

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
D'ORLÉANS**

mjp

**N° 2402232**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**ASSOCIATION LA BOUILLONNANTE et autres**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Clotilde Bailleul  
Rapporteure

Le tribunal administratif d'Orléans

Mme Alexandre Lombard  
Rapporteur public

2<sup>ème</sup> chambre

Audience du 15 janvier 2026  
Décision du 5 février 2026

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 31 mai 2024 et le 29 septembre 2025, l'association La Bouillonnante, désignée représentante unique, Mme F... et M. K..., M. et Mme G..., M. C..., M. J..., M. et Mme D..., M. et Mme A..., Mme E... et M. et Mme L..., représentés par Me Garrigues, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° CM2023/287 en date du 7 décembre 2023 approuvant la modification n° 1 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Chartres et le rejet de leur recours gracieux ;

2°) d'enjoindre à la commune de Chartres d'engager une procédure de modification du PLU afin de mettre en place un plan des hauteurs / plan des formes urbaines compatible avec le plan d'aménagement et de développement durable (PADD), dans un délai d'un mois à compter de la notification à l'administration du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Chartres une somme de 3.000 euros en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent dans le dernier état de leurs écritures que :

- ils ont intérêt pour agir ;
- le maire n'est pas habilité à représenter la commune dans la présente instance ;
- l'arrêté par lequel la procédure de modification litigieuse a été engagée a été pris par une autorité incomptente ;

- Mme H... n'était pas davantage compétente pour signer la décision de rejet de leur recours gracieux, qui relevait de la compétence du conseil municipal ;

- le dossier soumis à l'enquête publique est incomplet et n'a pas permis la bonne information du public, dès lors que :

- il ne précise pas pour quelle raison l'emplacement réservé n° 20 vient se substituer au précédent alors que leurs assiettes foncières sont totalement différentes, ni en quoi cet emplacement revêt une utilité publique et la suppression de l'élargissement du boulevard Clemenceau n'est pas expliquée ;

- il en va de même pour les emplacements réservés n° 23 et 32 ;

- le zonage réglementaire posé sur les parcelles cadastrées section BN n°s 17p, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 57, 58, 313, 314, 315, 324, 325 et section BN n°s 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17p, 18, 21, 22, 23, 34, 251, 257, 258, 284, 302, 303, 311, 345, 347, 378, 379, 421, 422, 427, 428, 450, 451, 453, 454, 456, 474, 477, 480, 484, 571, 572 et 573 est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et est incompatible avec le PADD dès lors que :

- il maintient des hauteurs autorisées à 15,50 m en méconnaissance des orientations du PADD ;

- cette hauteur excessive va altérer la configuration de ce quartier marqué à ce jour par un habitat très majoritairement pavillonnaire et relativement bas,

- aucune transition n'est prévue entre les espaces ;

- les vues vers le centre historique et la cathédrale seront irrémédiablement altérées sans que les faisceaux de vues prévues sur le nouveau plan de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) ne soient suffisants pour les préserver ;

- le maintien des hauteurs envisagé est de nature à porter atteinte au patrimoine architectural et en particulier la Porte Guillaume ;

- l'identité du quartier sera bouleversée ce qui va entraîner des difficultés de vivre ensemble pour ses habitants en méconnaissance des orientations du PADD ;

- l'OAP modifiée est marquée par une incohérence forte avec le plan des formes urbaines :

- l'emplacement réservé n° 20 n'est pas justifié.

Par des mémoires enregistrés le 27 mars 2025 et le 24 octobre 2025 la commune de Chartres conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- l'association ne démontre pas qu'elle aurait intérêt à agir contre la décision attaquée ;
- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 Mme Bailleul,
- les conclusions de M. Lombard, rapporteur public,
- et les observations de Me Garrigues, représentant les requérants, et de Mme I... et M. B..., représentant la commune de Chartres.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération n° CM2023/013 du 19 janvier 2023, la commune de Chartres a engagé une modification de droit commun de son PLU. Une enquête publique a été menée, à l'issue de laquelle le commissaire enquêteur a émis un avis favorable sur le projet, sous réserve de supprimer l'emplacement réservé n° 32. Par une délibération n° CM2023/287 du 7 décembre 2023, la commune de Chartres a approuvé la modification de son PLU, en supprimant l'emplacement réservé n° 32, comme préconisé par le commissaire enquêteur. Par courrier du 7 février 2024, l'association La Bouillonnante a formé un recours gracieux en vue, d'une part, d'obtenir le retrait de cette délibération et, d'autre part, de solliciter du conseil municipal qu'il reprenne le dossier pour modifier le plan des formes urbaines et réduire la hauteur maximale autorisée à 9,50 m sur les parcelles cadastrées section BN n°s 17p, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 57, 58, 313, 314, 315, 324, 325 et à 12,5 m sur les parcelles cadastrés section BN n°s 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17p, 18, 21, 22, 23, 34, 251, 257, 258, 284, 302, 303, 311, 345, 347, 378, 379, 421, 422, 427, 428, 450, 451, 453, 454, 456, 474, 477, 480, 484, 571, 572 et 573. Ce recours a été rejeté expressément par la commune le 2 avril 2024. Les requérants demandent l'annulation de ces décisions.

Sur la recevabilité des écritures produites par la commune en défense :

2. Aux termes de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : / (...) / 16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal, et de transiger avec les tiers dans la limite de 1 000 € pour les communes de moins de 50 000 habitants et de 5 000 € pour les communes de 50 000 habitants et plus (...)* ».

3. Par une délibération n° CM2020/072 du 27 mai 2020, le conseil municipal, après en avoir délibéré, a décidé de donner au maire, pour la durée de son mandat, en application des dispositions citées au point précédent, délégation pour « *16° (...) défendre la commune dans les actions intentées contre elle, en première instance (...) en procédure au fond (...) devant les juridictions administratives (...)* ». Cette délibération autorise le maire à subdéléguer tout ou partie de ces délégations aux adjoints ou conseillers municipaux. Par un arrêté n°A-V-2023-0137 du 11 avril 2023, le maire a effectivement subdélégué cette compétence pour les contentieux en matière d'urbanisme à Mme H..., 3<sup>ème</sup> adjointe, qui a signé les mémoires en défense produits dans la présente instance. L'exception d'irrecevabilité des conclusions en défense présentées par la commune ne peut qu'être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'incompétence de l'auteur de l'arrêté par lequel la procédure de modification litigieuse a été engagée et du rejet du recours gracieux :

4. En premier lieu, par l'arrêté du 11 avril 2023 mentionné au point 3, le maire de Chartres a donné à Mme H... délégation « *pour signer tous les courriers et actes découlant de l'élaboration, de l'évolution (...) des documents de planification en matière d'urbanisme (PLU, plan de secteur sauvegardé...)* ». Elle était dès lors compétente pour engager la procédure de modification du PLU par arrêté à la suite de la délibération du conseil municipal du 19 janvier 2023 approuvant le principe d'engager la modification de droit commun du PLU de Chartres.

5. En deuxième lieu, il est toujours loisible à la personne intéressée, sauf à ce que des dispositions spéciales en disposent autrement, de former à l'encontre d'une décision administrative un recours gracieux devant l'auteur de cet acte et de ne former un recours contentieux que lorsque le recours gracieux a été rejeté. L'exercice du recours gracieux n'ayant d'autre objet que d'inviter l'auteur de la décision à reconsiderer sa position, un recours contentieux consécutif au rejet d'un recours gracieux doit nécessairement être regardé comme étant dirigé, non pas tant contre le rejet du recours gracieux dont les vices propres ne peuvent être utilement contestés, que contre la décision initialement prise par l'autorité administrative.

6. Les requérants soutiennent que la décision du 2 avril 2024 est illégale, dès lors que Mme H... n'était pas compétente pour la prendre. Or, il résulte de ce qui a été dit au point précédent que ce moyen est inopérant tant en ce qui concerne le rejet du recours gracieux contre la délibération du 7 décembre 2023 qu'en ce qui concerne le rejet de la demande de modification du plan des formes urbaines, qui doit être analysée comme une demande de tirer les conséquences de leur recours gracieux et non comme une demande dissociable de celui-ci.

En ce qui concerne l'insuffisance du dossier soumis à l'enquête publique :

7. Aux termes de l'article R. 153-8 du code de l'urbanisme : « *Le dossier soumis à l'enquête publique est composé des pièces mentionnées à l'article R. 123-8 du code de l'environnement et comprend, en annexe, les différents avis recueillis dans le cadre de la procédure (...)* ». Aux termes de l'article R. 123-8 du code de l'environnement : « *Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme. / Le dossier comprend au moins : / (...) / 2° En l'absence d'évaluation environnementale le cas échéant, la décision prise après un examen au cas par cas ne soumettant pas le projet, plan ou programme à évaluation environnementale et, lorsqu'elle est requise, l'étude d'incidence environnementale mentionnée à l'article L. 181-8 et son résumé non technique, une note de présentation précisant les coordonnées du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet, plan ou programme, l'objet de l'enquête, les caractéristiques les plus importantes du projet, plan ou programme et présentant un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet, plan ou programme soumis à enquête a été retenu (...)* ».

8. S'il appartient à l'autorité administrative de mettre à la disposition du public, pendant toute la durée de l'enquête, un dossier d'enquête publique comportant l'ensemble des documents mentionnés par les dispositions de l'article R. 123-8 du code de l'environnement précitées, la

méconnaissance de ces dispositions n'est toutefois de nature à vicier la procédure, et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique, que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative.

9. D'une part, il ressort du dossier soumis à enquête publique et plus particulièrement de la notice de présentation du projet que la ville de Chartres a notamment souhaité renforcer l'évolution de l'urbanisation sur un secteur à enjeux en consolidant l'OAP dite « Ile de Chartres » inscrite dans le PLU, et que ces modifications incluent de nouvelles dispositions réglementaires afin de mieux encadrer les mutations foncières et les projets d'aménagement et de construction. Ce document rappelle le respect des objectifs de densité urbaine prévus par le schéma de cohérence territoriale (SCOT), mentionne l'intégration de nouveaux emplacements réservés pour la création de nouveaux espaces publics ou la création d'opération d'ensemble propice au renforcement de la mixité résidentielle et précise, s'agissant de l'emplacement réservé n° 20, qu'il couvre une partie du tissu bâti le long de la rue Faubourg Saint Guillaume pour permettre la maîtrise d'un ensemble foncier contigu au site de l'ancienne caserne des pompiers et du site des trois détours, lui-même sujet à court terme à une rénovation d'ampleur. Il précise que la conjonction des deux sites devrait permettre de proposer la renaissance d'un quartier avec pour matrice principale un tissu résidentiel. Des plans de l'emplacement réservé n° 20 avant et après la modification sont également joints. Enfin le dossier indique que cet emplacement réservé n° 20 a pour objet l'aménagement d'un ensemble immobilier mixte et la création d'espaces publics. Il ressort en outre des pièces du dossier que la commune a, au cours de l'enquête publique, précisé ses intentions à deux reprises pour répondre au mieux aux interrogations du public et du commissaire enquêteur. Celui-ci, après avoir initialement estimé que les objectifs de plusieurs réserves foncières restaient flous, a d'ailleurs considéré les compléments apportés satisfaisants.

10. D'autre part, en se bornant à soutenir que « l'exemple pris de [l'emplacement réservé n° 20] peut être transposé aux emplacements réservés n° 23 et 32 pour lesquels le public a marqué son incompréhension », les requérants n'assortissent pas leur moyen des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé.

11. Dès lors le moyen tiré de l'insuffisance du dossier soumis à enquête publique doit être écarté dans toutes ses branches.

En ce qui concerne l'incohérence avec le plan d'aménagement et de développement durable, l'incohérence entre l'orientation d'aménagement et de programmation modifiée et le plan des formes urbaines et l'erreur manifeste d'appréciation dans le zonage retenu :

12. En premier lieu, aux termes de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3.* »

13. Pour apprécier la cohérence ainsi exigée au sein du plan local d'urbanisme entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations

générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du plan local d'urbanisme à une orientation ou un objectif du projet d'aménagement et de développement durables ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet.

14. Les requérants soutiennent que la modification du PLU, qui maintient les hauteurs autorisées à 15,50 m sur les parcelles cadastrées section BN n°s 17p, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 57, 58, 313, 314, 315, 324, 325 et section BN n°s 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17p, 18, 21, 22, 23, 34, 251, 257, 258, 284, 302, 303, 311, 345, 347, 378, 379, 421, 422, 427, 428, 450, 451, 453, 454, 456, 474, 477, 480, 484, 571, 572 et 573 est incohérente avec le plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Ils se prévalent en particulier des objectifs suivants du PADD : « *promouvoir le patrimoine architectural (...) de Chartres ; protéger et préserver les sites sensibles du territoire* » ; « *prendre en compte les vues sur la cathédrale lors de tout nouveau projet d'aménagement* » ; « *accorder une attention soutenue à l'intégration et à la greffe des projets d'aménagement au tissu urbain déjà constitué et traiter qualitativement les espaces de transition entre eux* » et « *permettre l'évolution du tissu urbain tout en préservant les identités de quartier et les entités bâties remarquables* ». Toutefois, d'une part, la modification en cause n'a pas pour objet de modifier la hauteur autorisée de 15,50 m sur ces parcelles, qui préexistait à la modification contestée. D'autre part le PADD comprend également les objectifs suivants : « *tendre vers un objectif de 45 000 habitants à l'horizon 2025 (...)* » ; « *favoriser un rythme de construction soutenu et proposer une offre de logements attractive et diversifiée (...)* » ; « *équilibrer l'offre de logements en encourageant la construction de logements de grande et moyenne taille, y compris en centre-ville, et tendre vers un équilibre entre les tailles de logements dans la production neuve (...)* » ; « *fixer des densités et des formes d'urbanisation moins consommatrices d'espace que le développement pavillonnaire (...)* ». Au vu de ces éléments, le moyen tiré de l'incohérence entre le règlement et les orientations ou objectifs du PADD doit être écarté.

15. En deuxième lieu, si les requérants soutiennent que l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) de l'île de Chartres serait incompatible avec le plan des formes urbaines qui prévoit une hauteur uniforme à l'échelle de toute la zone, il ressort du plan des formes urbaines que la zone UHL dans laquelle s'inscrivent les parcelles considérées est soumise à différentes hauteurs maximales, dont des hauteurs de 12,50 m au Nord et à l'Est de l'île de Chartres. Par ailleurs, si cette OAP prévoit spécifiquement le long des boulevards la réalisation de constructions neuves denses, elle rappelle que le secteur entier de l'île de Chartres est composé d'un ensemble urbain de transition et qu'une optimisation du foncier avec un renouvellement urbain est nécessaire. Enfin en se bornant à souligner que plus un bâtiment est haut, plus sa surface de plancher potentielle est importante et sa densité également, les requérants n'assortissent pas la dernière branche de leur moyen des éléments suffisants permettant d'en apprécier le bien-fondé. De ce fait, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le plan des formes urbaines applicable en zone UHL méconnait cette OAP.

16. Enfin, pour les mêmes motifs que ceux rappelés au point précédent, le refus de la commune de modifier le plan des formes urbaines conformément à la demande des requérants n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne l'emplacement réservé n° 20 :

17. Aux termes de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués : / 1° Des emplacements réservés aux voies et ouvrages publics dont il précise la localisation et les caractéristiques ; / 2° Des emplacements réservés aux installations d'intérêt général à créer ou à modifier ; / 3° Des emplacements réservés aux espaces verts à créer ou à modifier ou aux espaces nécessaires aux continuités écologiques ; / 4° Dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit (...)* ». L'appréciation à laquelle se livrent les auteurs d'un plan local d'urbanisme lorsqu'ils décident de créer des emplacements réservés ne peut être discutée devant le juge de l'excès de pouvoir que si elle repose sur des faits matériellement inexacts, si elle est entachée d'erreur manifeste d'appréciation ou si elle procède d'un détournement de pouvoir. En outre, l'intention d'une commune de réaliser un aménagement sur une parcelle suffit à justifier légalement son classement en tant qu'emplacement réservé sans qu'il soit besoin pour la commune de faire état d'un projet précisément défini. Enfin, il n'appartient pas au juge d'apprécier l'opportunité du choix de la localisation d'un emplacement réservé par rapport à d'autres localisations possibles.

18. L'emplacement réservé n° 20, dont les caractéristiques ont été exposées au point 9, est justifié par la commune par sa volonté de développer un nouvel ensemble bâti à dominante résidentielle et de réaliser un espace public paysager. Il répond dès lors aux caractéristiques des 3° et 4° de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme cité au point précédent. Il suit de là que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la création de cet emplacement réservé serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

19. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, les conclusions à fin d'annulation présentées par les requérants doivent être rejetées. Par voie de conséquences, leurs conclusions à fin d'injonction doivent également être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Chartres, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que les requérants demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de l'association La Bouillonnante est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié l'association La Bouillonnante, désignée représentante unique des requérants, et à la commune de Chartres.

Délibéré après l'audience du 15 janvier 2026, à laquelle siégeaient :

M. Lacassagne, président,  
Mme Bailleul, première conseillère,  
Mme Ploteau, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 février 2026.

La rapporteure,

Le président,

Clotilde BAILLEUL

Denis LACASSAGNE

La greffière,

Marie-Josée PRECOPE

La République mande et ordonne au préfet d'Eure-et-Loir 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.