

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG

2018 - 021065

N° 1806575

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION ALSACE NATURE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

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

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

Ordonnance du 23 novembre 2018

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 26 octobre 2018, et un mémoire complémentaire, enregistré le 19 novembre 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. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté du préfet du Bas-Rhin du 29 août 2018 portant dérogation aux interdictions au titre des espèces protégées pour la réalisation par la société Sanef des travaux de raccordement du contournement Ouest de Strasbourg à l'autoroute A4, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association Alsace Nature soutient que :

- la décision litigieuse, qui autorise notamment des opérations de défrichement et de déboisement qui sont en cours, porte une atteinte immédiate, grave et irréversible aux intérêts qu'elle défend de sorte que la situation d'urgence est caractérisée au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ;

- en l'absence d'évaluation environnementale, elle n'est pas dans l'obligation de démontrer l'urgence à suspendre au sens de l'article L. 122-11 du code de l'environnement ;

- le fractionnement artificiel en deux tronçons distincts du grand contournement ouest, entre les projets portés respectivement par la société Arcos et par la société Sanef, n'a pas permis d'apprécier son impact global, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, alors que le projet présente une unité fonctionnelle ;

- la segmentation du projet et le fait que l'étude d'impact n'aborde pas les incidences du projet dans leur globalité a privé le public des garanties d'information et de participation effective ;

- le fractionnement ainsi opéré a eu une incidence sur le sens de la décision prise ;

- le dossier de demande de dérogation aux espèces protégées devait faire l'objet en amont de la décision attaquée d'une évaluation environnementale au sens des articles L. 122-1 et suivants du code de l'environnement, tels qu'éclairés par le droit européen ;
- l'arrêté attaqué devait faire l'objet d'une évaluation environnementale sur le fondement de la directive 2001/42/CE, ainsi que l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne notamment dans son arrêt C-671/16 du 7 juin 2018 ;
- le projet aurait dû, en application du V de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, être soumis pour avis à la formation d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ;
- le pétitionnaire a minimisé les enjeux écologiques en ne faisant pas état de la présence du grand murin et de la barbastelle d'Europe, espèces inscrites à l'annexe II de la directive « Habitats » ; le dossier de demande de dérogation comporte également des carences s'agissant de l'avifaune ; les impacts sur les espèces d'amphibiens et de reptiles sont minimisés ; il en va de même s'agissant des insectes ;
- le dossier de demande de dérogation ne comporte pas d'éléments quant à l'effet d'isolement de certains espaces du fait de la construction du raccordement Nord ;
- la synthèse des enjeux écologiques tend à minimiser les effets sur les espèces ;
- la méthodologie d'évaluation des impacts consiste à les minimiser à chaque étape et à restreindre la prise en compte des espèces ;
- le dossier de demande ne présente pas de solutions de substitution raisonnables, en méconnaissance des dispositions du 7° du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement et du 4 de l'article L. 411-2 du même code ;
- les mesures d'évitement, d'atténuation et de compensation sont insuffisantes, en méconnaissance des dispositions du 8° du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, de l'article 2 de l'arrêté du 19 février 2007 et de l'article L. 163-1 du code de l'environnement ;
- les mesures de réduction d'impact MR6 et MR11 sont insuffisantes ;
- les six mesures de compensation sont insuffisantes ;
- le dossier ne comporte pas de volet spécifique à une infrastructure de transport, en méconnaissance des dispositions du III de l'article R. 122-5 du code de l'environnement ;
- le public n'a pas été mis en mesure de participer effectivement au processus décisionnel présidant à l'autorisation du projet ;
- avant de prévoir des mesures compensatoires, le pétitionnaire n'a pas recherché à éviter ni à réduire les impacts qui auraient pu l'être, en violation des premier et deuxième alinéas de l'article L. 163-1 du code de l'environnement ;
- l'équivalence fonctionnelle entre les milieux naturels détruits et les milieux naturels recréés n'est pas atteinte en l'espèce de sorte que les dispositions du I de l'article L. 163-1 du code de l'environnement et du 2° du II de l'article L. 110-1 de ce code ont été méconnues ;
- les mesures compensatoires ne sont pas efficaces en raison de la durée séparant la destruction des milieux et le moment où les mesures compensatoires seront pleinement efficaces ainsi qu'en raison de l'absence de maîtrise foncière et réglementaire des sites de compensation, ce qui ne garantit pas la pérennité de ces mesures ;
- le pétitionnaire n'a pas pris en compte la nature ordinaire, contrairement aux exigences du troisième alinéa de l'article L. 163-4 du code de l'environnement ;
- aucune étude de solution alternative ne figure au dossier ; il n'est pas démontré en quoi la mise en œuvre du projet, même avec la mise en œuvre des mesures compensatoires, permet le maintien dans un état de conservation favorable des espaces concernées dans leur aire de répartition naturelle ; la décision, qui se contente de renvoyer aux considérations ayant présidé à l'adoption de la déclaration d'utilité publique, ne permet pas de savoir si le projet répond effectivement à des raisons impérieuses d'intérêt public majeur ; les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 ont ainsi été méconnues ;

- en prenant en compte les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des atteintes aux espèces protégées pour qualifier les raisons impératives d'intérêt public majeur, le préfet a méconnu les exigences de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 novembre 2018, le préfet du Bas-Rhin conclut au rejet de la requête.

Le préfet du Bas-Rhin soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie, dès lors notamment que la suspension de l'arrêté porterait une atteinte grave à l'intérêt général, et que les moyens soulevés par l'association 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 un mémoire en défense, enregistré le 16 novembre 2018, la société Sanef, représentée par Me Champy, conclut au rejet de la requête.

La société Sanef soutient que les moyens soulevés par l'association 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 26 octobre 2018 sous le numéro 1806545 par laquelle l'association Alsace Nature demande l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 ;
- le code l'environnement ;
- le décret n° 2015-1046 du 21 août 2015 ;
- 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, Mme Emeline Theulier de Saint-Germain et M. François-Xavier Pin, 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 du 19 novembre 2018 :

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

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience publique.

Une note en délibéré présentée pour l'association Alsace Nature a été enregistrée le 21 novembre 2018.

Considérant ce qui suit :

1. A la suite d'une demande présentée par la société Sanef, concessionnaire de l'autoroute A4 chargée, dans le cadre du programme de travaux du plan de relance autoroutier prévu par le décret n° 2015-1046 du 21 août 2015, de la reconfiguration de l'échangeur d'extrémité de l'A4 au Nord de Strasbourg en vue de son raccordement au projet de contournement Ouest de Strasbourg (A 355), le préfet du Bas-Rhin lui a accordé, par arrêté du 29 août 2018 pris sur le fondement des dispositions du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, une dérogation aux interdictions figurant à l'article L. 411-1 du même code relatives à la capture, au déplacement et à la destruction des spécimens ainsi qu'à la destruction, la dégradation, l'altération des aires de repos et des sites de reproduction des espèces, portant au total sur cinquante-sept espèces protégées. L'association Alsace Nature demande la suspension de l'exécution de cet arrêté en se fondant sur les dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative et en invoquant, dans son mémoire complémentaire, celles de l'article L. 122-11 du code de l'environnement.

Sur l'application de l'article L. 122-11 du code de l'environnement :

2. Aux termes de l'article L. 122-11 du code de l'environnement : « *Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une décision d'approbation d'un plan ou d'un programme visé à l'article L. 122-4 est fondée sur l'absence d'évaluation environnementale, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée.* ». Aux termes du I de l'article L. 122-4 de ce code : « *Pour l'application de la présente section, on entend par : 1° "Plans et programmes" : les plans, schémas, programmes et autres documents de planification élaborés ou adoptés par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, ainsi que leur modification, dès lors qu'ils sont prévus par des dispositions législatives ou réglementaires, y compris ceux cofinancés par l'Union européenne (...)* II. - *Font l'objet d'une évaluation environnementale systématique : 1° Les plans et programmes qui sont élaborés dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme ou de l'aménagement du territoire et qui définissent le cadre dans lequel les projets mentionnés à l'article L. 122-1 pourront être autorisés ; (...)* ». Ces dispositions transposent notamment le paragraphe 2 de l'article 3 de la directive du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement aux termes duquel : « *Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes : a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en oeuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir ; (...)* ».

3. Il résulte de ces dernières dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt rendu le 27 octobre 2016 dans l'affaire D'Oultremont e.a., C-290/15, que la notion de « plans et programmes » se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, ce qui ne saurait être le cas, contrairement à ce que soutient l'association Alsace Nature, de l'arrêté attaqué

dont le seul objet est d'autoriser à déroger aux interdictions visant à assurer la conservation d'espèces animales.

4. Il s'en suit qu'une évaluation environnementale n'était pas requise préalablement à l'adoption de l'arrêté attaqué portant dérogation aux espèces protégées. Par suite, l'association requérante n'est pas fondée à se prévaloir des dispositions de l'article L. 122-11 du code de l'environnement.

Sur l'application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

En ce qui concerne la condition d'urgence :

5. 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. (...)* ».

6. 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 justifications fournies 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. L'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce.

7. L'association Alsace Nature expose et il résulte de l'instruction que, par arrêté du 30 août 2018, le préfet du Bas-Rhin a autorisé la société Sanef, en application de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, à réaliser les travaux nécessaires à l'aménagement du nœud A4 / A35 / contournement Ouest de Strasbourg à Brumath et Vendenheim. Par suite, la réalisation des travaux de l'échangeur est imminente, d'autant plus que l'article 3.1.2.1 de l'arrêté litigieux prévoit que les travaux de déboisement et de défrichement ne peuvent se dérouler qu'entre le 1^{er} septembre et le 28 février. Par ailleurs, l'arrêté attaqué induit des risques irréversibles pour les cinquante-sept espèces protégées faisant l'objet des dérogations énoncées au point 1. La seule circonstance invoquée par le préfet que l'association Alsace Nature ait différé l'introduction de son référé suspension de quelques semaines ne constitue pas, à elle seule, et alors que le déboisement est en cours, un obstacle à ce que la condition d'urgence ne puisse être considérée comme satisfaite. Egalement, l'arrêté attaqué a une portée limitée en ce qu'il ne déroge à la protection des espèces que pour la seule réalisation du raccordement autoroutier entre l'A4 et le projet d'A355 au Nord de Strasbourg et que la suspension de son exécution n'obère pas la réalisation des autres travaux en cours du contournement Ouest de Strasbourg, déclarés d'utilité publique et urgents. Dans ces circonstances, la condition d'urgence doit être regardée comme remplie.

En ce qui concerne les moyens relatifs à l'existence, en l'état de l'instruction, d'un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté préfectoral attaqué :

8. 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^o 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 ». 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* ».

9. 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.

10. L'arrêté litigieux énonce « *qu'eu 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 l'association 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 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.

11. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de suspendre l'exécution de l'arrêté attaqué.

Sur les frais liés au litige :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros à verser à l'association Alsace Nature sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du préfet du Bas-Rhin du 29 août 2018 est suspendue.

Article 2 : L'Etat versera à l'association Alsace Nature la somme de 1 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Fait à Strasbourg, le 23 novembre 2018.

Les juges des référés,

F.-X. Pin

P. Devillers

E. Theulier de Saint-Germain

Le greffier,

G. Trinité

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,
Le greffier,

G. Trinité