

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE BESANÇON**

**N° 1900649**

---

**ASSOCIATION « LES JARDINS  
DES VAÎTES » et autres**

---

**Mme Natacha Diebold  
Rapporteure**

---

**M. Gérard Poitreau  
Rapporteur public**

---

**Audience du 25 janvier 2023  
Décision du 21 février 2023**

---

**C**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**Le tribunal administratif de Besançon  
(1<sup>ère</sup> chambre)**

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 12 avril 2019 et 28 octobre 2022, l'association « Les Jardins des Vaîtes », l'association France Nature Environnement 25-90, Mme P, M. P, Mme P, représentés par Me Maillard-Salin, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet du Doubs du 18 mars 2019 portant dérogation à l'interdiction de détruire, altérer, dégrader des sites de reproduction ou des aires de repos de spécimens d'espèces animales protégées et de capturer ou enlever de tels spécimens dans le cadre du projet urbain du quartier durable des Vaîtes à Besançon ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 2 000 euros pour chacun d'eux, soit la somme totale de 8 000 euros, au titre des frais d'instance.

Ils soutiennent que :

- leurs intérêts à agir respectifs sont établis ;
- la concertation du public a été insuffisante ;
- la décision attaquée est insuffisamment motivée ;
- elle est entachée d'erreurs manifestes d'appréciation.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 11 mars 2021 et 29 novembre 2022, le préfet du Doubs conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés sont irrecevables ou à tout le moins infondés.

Par trois mémoires en observation, enregistrés les 13 mars 2020, 2 mai 2022 et 30 novembre 2022, la société publique locale Territoire 25, représentée par Me Lazare, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge des requérants de la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'association « Les Jardins des Vaîtes », Mme P et les époux P n'ont pas intérêt à agir ;
- l'association FNE n'a pas qualité à agir ;
- à titre subsidiaire, les moyens développés par les requérants ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- 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 Diebold, première conseillère,
- les conclusions de M. Poitreau, rapporteur public,
- et les observations de Me Maillard-Salin, pour les requérants, de Mme Ravion, représentant le préfet du Doubs, et de Me Lazare, pour la société publique locale Territoire 25.

Une note en délibéré présentée par Me Maillard-Salin pour les associations « Les Jardins des Vaîtes » et France Nature Environnement 25-90 a été enregistrée le 26 janvier 2023.

Une note en délibéré présentée par Me Lazare pour la société publique locale Territoire 25 a été enregistrée le 1<sup>er</sup> février 2023.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Besançon a décidé la réalisation d'un « éco-quartier » sur un terrain d'environ 23 hectares dans le cadre de l'aménagement du secteur dit des Vaîtes, d'une superficie d'une quarantaine d'hectares. Par les arrêtés des 27 octobre 2011, 7 mars 2014, 20 mars 2014 et 6 juillet 2016, le préfet du Doubs a déclaré d'utilité publique le projet au profit de la commune de Besançon, désigné la société publique locale (SPL) Territoire 25 en qualité de concessionnaire de l'opération, déclaré cessibles les parcelles concernées au bénéfice de cette société et prorogé de cinq années supplémentaires les effets de la déclaration d'utilité publique. La SPL Territoire 25 a présenté, le 30 novembre 2018, une demande de dérogation à l'interdiction de détruire, altérer, dégrader des sites de reproduction ou des aires de repos de spécimens d'espèces animales protégées et de capturer ou enlever de tels spécimens, pour la réalisation du projet. Une consultation du public est intervenue du 15 au 29 janvier 2019. Le conseil national de protection de la nature a rendu un avis défavorable à cette demande de dérogation le 14 février 2019. La SPL Territoire 25 a apporté des précisions en réponse à cet avis par une note du 8 mars 2019. Par un arrêté du 18 mars 2019, le préfet du

Doubs a accordé à la SPL Territoire 25, sur le fondement du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, une dérogation à l'interdiction de détruire, altérer, dégrader des sites de reproduction ou des aires de repos de spécimens d'espèces animales protégées et de capturer ou enlever de tels spécimens, pour la réalisation du projet. Par une ordonnance du 6 mai 2019, le juge des référés du tribunal administratif de Besançon a suspendu l'arrêté du 18 mars 2019. Par décision du 3 juillet 2020, le Conseil d'Etat a, notamment, annulé cette ordonnance et suspendu l'exécution de l'arrêté du 18 mars 2019.

### **Sur les fins de non-recevoir :**

2. En premier lieu, l'association « Les Jardins des Vaîtes », qui a été créée le 1er décembre 2018, a notamment pour objet, aux termes de ses statuts, de préserver les espaces naturels, forestiers et cultivés et la biodiversité dans la zone du quartier des Vaîtes de Besançon. Il ne ressort pas des pièces du dossier que son objet social aurait été modifié postérieurement à l'édition de l'arrêté dont elle demande l'annulation. Elle a produit par ailleurs le procès-verbal des réunions de son conseil d'administration des 6 et 9 avril 2019 autorisant sa présidente à agir en justice à l'encontre de l'arrêté préfectoral du 18 mars 2019. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de ce que cette association ne justifierait ni de son intérêt pour agir ni de la qualité pour agir de sa représentante doit être écartée.

3. En deuxième lieu, l'association Fédération Nature Environnement 25-90 a pour objet, aux termes de ses statuts, la protection de la nature et de l'environnement dans les départements du Doubs et du Territoire de Belfort, et notamment la conservation et la restauration des « espaces, ressources, milieux et habitats naturels, terrestres et aquatiques, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres fondamentaux de la biosphère, l'eau, l'air, le sol, le sous-sol, les sites et paysages (...) ». Par ailleurs, conformément à l'article 6 de ses statuts, son président dispose de la compétence exclusive pour ester en justice, en lieu et place du bureau, sous réserve de l'en informer à sa prochaine réunion, lorsqu'un délai de procédure empêche une décision du bureau avant le terme de la prochaine réunion prévue. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de ce que cette association ne justifierait ni de son intérêt pour agir ni de la qualité pour agir de son représentant doit être écartée.

4. En troisième lieu, en revanche, la seule circonstance que Mme P et M. et Mme P soient domiciliés sur des parcelles qui jouxtent le terrain d'assiette du projet litigieux et qu'ils disposent d'une vue directe sur ce dernier n'est pas suffisante, eu égard à l'objet de l'arrêté attaqué, pour leur donner intérêt pour agir à l'encontre de ce dernier. Par suite, la requête est irrecevable en tant qu'elle émane de ces trois personnes.

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

5. Aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'environnement : « I. - *Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits : / 1° La destruction ou l'enlèvement des oeufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ; / 2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours*

*de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ; / 3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ». Aux termes de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, dans sa version alors en vigueur à la date de la décision contestée : « I. – Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : (...) 4° La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : (...) c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ».*

6. Il résulte de ces dispositions que la destruction ou la perturbation des espèces animales concernées, ainsi que la destruction ou la dégradation de leurs habitats, sont interdites. Toutefois, l'autorité administrative peut déroger à ces interdictions dès lors que sont remplies trois conditions distinctes et cumulatives tenant d'une part, à l'absence de solution alternative satisfaisante, d'autre part, à la condition de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des cinq motifs limitativement énumérés et parmi lesquels figure le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur.

7. Il ressort des pièces du dossier que la décision attaquée vise, notamment la demande de dérogation formée par la SPL Territoire 25 et comprend, dans sa motivation, un paragraphe relatif au parti d'aménagement retenu dans le cadre du projet urbain du quartier des Vaîtes. Si le préfet soutient que ce paragraphe permet d'établir l'absence de solution alternative satisfaisante à ce projet, il ne fait référence qu'aux motivations de la ville de Besançon et aux circonstances dans lesquelles elle a fait le choix de retenir ce projet, sans pour autant faire état de l'étude d'autres solutions alternatives ni des raisons pour lesquelles elles ont été écartées. De la même façon, le dossier produit au soutien de la demande de dérogation, et visé par l'arrêté en litige, comporte effectivement une sous-partie intitulée « 2.3.3 Solutions de substitution étudiées et raisons du choix du projet ». Pour autant, les éléments évoqués dans cette sous-partie portent sur « l'historique du projet », « les actions de concertation et d'information », et « les raisons pour lesquelles le projet présenté a été retenu » sans davantage faire mention de la vérification préalable de l'absence de solution alternative satisfaisante. Dès lors, le préfet du Doubs n'a pu légalement considérer dans son arrêté du 18 mars 2019 que les conditions d'octroi de la dérogation sollicitée étaient remplies.

8. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la demande, que les associations « Les Jardins des Vaîtes » et « France Nature Environnement 25-90 » sont fondées à demander l'annulation de l'arrêté qu'elles attaquent.

**Sur les frais liés au litige :**

9. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros chacune au titre des frais exposés par l'association « Les Jardins des Vaîtes » et l'association France Nature Environnement 25-90, soit un montant total de 3 000 euros, et non compris dans les dépens. Ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme quelconque soit mise à la charge des requérants qui ne présentent pas la qualité de partie perdante dans la présente instance.

### DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La demande est irrecevable en tant qu'elle émane de Mme P et de M. et Mme P.

Article 2 : L'arrêté du préfet du Doubs en date du 18 mars 2019 est annulé.

Article 3 : L'Etat versera à l'association « Les Jardins des Vaîtes » et à l'association France Nature Environnement 25-90 une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête et les conclusions présentées par la société publique locale Territoire 25 sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association « France Nature Environnement 25-90 », l'association « Les Jardins des Vaîtes », Mme P, M. P, Mme P, au préfet du Doubs et à la société publique locale Territoire 25.

Délibéré après l'audience du 25 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

- Thierry Trottier, président,
- Fabienne Guitard, première conseillère,
- Natacha Diebold, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 21 février 2023.

La rapporteure,

Le président,

N.Diebold

T.Trottier

La greffière,

E. Cartier

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