

**Grand Besançon
Métropole**

**Tribunal administratif
de Besançon**

Enquête publique

relative à

la modification (n° 13 : secteur des Vaites) du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Besançon

Département du Doubs

Enquête réalisée du 1^{er} septembre 2025 à 9 heures au 2 octobre 2025 à
18 h00

CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS

Etablis par Jean Luc Millet
Commissaire enquêteur

SOMMAIRE

1. CONCLUSIONS MOTIVEES

1.1. Préambule

1.1.1. Objet de l'enquête publique

1.1.2 Le contexte et les enjeux du projet

1.2 Dossier de l'enquête

1.3. Déroulement de l'enquête

1.4. Adéquation du projet avec les documents de rangs supérieurs

1.5. Conclusion générale motivée

2. AVIS du COMMISSAIRE ENQUETEUR

1. CONCLUSIONS MOTIVEES

1.1. Préambule

1.1.1 Objet de l'enquête publique

Cette enquête concerne le projet de modification n°13 du PLU de Besançon
L'enquête porte sur l'évolution du projet d'aménagement de la ZAC des Vaites

Le quartier des Vaites, d'une superficie d'environ 40 hectares, est situé au nord-est de Besançon, au sud du quartier de Palente entre la rue de Belfort et la colline des Bicquey
La ZAC des Vaites a été créée en 2011 et le dossier de réalisation a été approuvé le 21 janvier 2013.

Le dossier comporte quatre points

- Evolution du zonage au profit de la mise en place d'une Orientation d'Aménagement de Programmation de Secteur d'Aménagement en lieu et place du secteur identifié actuellement au règlement graphique « 1 AU Vaites »
- Evolution de la zone 2AUH à l'est du chemin du Vernois, au profit d'une nouvelle zone agricole « A »
- Evolution d'une partie de la zone 2AUH à l'ouest du chemin du Vernois, au profit d'une nouvelle zone naturelle « N »
- Adaptation du périmètre du droit de préemption urbain lié à l'évolution du zonage 2AUH

Le projet de modification 13 du PLU de Besançon a été notifié aux Personnes Publiques Associées (PPA) en date du 24 juin 2025 conformément à l'article L.153-40 du code de l'Urbanisme :

Région Bourgogne/Franche-Comté ; Département 25 ; DDT ; SCOT ; GBM ; Chambre d'Artisanat ; Chambre d'Agriculture ; Chambre du Commerce et de l'Industrie Doubs ; AUDAB ; l'Aménageur Territoire 25

Le projet de modification 13 du PLU de Besançon a fait l'objet d'une dispense d'évaluation environnementale pour absence d'incidences notables sur l'environnement conformément à l'article R. 104-33 du code de l'urbanisme par décision n° 2024ACBFC46 du 1^{er} octobre 2024.

La chambre commerce et industrie Saône-Doubs a émis un avis favorable par courrier en date du 7 juillet 2025

Par courrier du 31 juillet, le Scot Besançon cœur Franche-Comté a émis un avis favorable au projet de modification n°13 du PLU de Besançon

Le Département du Doubs émet un avis favorable par courrier en date du 20 août 2025 et émet une observation sur l'absence d'indication sur le schéma d'aménagement de deux zones humides.

Territoire 25, par courrier en date du 4 août 2025, Territoire 25 qui est l'aménageur de la zone d'aménagement concertée des Vaïtes, émet quelques remarques quant à la formulation dans certains paragraphes

L'avis de la Chambre d'Agriculture est arrivé auprès du porteur de projet et du commissaire enquêteur par courriel le 7 octobre à 14h41, soit alors que l'enquête était terminée depuis le 2 octobre

Cet avis avait été sollicité par GBM le 24 juin 2025. Un rappel a été effectué
Les courriers mentionnaient que l'enquête était prévue pour septembre 2025.

L'avis est favorable sous réserve

D'encadrer strictement les usages futurs de la zone A et de la ZAP afin d'éviter toute dérive vers des activités non agricoles,
De garantir la place de l'agriculture dans le projet, en articulation avec l'urbanisation programmée.

L'autorité organisatrice de l'enquête est la présidente de Grand Besançon Métropole.

1.1.2. Le contexte et les enjeux du projet

Le projet d'aménagement du secteur des Vaïtes remonte au 16/06/2011, date de l'approbation du dossier de création de la ZAC des Vaïtes, qui comprenait une étude d'impact mis à disposition du public du 27/04/2011 au 16/05/2011

L'utilité Publique du projet des Vaïtes à l'issue d'une enquête publique est reconnue par arrêté préfectoral du 27/10/2011. Cet arrêté a été ensuite prorogé jusqu'au 26/10/2021 par l'arrêté préfectoral du 06/07/2016.

Le démarrage des premiers travaux intervient à l'automne 2017

Une série d'actes administratifs et de recours juridiques interviennent à partir de 2019

- Fin février 2019 : arrêt des travaux à la demande du préfet et du maire, dans l'attente de l'arrêté préfectoral autorisant la dérogation espèces protégées « CNPN ».
- 12/03/2019 : dépôt d'un complément au dossier CNPN intégrant des mesures compensatoires complémentaires sur le Bois Oudot, le Fort Benoît et l'îlot boisé rue François Reins.
- 18/03/2019 : arrêté préfectoral autorisant sous de strictes conditions la dérogation à la destruction, l'altération et la dégradation d'aires de reproduction et de repos d'espèces protégées.
- 06/05/2019 : Arrêt des travaux suite à une requête en annulation assorti d'un référé en suspension devant le Tribunal Administratif de Besançon par les associations Jardins des Vaïtes et FNE : suspension de l'arrêté préfectoral du 18 mars 2019 par le juge des référés.

- 03/07/2020 : Arrêt du Conseil d'Etat : reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur mais renvoi au fond pour la justification de l'absence d'alternative permettant la reprise des travaux.
- 21/02/2023 : annulation par le Tribunal administratif de l'arrêté du préfectoral du 18 mars 2019 pour motivations insuffisantes sans pour autant remettre en cause l'intérêt public majeur de l'opération.
- 11/04/2024 : Rejet par le tribunal Administratif de la requête déposée par l'Association « les jardins des Vaites » demandant l'abrogation du PLU
- 05/11/2024 : Annonce officielle de l'Acte 2 du Projet revisité par Mme la Maire, lors d'une conférence de presse

La municipalité a souhaité revoir l'intérêt et les enjeux de l'opération d'aménagement dès 2021.

- 28 /01/2021 : Constitution d'un groupe d'experts pour l'environnement et le climat (GEEC) et saisine sur le projet d'éco-quartier des Vaites
- 2021 : Mise en ligne d'une plate-forme numérique (du 19/03 - 09/05/2021) et organisation d'une Conférence Citoyenne composée de 51 Bisontins tirés au sort sur les listes électorales et représentatifs de la diversité de la population bisontine. – rapport remis à la collectivité le 03/07/2021
- 30/09/2021 : Validation en conseil municipal du projet revisité suite aux recommandations et avis émis par le GEEC et la Conférence Citoyenne

Il est utile de noter que le secteur des Vaites était un secteur sur lequel les activités maraîchères étaient implantées de longue date.

Il est occupé depuis le XIX^e siècle par des jardins ouvriers, des jardins potagers, de l'horticulture et des exploitations agricoles, ce secteur est donc historiquement marqué par le maraîchage. Il a connu en parallèle une urbanisation morcelée et hétérogène, avec l'émergence de constructions au coup par coup. Les propriétaires des terrains ont progressivement cédé en culture des lopins à des jardiniers, avec ou sans convention particulière.

Suite à l'arrêté préfectoral de 2011 reconnaissant d'utilité publique le projet des Vaites, l'ordonnance d'expropriation a éteint tous les droits passés.

Avec le report de la phase opérationnelle du projet d'aménagement, le site a continué d'être exploité par des jardiniers qui à ce jour exploitent des terrains qui appartiennent à la Ville, à son aménageur, ou à l'établissement public foncier en dehors de toute convention. Il est proposé dans le cadre du projet actuel de leur permettre de continuer leur activité en s'inscrivant dans un processus de régularisation.

1.2. Dossier d'enquête

Le dossier soumis à enquête publique, est constitué de toutes les pièces qui doivent être jointes.

La liste de toutes les pièces constituant le dossier soumis à enquête publique, est indiquée au paragraphe 1.5 du rapport

Figurent également les avis des services qui ont été consultés

J'estime que le dossier était complet, conforme à la législation (notamment Code l'Urbanisme, notamment les articles L.153-36 et suivants ; code de l'environnement article L 123-1 et R 123-1 et suivants), clair et compréhensible, permettant une bonne information du public.

1.3 Déroulement de l'enquête

Le déroulement précis de l'enquête est relaté dans la partie 3 du rapport.

L'enquête s'est déroulée dans un climat serein. Toutes les obligations de publicité ont été respectées

- Le commissaire enquêteur chargé de l'enquête et son suppléant ont été régulièrement désignés par Madame la Présidente du Tribunal Administratif de Besançon par Décision N° E25000059 / 25 en date du 1er juillet 2025
- L'enquête publique s'est déroulée conformément au code de l'environnement et, pendant une durée de 32 jours, conformément aux modalités fixées dans l'arrêté d'ouverture enquête publique, Arrêté n°URB.25.08.A24 en date du 28 juillet 2025.

1.4 Adéquation du projet avec les documents de rangs supérieurs

1.4.1 Respect des orientations du PADD du PLU Besançon

Le projet de modification n° 13 est concerné par plusieurs orientations du PADD

L'urbanisation du secteur des Vaïtes traduit plusieurs options fortes du Projet d'Aménagement et de Développement Durable.

Développer et conforter l'Est bisontin (par rapport au développement de l'Ouest), avec l'objectif d'un rééquilibrage de l'armature urbaine.

Faciliter les mobilités de proximité par un maillage renforcé des déplacements modes doux (piétons-vélos) et de maîtriser la place de la voiture et la gestion du stationnement dans l'aménagement des espaces publics créés,

Promouvoir la qualité environnementale et architecturale des nouveaux aménagements, par une greffe adaptée de ce quartier au tissu urbain existant,

Développer une offre plurielle, adaptée et attractive pour répondre aux besoins multiples en matière d'habitat,

Maîtriser l'extension urbaine.

Préserver et valoriser le patrimoine naturel et les paysages, et l'activité agricole.

Le déclassement de deux portions de zone 2 AU respectivement en zone agricole protégée et en zone naturelle vont bien dans ce sens

J'estime que les dispositions retenues dans le projet de modification n°13 sont compatibles et traduisent les orientations du PADD du PLU de Besançon.

1.4.2. Respect des orientations du SCoT

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération bisontine, appelé aujourd'hui Besançon Cœur Franche-Comté, a été approuvé le 14 décembre 2011. Les démarches de révision ont débuté depuis 2017 et pourraient aboutir en 2026.

Les dispositions retenues dans le projet de modification n°13 répondent aux orientations du Schéma de Cohérence Territoriale en particulier dans l'objectif de gestion durable des ressources du territoire « Concevoir un développement urbain économe de l'espace »,

Le projet s'inscrit également dans l'objectif d'apporter une réponse aux besoins en matière d'habitat.

Le syndicat mixte du SCot a rendu un avis favorable à la modification n°13, par courrier en date du 31 juillet 2025

J'estime que les dispositions retenues dans le projet de modification n°13 sont compatibles avec les orientations du Schéma de Cohérence Territoriale de l'Agglomération bisontine.

Elles anticipent également les orientations et objectifs du futur SCOT Besançon Cœur Franche-Comté.

1.4.3 Respect des orientations du Programme Local de l'Habitat (PLH) 2024-2029

Le nouveau Programme Local de l'Habitat (PLH) 2024-2029, a été adopté le 14 décembre 2023 par le Conseil de Communauté.

Les objectifs de production de logements du PLH de GBM 2024 – 2029 fixent comme scénario médian un objectif annuel moyen de production de logements sur un rythme d'environ 900 logements, dont 460 à l'échelle de Besançon.

L'éco quartier des Vaites permettra une production raisonnée et structurée de logements, collectifs, intermédiaires et individuels, à construire chaque année à l'horizon 2030.

Environ 480 logements seront construits à terme, à l'échelle du périmètre de l'OAP SA qui s'inscrivent dans la programmation globale de la ZAC des Vaites qui prévoit 600 logements

J'estime que ce projet est compatible avec les orientations du PLH

1.4.4 Respect des orientations du PDU

Le Plan des Déplacements Urbains (PDU) est un document de cadrage obligatoire au même titre que le SCoT et le PLU, et s'insère entre ces deux documents. Il doit être compatible avec le SCoT. Les PLU des communes de l'agglomération doivent lui être compatibles.

Le projet des Vaites favorise la place de chaque mode de transport par :

- Une localisation qui permettra aux futurs habitants de bénéficier des transports en commun, le tramway, notamment, qui dessert déjà le quartier avec les arrêts Vaites et Schweitzer.
- Un encouragement au report modal en privilégiant les déplacements actifs.
- Une valorisation des sentes et venelles piétonnes existantes

J'estime que les dispositions retenues dans le projet de modification n°13 sont compatibles avec le PDU qui définit la place de chaque mode de transport et leurs articulations sur le territoire du Grand Besançon

1.5. CONCLUSION GENERALE MOTIVEE

Le projet de modification n° 13 du PLU de Besançon s'inscrit dans le sens de la politique de l'habitat du Grand Besançon Métropole.

Il répond aux besoins de productions de logements sur la ville de Besançon.

Il respecte les orientations des documents de rang supérieur :

- Schéma de cohérence territoriale (SCoT) Besançon Cœur Franche-Comté,
- Programme Local de l'Habitat (PLH) 2024-2029
- PADD du PLU de Besançon
- Plan des déplacements urbains (PDU)

Il a fait l'objet d'une mobilisation importante de la population.

2725 visiteurs uniques ont consulté le registre dématérialisé

823 visiteurs ont effectué au moins un téléchargement, et les permanences ont accueilli 24 personnes

Une importante opposition au projet s'est manifestée de la part de la population qui a déposé 142 contributions dont 140 exprimant un rejet du projet. Parmi les 135 contributions sur le registre dématérialisé je constate que 54 sont déposées de façon anonyme, 5 sont identiques, l'une est envoyée trois fois et deux font l'objet de doublons.

Le maître d'ouvrage a apporté des réponses claires et pertinentes à toutes les observations formulées.

J'estime que le projet de modification n° 13 du PLU de Besançon respecte la législation en vigueur et les orientations des documents de rang supérieur

J'estime que les effets positifs de ce projet qui répond aux besoins de logement de la population de Besançon, tout en préservant davantage d'espaces naturels l'emportent sur les effets négatifs que peuvent constituer l'artificialisation d'une partie du secteur et la densification de la population dans le quartier des Vaites.

2. AVIS du COMMISSAIRE ENQUETEUR

Vu les arguments développés dans mes conclusions motivée portant sur

La régularité de l'organisation et du déroulement de l'enquête publique et la qualité du dossier.

L'adéquation du projet avec les schémas et documents de rangs supérieurs

Vu le mémoire en réponse du maître d'ouvrage qui vaut engagement

Vu ma conclusion générale motivée sur le projet

J'émet un :

AVIS FAVORABLE

Sans réserve, ni recommandation.

Sur le projet de modification n°13 du PLU de Besançon

A Dole le 29 octobre 2025

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jean-Luc Millet', is written over a horizontal line. The signature is slanted upwards to the right.