

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE BESANÇON**

**N° 2301395**

---

**ASSOCIATION LES JARDINS DES VAÎTES**

---

M. Joël Seytel  
Rapporteur

---

M. Gérard Poitreau  
Rapporteur public

---

Audience du 21 mars 2024  
Décision du 11 avril 2024

---

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 18 juillet 2023 et 6 février 2024, l'association « Les Jardins des Vaîtes », représentée par Me Dravigny, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 17 mai 2023 par laquelle la présidente de la communauté urbaine Grand Besançon Métropole (GBM) a refusé d'inscrire à l'ordre du jour du conseil communautaire l'abrogation du plan local d'urbanisme de la commune de Besançon en tant qu'il classe en zone 1AU-Vaîtes les secteurs devant accueillir des constructions dans le cadre de la ZAC de l'Ecoquartier des Vaîtes, en zone NL la bande verte située entre la voie de chemin de fer et la rue François Rein, en zone UD1 les parcelles cadastrées section CK n<sup>os</sup> 214 et 234 et en tant qu'il crée un sous-secteur UC-Schweitzer ;

2°) d'enjoindre à la présidente de GBM d'inscrire à l'ordre du jour du conseil communautaire un projet de délibération approuvant l'abrogation partielle du plan local d'urbanisme de la commune de Besançon ;

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

L'association soutient que :

- l'autorité compétente est tenue d'abroger un plan local d'urbanisme lorsque celui-ci est illégal ;

- le plan local d'urbanisme méconnaît l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ;

- le classement de certains secteurs devant accueillir des constructions en zone 1AU Vaîtes est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 octobre 2023, la communauté urbaine GBM, représentée par Me Ghaye, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'association « Les Jardins des Vaîtes » la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La communauté urbaine GBM soutient que les moyens soulevés par l'association « Les Jardins des Vaîtes » ne sont pas fondés.

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

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- 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 M. Seytel,
- les conclusions de M. Poitreau,
- les observations de Me Dravigny pour l'association « Les Jardins des Vaîtes » et de Me Guillou pour GBM.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 5 juillet 2007, la commune de Besançon a approuvé son plan local d'urbanisme (PLU). A compter du 28 février 2019, la communauté urbaine GBM est devenue compétente de plein droit en matière de PLU. Par un courrier du 22 mars 2023, l'association « Les Jardins des Vaîtes » a présenté une demande d'abrogation du PLU de la commune de Besançon en tant qu'il classe en zone 1AU-Vaîtes les secteurs devant accueillir des constructions dans le cadre de la ZAC de l'Ecoquartier des Vaîtes, en zone NL la bande verte située entre la voie de chemin de fer et la rue François Rein, en zone UD1 les parcelles cadastrées section CK n<sup>os</sup> 214 et 234 et en tant qu'il crée un sous-secteur UC-Schweitzer. Par une décision du 17 mai 2023, la présidente de la communauté urbaine GMB a refusé cette demande. L'association requérante demande l'annulation de cette décision.

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

2. Lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de son jugement.

3. En premier lieu, en application de l'article L. 151-1 du code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3* ». Aux termes de l'article R. 151-1 de ce code : « *Le rapport de présentation : / 1° Expose les principales*

*conclusions du diagnostic sur lequel il s'appuie ainsi que, le cas échéant, les analyses des résultats de l'application du plan prévues par les articles L. 153-27 à L. 153-30 et comporte, en annexe, les études et les évaluations dont elles sont issues ; / 2° Analyse les capacités de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis identifiés par le rapport de présentation en vertu du quatrième alinéa de l'article L. 151-4 » et aux termes de l'article L. 151-5 du même code : « Le projet d'aménagement et de développement durables définit : / 1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ; / 2° Les orientations générales concernant l'habitat (...) ».*

4. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme : « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 1° L'équilibre entre : / a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; / b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ; / c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; / d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ; / e) Les besoins en matière de mobilité (...) ».

5. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du plan local d'urbanisme de la commune de Besançon indique que : « De 2005 à 2020, l'agglomération de Besançon devrait compter, selon le Schéma Directeur, 20 000 habitants supplémentaires, dont 13 000 sur la ville centre. Un dynamisme qui se traduit par la nécessité de construire environ 800 logements neufs par an sur le territoire de la ville, constructions permettant de répondre aux besoins de la population et d'éviter le départ subit d'une partie d'entre elle ». Le rapport de présentation précise que : « au regard des tendances lourdes de décohabitation et d'augmentation du nombre de ménages isolés, le nombre moyen de personne par ménage décroît : il fallait 350 logements pour loger 1 000 personnes à la fin des années 70 alors qu'il en faut 450 aujourd'hui et qu'il en faudra, selon les prévisions du Schéma Directeur, 540 en 2020 (...) ».

6. Pour contester la décision attaquée, l'association requérante soutient que les besoins en logement fixés dans le PLU de la commune de Besançon sont établis sur la base de projections démographiques surestimées dès lors, d'une part, que les derniers chiffres publiés par l'INSEE en 2022 montrent une stagnation de la population, que le taux de vacance des logements est en constante augmentation et que de nombreux programmes immobiliers neufs ou de réhabilitation sont en cours et, d'autre part, que la taille moyenne des ménages est déjà très basse à Besançon limitant la perspective de leur « desserrement ». L'association requérante ajoute que l'ensemble des projets immobiliers de GBM ont les mêmes objectifs en terme de production de logements de sorte qu'il n'est pas démontré que ces projets ne permettraient pas d'atteindre ces objectifs sans qu'il soit besoin d'urbaniser le secteur des Vaîtes qui dispose de terres agricoles de bonne qualité et qu'enfin la hausse du coût de l'immobilier à Besançon ne serait pas due à une tension en matière de logement. Toutefois, les dispositions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme imposent seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'ils énoncent. S'agissant de l'objectif d'équilibre, sa réalisation doit s'apprécier à l'échelle de la totalité du territoire couvert par le plan local d'urbanisme. Dès lors, le constat dans un PLU d'un déséquilibre entre différentes actions visées au 1° de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ne saurait conduire,

comme le demande l'association requérante, à des modifications ciblées qui ne concerneraient qu'une partie limitée du territoire couvert par le PLU. Dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, tel qu'il est présenté, ne peut être qu'écarté.

7. En second lieu, d'une part, il est de la nature de toute réglementation d'urbanisme de distinguer des zones où les possibilités de construire sont différentes ainsi que des zones inconstructibles. Dès lors que cette délimitation effectuée dans un plan local d'urbanisme ne repose pas sur une appréciation manifestement erronée, elle ne porte pas d'atteinte illégale au principe d'égalité des citoyens devant la loi.

8. Aux termes de l'article R. 151-24 du code de l'urbanisme : « *Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation. / Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement* » et aux termes de l'article R. 151-22 de ce code : « *Les zones agricoles sont dites " zones A ". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles* ». L'article R. 151-9 de ce code dispose que : « *Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger* ». Il résulte de ces dispositions qu'une zone agricole, dite « zone A », du plan local d'urbanisme a vocation à couvrir, en cohérence avec les orientations générales et les objectifs du PADD, un secteur, équipé ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

9. Il ne ressort pas du PADD que le parti d'aménagement retenu par le PLU serait de développer ou même de préserver une activité agricole dans le secteur des Vaîtes. A l'inverse, les orientations générales et les objectifs du PADD font des Vaîtes un quartier privilégié et prioritaire de « l'extension maîtrisée de l'urbanisation ». Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que la zone 1AU-Vaîtes se situe à proximité du centre-ville de Besançon, est principalement entourée de secteurs classés en zone urbaine et de ce fait est reliée aux voies ouvertes à la circulation et aux réseaux de distribution d'électricité et d'eau. Dès lors, en se bornant à faire état du potentiel agricole de certaines parcelles situées en zone 1AU-Vaîtes, l'association requérante n'établit pas que le classement des parcelles en litige serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et le moyen soulevé en ce sens doit être écarté.

10. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense, que l'association « Les Jardins des Vaîtes » n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision qu'elle conteste.

#### **Sur les frais liés au litige :**

11. 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 la communauté d'agglomération GBM qui n'est pas la partie perdante.

12. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'association « Jardin des Vaîtes » une somme de 1 500 euros qu'elle versera à la communauté d'agglomération GBM sur le fondement de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de l'association « Jardin des Vaîtes » est rejetée.

Article 2 : L'association « Jardin des Vaîtes » versera une somme de 1 500 euros à la communauté d'agglomération GBM au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions présentées par la communauté d'agglomération GBM est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association « Les Jardins des Vaîtes » et à la communauté urbaine Grand Besançon Métropole.

Délibéré après l'audience du 21 mars 2024, à laquelle siégeaient :

- M. Pernot, premier conseiller faisant fonction de président,
- M. Seytel, conseiller,
- Mme Marquesuzaa, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 avril 2024.

Le rapporteur,

Le premier conseiller faisant fonction de  
président,

J. Seytel

A. Pernot

La greffière,

C. Quelos

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