

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG**

N° 1805542

ALSACE NATURE

M. Pascal Devillers
Mme Emeline Theulier de Saint Germain
M. François-Xavier Pin
Juges des référés

Ordonnance du 25 septembre 2018

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Les juges des référés, statuant dans les conditions
prévues à l'article L. 511-2 du code de justice
administrative

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 8, 18 et 21 septembre 2018, l'association Alsace Nature, représentée par Me Zind, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 123-16 du code de l'environnement, la suspension de l'arrêté du préfet du Bas-Rhin du 30 août 2018 portant autorisation unique au titre des articles L. 214-3 et suivants du code de l'environnement et valant dérogation au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement en application de l'ordonnance 2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

2°) de mettre à la charge de l'État une somme de 3000 euros à lui verser en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association Alsace Nature soutient que :

- eu égard aux conclusions défavorables de la commission d'enquête, elle est dispensée de justifier satisfaisamment la condition d'urgence en application de l'article L. 123-16 alinéa 1er du code de l'environnement ; subsidiairement, cette condition est bien remplie car l'imminence des travaux est incontestable ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée ;
- l'article 7 du décret n° 2014-751 du 1er juillet 2014 d'application de l'ordonnance n° 2014-619 est méconnu dès lors que l'instruction du dossier - qui devait en principe durer 5 mois - a en réalité été menée sur plus de 12 mois, et avec trois demandes successives de compléments ;
- l'étude d'impact est insuffisante, en violation des articles L. 122-1 et suivants du code de l'environnement ; l'autorisation unique devait faire l'objet d'une évaluation

- environnementale et le maître d'ouvrage ne pouvait se prévaloir de l'étude d'impact adossée au décret du 23 janvier 2008 déclarant d'utilité publique les travaux ;
- le projet a été artificiellement scindé en deux tronçons nord et sud confiés à la société SANEF et à la société Arcos et les dossiers n'ont pas présenté l'impact global du projet ; de même l'étude d'impact a omis l'appréciation des impacts liés à l'aménagement foncier (AFAF) portant sur 11 000 hectares, comme effet indirect du projet ; il en est résulté une mauvaise information du public, des commissions d'enquête, du service instructeur et des autorités ministérielles ;
 - le contenu de l'étude d'impact jointe à la demande d'autorisation environnementale n'est pas conforme aux dispositions de l'article R. 122-5 II du code de l'environnement alors applicable ; les documents « Synthèse actualisée de l'étude d'impact » et « éléments d'actualisation de l'étude d'impact » n'ont pu combler ces insuffisances ; il n'y a notamment aucune appréciation qualitative de l'état de conservation de la biodiversité, des trafics et besoins de déplacements, de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet, des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement quant à l'utilisation des ressources naturelles, quant aux effets du projet sur la biodiversité dans son ensemble incluant la « nature ordinaire », quant aux impacts sur les continuités écologiques alors que l'on observe la fragmentation de ces sept corridors écologiques par le projet, quant aux émissions de polluants à long terme, avec la non-prise en compte des nouvelles connaissances sur la pollution par les véhicules diesel, quant à la santé humaine et les impacts d'une exposition de 70 ans, quant à l'analyse du cumul des incidences avec d'autres projets existants ou approuvés, quant aux incidences du projet sur le climat et sur la vulnérabilité du projet au changement climatique avec la non-prise en compte du protoxyde d'azote émis par les véhicules diesel ; il n'est pas présenté des solutions de substitution raisonnables ; le coût des mesures compensatoires n'est pas estimé et n'a pas été actualisé ; le volet spécifique à une infrastructure de transport est insuffisant ; les conséquences prévisibles du projet sur le développement de l'urbanisation ne sont pas abordées ;
 - le principe de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement est méconnu ; l'autorisation unique environnementale a en fait été accordée à la société Arcos dès le 23 janvier 2018, avant l'enquête publique, ainsi qu'il résulte des déclarations du ministre en charge de l'environnement ;
 - l'article L. 123-1 du code de l'environnement a été méconnu eu égard à l'enchevêtrement des enquêtes et à l'inintelligibilité du dossier.
 - l'article L. 126-1 du code de l'environnement a été méconnu dès lors que le projet a nécessité la mise en compatibilité de sept documents d'urbanisme communaux qui n'avaient pas été adoptés avant l'autorisation de travaux ;
 - l'article L. 163-1-I alinéa 1 et 2 du code de l'environnement a été méconnu s'agissant des mesures de compensation en l'absence de démonstration du respect du principe d'équivalence écologique par le pétitionnaire ; les mesures proposées sur les volets eaux et milieux aquatiques en compensation des surfaces détruites et impactées ne permettent pas d'assurer l'équivalence écologique fonctionnelle au regard du SDAGE Rhin-Meuse, ce également en l'absence de démonstration de leur faisabilité technique et financière ; l'article L. 163-4 al. 3 imposait à ce titre également des mesures concernant les espèces « ordinaires » ; l'absence de perte nette de biodiversité, voire de gain de biodiversité, n'est pas démontrée ; la maîtrise foncière des sites de compensation ne peut être différée ; l'autorisation est incompatible avec le SDAGE Rhin Meuse en raison, pour les mesures compensatoires, de l'absence de présentation de résultats à atteindre précis ; l'autorité compétente ne démontre pas l'effectivité et la pérennité des mesures compensatoires pendant toute la durée des impacts, en violation de l'article L. 163-1-I alinéa 2 ;

- le préfet a commis une erreur de droit au regard de la notion de « raisons impératives d'intérêt public majeur » de l'article L. 411-2 du code de l'environnement en prenant en compte les mesures d'évitement et de réduction et de compensation des atteintes aux espèces protégées pour qualifier les raisons impératives d'intérêt public majeur ; un tel intérêt public majeur est inexistant ; l'absence de solution alternative satisfaisante n'est pas démontrée ; un projet d'utilité publique ne relève pas nécessairement de la catégorie des projets justifiant d'un intérêt public majeur ; les motifs repris dans la décision contestée sont très vagues et ne permettent pas de caractériser l'existence de raisons impératives d'intérêt public majeur ;

Par des mémoires en défense, enregistrés les 18, 19 et 21 septembre 2018, la société Arcos, représentée par Me Clément, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'association Alsace Nature une somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société Arcos soutient que la condition d'urgence, qui doit s'appliquer eu égard à la nécessaire requalification en avis favorable avec réserve du sens de l'avis rendu par la commission d'enquête, n'est pas remplie en l'espèce, et que les moyens soulevés par Alsace Nature ne sont pas propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 18 et 21 septembre 2018, le préfet du Bas-Rhin conclut au rejet de la requête.

Le préfet du Bas-Rhin soutient que les moyens soulevés par Alsace Nature ne sont pas propres à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 8 septembre 2018 sous le numéro 1805541 par laquelle Alsace Nature demande l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le décret n° 2014-751 du 1er juillet 2014 d'application de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a décidé que la nature de l'affaire justifiait qu'elle soit jugée, en application du dernier alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, par une formation composée de trois juges des référés et a désigné M. Devillers, président, M. François-Xavier Pin et Mme Emeline Theulier de Saint Germain, premiers conseillers, pour statuer sur la demande de référé présentée par l'association Alsace Nature.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Devillers, juge des référés ;
- les observations de Me Zind, représentant l'association Alsace Nature ;
- les observations de Me Clément, représentant la société Arcos ;
- et les observations de Mme, représentant le préfet du Bas-Rhin.

La clôture de l'instruction a été fixée au 21 septembre à 16h00.

Une note en délibéré a été produite pour la société Arcos le 24 septembre 2018.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 123-16 du code de l'environnement : « *Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci (...)* ». Ces dispositions législatives ne font pas obstacle à ce que le juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension de l'exécution d'une décision prise après avis défavorable du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, écarte, à titre exceptionnel, cette demande, même si l'un des moyens invoqués paraît propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, lorsque la suspension de l'exécution de cette décision porterait à l'intérêt général une atteinte d'une particulière gravité.

2. Il résulte de l'instruction que la commission d'enquête a émis le 25 juin 2018 un avis défavorable motivé en substance par le fait que « *les dispositions de la Loi sur l'eau ne sont pas toutes respectées, qu'il serait inexact d'affirmer que la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et qu'il serait inexact de prétendre à l'absence de perte nette de biodiversité* », la commission « *estimant par ailleurs : qu'il convient pour l'octroi d'une dérogation au titre de l'article L.411-2 du code de l'environnement que soit véritablement mis en balance l'intérêt majeur du projet avec les atteintes qu'il porte aux enjeux environnementaux de protection des espèces protégées et de leurs habitats, que l'enquête publique, mais surtout le dossier de DAU, auraient grandement gagné en qualité à n'être pas organisés dans la précipitation, que de nombreuses recommandations de l'Ae n'ont pas été reprises dans le complément apporté au dossier de DAU, que le dossier complémentaire ne répond pas entièrement à l'avis défavorable du CNPN, dans la mesure où aucun ajout ou ajustement n'a été apporté aux mesures de réduction, qu'il n'appartient pas à un arrêté d'autorisation de procéder au rattrapage d'un dossier insuffisamment abouti* ». Si certaines considérations énoncées par ailleurs sont, il est vrai, dépourvues de lien avec l'objet de l'enquête, ces motifs de l'avis ne peuvent permettre, comme le soutient la société Arcos, de le regarder comme étant favorable, avec réserves, au projet.

3. 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* ».

4. 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.

5. L'arrêté querellé énonce « *qu'en égard aux effets socio-économiques attendus et aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation décrites dans le présent arrêté, qui permettent de concilier les différents enjeux en présence, le projet constitue une raison impérative d'intérêt public majeur* ». En l'état de l'instruction, le moyen tiré par Alsace Nature de ce que le préfet, en prenant en compte les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des atteintes aux espèces protégées pour justifier de raisons impératives d'intérêt public majeur autorisant une dérogation à la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats, a commis une erreur de droit au regard de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué.

6. Il résulte toutefois de l'instruction que les travaux de construction de l'autoroute A 355 autorisés par l'arrêté querellé, déclarés d'utilité publique et urgents par un décret dont la légalité a été confirmée par le Conseil d'Etat statuant au contentieux, poursuivent un objectif d'aménagement du territoire et tendent notamment à la réduction des impacts de la traversée de l'agglomération strasbourgeoise par l'A 35, à l'amélioration et à la sécurité de la circulation et au développement économique et social des territoires concernés. L'exécution des travaux préparatoires est en cours et s'accompagne de troubles à l'ordre public nécessitant la présence des forces de l'ordre. Dans ces conditions, et alors au demeurant que le motif d'illégalité susmentionné est aisément régularisable par l'administration dans la mesure où les défendeurs justifient les éléments constituant des raisons impératives d'intérêt public majeur au sens de l'article L. 411-2 précité, la suspension de l'arrêté porterait une atteinte d'une particulière gravité à l'intérêt général. Il y a lieu dès lors, à titre exceptionnel, de rejeter la requête qui tend à cette suspension.

7. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : La requête de l'association Alsace Nature est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la société Arcos tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Alsace Nature, à la société Arcos et au ministre de la transition écologique et solidaire. Copie en sera adressée au préfet du Bas-Rhin.

Fait à Strasbourg, le 25 septembre 2018.

Les juges des référés,

F.X. Pin

P. Devillers

E. Theulier de Saint-
Germain

Le greffier,

V. Marton

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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,

G. Trinité