

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE BESANCON**

**N° 1900636**

---

ASSOCIATION « LES JARDINS  
DES VAÎTES » et autres

---

M. Laurent Boissy  
Juge des référés

---

Ordonnance du 6 mai 2019

---

54-035-02  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 12 avril et 2 mai 2019, l'association « Les jardins des Vaîtes », l'association « France nature environnement 25-90 », Mme Marie-Hélène Parreaux, M. Eric Pargemin et Mme Guiseppina Pargemin de Luca, représentés par Me Maillard-Salin, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de 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 des spécimens animales protégées dans le cadre du projet urbain du quartier durable des Vaîtes à Besançon ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros à leur verser à chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

a) la condition d'urgence est remplie en raison du caractère irréversible des effets attachés à la poursuite des travaux sur les espèces protégées présentes sur le site ;

b) plusieurs moyens sont propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué :

- la concertation du public a été insuffisante au regard de l'ordonnance n°2013-714 du 5 août 2013 ;

- l'arrêté est entaché d'une insuffisance de motivation au regard des articles L. 211-3 et L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration ;

- l'arrêté attaqué méconnaît l'article L. 411-2 du code de l'environnement dès lors que le préfet du Doubs ne justifie pas de l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 avril 2019, le préfet du Doubs conclut au rejet de la requête.

Le préfet du Doubs soutient que :

- ni l'association « Les jardins des Vaîtes », ni Mme Parreaux, ni M. et Mme Pargemin ne disposent d'un intérêt suffisant leur donnant qualité pour agir contre l'arrêté attaqué ;
- la condition d'urgence n'est pas remplie ;
- les requérants ne font état d'aucun moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 1<sup>er</sup> mai 2019, la société publique locale (SPL) Territoire 25, représentée par la SELARL Lazare avocats, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La SPL Territoire 25, soutient que :

- aucun des requérant ne dispose d'un intérêt suffisant lui donnant qualité pour agir contre l'arrêté attaqué ;
- la condition d'urgence n'est pas remplie ;
- les requérants ne font état d'aucun moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué ;

Le 3 mai 2019, la SPL Territoire 25 a présenté une note en délibéré.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête n° 1900649, enregistrée le 12 avril 2019, tendant à l'annulation de l'arrêté du 18 mars 2019.

Vu :

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

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

Au cours de l'audience publique qui s'est tenue le 2 mai 2019 en présence de Mme Lambert, greffier, M. Boissy a lu son rapport et entendu :

- les observations de Me Maillard-Salin pour l'association « les Jardins des Vaîtes », l'association « France nature environnement 25-90 », Mme Parreaux, et M. et Mme Pargemin ;
- les observations de Me Ghaye et de M. Loustaunau, pour la société publique locale (SPL) Territoire 25 ;
- les observations de Mme Ravion et M. Pagniez de la DREAL, représentant le préfet du Doubs ;

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Besançon a décidé d'aménager le secteur dit « des Vaîtes », d'une superficie d'une quarantaine d'hectares, afin d'y réaliser un « éco-quartier ». Par un arrêté du 27 octobre 2011, le préfet du Doubs a déclaré d'utilité publique ce projet au profit de la commune de Besançon. Par arrêté du 7 mars 2014, le préfet a ensuite modifié la déclaration

d'utilité publique afin de désigner la société publique locale (SPL) Territoire 25, comme en étant le bénéficiaire, en qualité de concessionnaire de l'opération. Puis, par un arrêté du 20 mars 2014, le préfet a déclaré cessibles au bénéfice de cette société les parcelles concernées. Par un arrêté du 6 juillet 2016, le préfet a ensuite prorogé les effets de la déclaration d'utilité publique pour cinq années supplémentaires. Le Conseil d'Etat, par une décision n°412632,413380 du 5 décembre 2018, a annulé l'arrêt du 8 juin 2017 par lequel la cour administrative d'appel de Nancy avait annulé les arrêtés des 7 et 20 mars 2014. Le 30 novembre 2018, la société SPL Territoire 25, pour la réalisation de ce projet urbain, a demandé au préfet du Doubs, sur le fondement du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, de lui délivrer 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 des spécimens animaux protégées. Par un arrêté du 18 mars 2019, le préfet du Doubs a accordé à la SPL Territoire 25 la dérogation sollicitée. L'association « Les jardins des Vaîtes », l'association « France nature environnement 25-90 », Mme Parreaux et M. et Mme Pargemin demandent au tribunal de suspendre l'exécution de cet arrêté.

### **Sur l'intervention de la SPL Territoire 25 :**

2. La SPL Territoire 25, qui est le bénéficiaire de la dérogation accordée par le préfet du Doubs, a un intérêt direct au maintien de cette dérogation. Son intervention est par suite recevable.

### **Sur les conclusions aux fins de suspension :**

3. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ».

### **En ce qui concerne les fins de non-recevoir opposées en défense :**

4. En premier lieu, l'association « Les jardins des Vaîtes », créée le 1<sup>er</sup> décembre 2018, a notamment pour objet, en vertu de ses statuts, de « préserver la biodiversité » et de « préserver les espaces naturels, forestiers et cultivés » dans la zone du quartier des Vaîtes de Besançon. Les 6 et 9 avril 2019, le conseil d'administration de cette association, conformément à l'article 9 de ses statuts modifiés, a autorisé sa présidente à ester en justice pour contester la validité de l'arrêt du 18 mars 2019. Dès lors, cette association dispose bien, en l'état de l'instruction, d'un intérêt suffisant lui donnant qualité pour agir contre l'arrêt attaqué. La fin de non-recevoir opposée en défense à ce titre doit par suite être écartée.

5. En deuxième lieu, l'association « France nature environnement 25-90 » a notamment pour objet, sur le territoire du département du Doubs et du Territoire de Belfort, outre « la protection de la nature et de l'environnement », de « conserver et restaurer les 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 les paysages ». Conformément à l'article 6 de ses statuts, le président de l'association dispose par ailleurs de la « compétence exclusive pour décider d'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 ».

Compte tenu de son objet, cette association dispose bien, en l'état de l'instruction, d'un intérêt suffisant lui donnant qualité pour agir contre l'arrêté attaqué. Par ailleurs, eu égard à la nature du « référé-suspension » et aux délais dans lesquels il doit être exercé pour avoir un effet utile, le président de cette association était en l'espèce compétent pour décider d'introduire un tel recours. Les fins de non-recevoir opposées en défense à ce titre doivent par suite être écartées.

6. En dernier lieu, s'il n'est pas contesté que Mme Parreaux et M. et Mme Pargemin sont domiciliés sur des parcelles qui jouxtent le terrain d'assiette concerné par l'arrêté du 18 mars 2019, cette seule qualité de voisin n'apparaît pas suffisante, à elle-seule, à caractériser, compte tenu de l'objet particulier de cet arrêté, un intérêt leur donnant qualité pour agir contre lui. Ces requérants ne sont donc pas recevables à demander la suspension de l'exécution de cet arrêté.

En ce qui concerne la condition relative au doute sérieux :

7. Le I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement comporte une série d'interdictions visant à assurer la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats. Figurent ainsi, au 1° de cet article, « *La destruction ou l'enlèvement des œufs 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* », et, au 2° du même article, « *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* ». Toutefois, le 4° du I de l'article L. 411-2 du même code permet à l'autorité administrative de délivrer des dérogations à ces interdictions dès lors que sont remplies les 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 qu'il énumère limitativement. Parmi ces motifs, figure : « *c) (...) 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* ».

8. Il résulte de ces dispositions qu'un projet d'aménagement ou de construction d'une personne publique ou privée susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu notamment du projet urbain dans lequel il s'inscrit, à une raison impérative d'intérêt public majeur. En présence d'un tel intérêt, le projet ne peut cependant être autorisé, eu égard aux atteintes portées aux espèces protégées appréciées en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues, que si, d'une part, il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et, d'autre part, cette dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

9. Tout d'abord, en vertu du principe d'indépendance des législations, un projet d'aménagement ou de construction ne répond pas à une raison impérative d'intérêt public majeur au seul motif qu'il a préalablement fait l'objet, sur le fondement du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, d'une déclaration d'utilité publique, même devenue définitive.

10. Ensuite, il est vrai que l'aménagement d'un « quartier durable » dans le quartier des Vaîtes constitue un projet, conduit depuis de nombreuses années par la commune de Besançon, qui a fait l'objet d'une longue concertation et d'une évolution vers une meilleure prise en compte des intérêts environnementaux, que le quartier des Vaîtes est désormais desservi par deux arrêts du tramway inauguré en septembre 2014 et qu'il est prévu, dans un premier temps, de construire plus de mille logements comportant des caractéristiques visant à favoriser la mixité sociale ainsi que des infrastructures et des équipements publics. Toutefois, il ne ressort pas des pièces du dossier, compte tenu notamment de l'évolution démographique que la commune de Besançon a connu ces quinze dernières années, des perspectives économiques et démographiques pour les années à venir, de l'offre de logements déjà disponible, du nombre de logements vacants et des constructions de logements en cours de réalisation ou programmées, que les besoins en logements de la commune de Besançon, à court ou à moyen terme, soient tels que l'aménagement du quartier des Vaîtes réponde actuellement à une raison impérative d'intérêt public majeur.

11. Enfin, ni le préfet du Doubs ni la SPL Territoire 25 n'ont mentionné que le projet en litige répondrait à l'un des autres motifs énumérés au 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement justifiant la délivrance d'une dérogation.

12. Il résulte de ce qui précède qu'en l'état de l'instruction, le moyen tiré de ce que le préfet du Doubs, en estimant que le projet d'aménagement répondait à une raison impérative d'intérêt public majeur justifiant l'octroi d'une dérogation, a méconnu l'article L. 411-2 du code de l'environnement, est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté du 18 mars 2019.

En ce qui concerne la condition d'urgence :

13. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des éléments fournis par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue.

14. Compte tenu, d'une part, du caractère irréversible, pour les nombreuses espèces protégées présentes sur le site, des effets attachés à la poursuite de l'exécution des travaux dans le secteur des Vaîtes et, d'autre part, de l'absence d'atteinte caractérisée, compte tenu notamment de ce qui a été dit plus haut, à un intérêt public justifiant que les travaux, toujours en cours, soient rapidement achevés et que l'aménagement soit réalisé à bref délai, la condition d'urgence est en l'espèce remplie.

15. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que seules les associations requérantes sont fondées à demander la suspension de l'exécution de l'arrêté du 18 mars 2019.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association « Les jardins des Vaîtes » et l'association « France nature environnement 25-90 », qui ne sont pas dans la présente instance les parties perdantes, la

somme que demande la SPL Territoire 25 au titre des frais qu'elle a exposés et qui ne sont pas compris dans les dépens. Ces mêmes dispositions font également obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante vis-à-vis de Mme Parreaux et de M. Pargemin et Mme Pargemin de Luca, la somme que demandent ces derniers au titre de ces mêmes frais.

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 700 euros à verser respectivement à l'association « Les jardins des Vaîtes » et à l'association « France nature environnement 25-90 » au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il n'y a en revanche pas lieu de mettre à la charge de Mme Parreaux et de M. et Mme Pargemin la somme que demande la SPL Territoire 25 au titre de ces mêmes frais.

#### ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de La SPL Territoire 25 est admise.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté du 18 mars 2019 est suspendue.

Article 3 : L'Etat versera à l'association « Les jardins des Vaîtes » et à l'association « France nature environnement 25-90 » une somme de 700 euros à chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions présentées respectivement par Mme Parreaux, M. Pargemin et Mme Pargemin de Luca et par la SPL Territoire 25 sont rejetées.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association « Les jardins des Vaîtes », à l'association « France nature environnement 25-90 », à Mme Marie-Hélène Parreaux, à M. Eric Pargemin et Mme Guiseppina Pargemin de Luca, au préfet du Doubs et à la société publique locale Territoire 25.

Fait à Besançon le 6 mai 2019.

Le juge des référés,

L. Boissy

La République mande et ordonne au préfet du Doubs, en ce qui le concerne, ou à tous huissiers 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,  
Un greffier