire, le refus par cette autorité d'exercer ses pouvoirs de police est une décision susceptible d'annulation lorsqu'elle est entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

6. D'autre part, aux termes de l'article R. 421-14 du code de l'urbanisme : « *Sont soumis à permis de construire les travaux suivants, exécutés sur des constructions existantes, à l'exception des travaux d'entretien ou de réparations ordinaires : / a) Les travaux ayant pour effet la création d'une surface de plancher ou d'une emprise au sol supérieure à vingt mètres carrés (...)* ». Aux termes de l'article R. 421-2 du même code : « *Sont dispensées de toute formalité au titre du présent code, en raison de leur nature ou de leur très faible importance (...) e) Les châssis et serres dont la hauteur au-dessus du sol est inférieure ou égale à un mètre quatre-vingts ; / (...) / j) Les terrasses de plain-pied (...)*. Enfin, aux termes du 1° de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) a pour objet : « *De délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines (...)* ». Aux termes de l'article L. 562-4 du même code : « *Le plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan local d'urbanisme, conformément à l'article L. 153-60 du code de l'urbanisme (...)* ». L'article 2-1 du PPRI du Doubs central, approuvé le 20 mars 2008 et applicable sur la commune de Roche-lez-Beaupré, interdit en zone rouge « *tous les travaux, aménagement, constructions ou installations diverses qui ne sont pas expressément admis* ». L'article 2-3-2 de ce PPRI autorise : « *la création de terrasses non closes d'une surface inférieure ou égale à 20 m², sous réserve qu'elles soient implantées au niveau du terrain naturel. Le terrain naturel pourra faire l'objet d'un modelé léger*

pour les besoins de la réalisation de la terrasse, à condition de respecter la neutralité hydraulique ».

7. Le _____, sis sur la parcelle _____ développe une activité de restauration et d'accueil du public, à partir d'un « abri de jardin » de 42 m² et d'un barnum d'une emprise au sol de 40 m² et d'une hauteur au pignon de 2,40 m, les deux étant installés sur une terrasse goudronnée de 276 m². La parcelle précitée donne directement sur un chemin de halage au bord du Doubs et se trouve partiellement en zone rouge et bleu clair du PPRI du Doubs central. Par un premier procès-verbal d'infraction, dressé le 3 juillet 2023, le maire de Roche-lez-Beaupré a constaté que la terrasse et le barnum, situés en zone rouge du PPRI, méconnaissaient le règlement de ce document. Par un second procès-verbal daté du 13 juin 2024, le maire a constaté que « l'abri de jardin » méconnaissait également le règlement du PPRI du fait de sa localisation en zone rouge.

8. Il ressort des pièces du dossier que la terrasse goudronnée, qui ne présente aucune pente, a été créée suite à des travaux de décaissement de la parcelle _____ et ne peut donc être regardée comme ayant été implantée au niveau du terrain naturel au sens des dispositions citées au point 7 du présent jugement. Par ailleurs, il ressort du plan topographique produit par M _____ que la totalité de la terrasse se trouve désormais à un niveau altimétrique de 250,29 à 250,37 mètres NGF alors que le niveau altimétrique de la zone rouge du PPRI du Doubs Central constaté au niveau du chemin de halage est de 249,92 mètres NGF. Il en résulte que les travaux de décaissement de la parcelle _____ ont nécessairement impacté la limite réelle de la zone rouge sur cette parcelle en la repoussant jusqu'au début de sa partie non décaissée. Dans ces circonstances, la totalité de la terrasse goudronnée doit être regardée comme incluse en zone rouge dudit PPRI. Il en va de même de l'abri de jardin et du barnum.

9. Ainsi, en cas de crue du Doubs, compte tenu de ce qui a été exposé au point précédent, le public qui fréquente l'établissement est exposé au risque de submersion et le barnum et « l'abri de jardin » sont susceptibles de constituer des obstacles à l'écoulement des eaux. Il en résulte que seul le démontage du barnum et la démolition de « l'abri de jardin » et de la terrasse, en tant qu'elle est d'une superficie supérieure à 20 m², sont de nature à permettre la mise en conformité avec les dispositions du PPRI. Par suite, en refusant de mettre en demeure le propriétaire de cet aménagement de démonter le barnum et de démolir l'abri de jardin et la superficie de la terrasse qui excède 20 m², le maire de la commune de Roche-lez-Beaupré a commis une erreur manifeste d'appréciation.

10. Il résulte de tout ce qui précède que Mme _____ est fondée à demander l'annulation de la décision qu'elle conteste seulement en tant qu'elle concerne l'abri de jardin, le barnum et la partie supérieure à 20 m² de la terrasse situés sur la parcelle _____.

Sur les demandes d'injonction et d'astreinte :

11. Le présent jugement implique que le maire de Roche-lez-Beaupré, sous réserve de l'absence de changement dans les circonstances de fait et de droit pouvant affecter la situation en litige, invite le propriétaire de la parcelle _____ à présenter des observations en vue du démontage du barnum et de la démolition de « l'abri de jardin » et de la superficie de la terrasse qui excède 20 m², puis le mette en demeure de procéder au démontage du barnum et à la démolition de « l'abri de jardin » et de la surface de la terrasse qui excède 20 m². Il y a lieu d'enjoindre au maire de la commune d'y procéder dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement. En revanche, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Roche-lez-Beaupré, une somme de 1 500 euros à verser à Mme [redacted] au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

13. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux demandes présentées sur le même fondement par l'association [redacted].

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de Mme [redacted] qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association [redacted] n'est pas admise.

Article 2 : La décision du 2 août 2024 par laquelle le maire de la commune de Roche-lez-Beaupré a refusé de mettre en œuvre les dispositions de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme en vue d'ordonner la démolition de la construction « [redacted] » située sur la parcelle [redacted] est annulée en tant qu'elle porte sur « l'abri de jardin », le barnum et la superficie supérieure à 20 m² de la terrasse.

Article 3 : Il est enjoint au maire de Roche-lez-Beaupré, sous réserve de l'absence de changement dans les circonstances de fait et de droit pouvant affecter la situation en litige, en application des dispositions de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, d'inviter le propriétaire de la parcelle [redacted] à présenter des observations en vue du démontage du barnum et de la démolition de « l'abri de jardin » et de la superficie de la terrasse qui excède 20 m², puis de le mettre en demeure de procéder au démontage du barnum et à la démolition de « l'abri de jardin » et de la surface de la terrasse qui excède 20 m² dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement .

Article 4 : La commune de Roche-lez-Beaupré versera à Mme [redacted] une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à Mme [redacted], à la commune de Roche-lez-Beaupré, à M. [redacted] et à l'association [redacted].

Copie en sera adressée, pour information, à Grand Besançon Métropole.

Délibéré après l'audience du 16 octobre 2025 à laquelle siégeaient :

- M. [redacted] premier conseiller faisant fonction de président,
- M. [redacted] premier conseiller,
- Mme [redacted], conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 décembre 2025.

Le rapporteur,

Le premier conseiller
faisant fonction de président,

La greffière,

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,
Le greffier