

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG**

pk

N° 1805541

ASSOCIATION ALSACE NATURE

**M. A
Rapporteur**

**Mme S
Rapporteuse publique**

**Audience du 19 janvier 2023
Décision du 23 février 2023**

**44-006-03
44-045
44-05
C**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Strasbourg,

(4^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un jugement du 20 juillet 2021, saisi de la requête de l'association Alsace Nature, tendant :

- à l'annulation de l'arrêté du préfet du Bas-Rhin en date 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 titre du 4° de l'article L. 411-2 du même code, en application de l'ordonnance 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, pour la réalisation des travaux nécessaires au projet d'autoroute de contournement ouest de Strasbourg (A 355) par la société Arcos,

- à ce qu'il soit enjoint au préfet du Bas-Rhin de procéder à l'interruption des travaux, à la démolition des éléments de construction déjà réalisés et à la remise en état des lieux,

- et à ce que soit mise à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative,

le tribunal administratif, a, sur le fondement des dispositions de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, sursis à statuer jusqu'à ce que la préfète du Bas-Rhin ait transmis un arrêté de régularisation ou, à défaut, jusqu'à l'expiration d'un délai de dix mois, a décidé que l'autoroute A 355 ne pourrait pas être mise en service avant la notification du jugement à intervenir et a réservé tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'avait pas été statué jusqu'en fin d'instance.

Par un mémoire, enregistré le 23 juin 2021 comme une note en délibéré et communiqué le 13 mai 2022, la société Arcos, représentée par Me Clément, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- l'arrêté contesté du 30 août 2018 a été modifié par les arrêtés de la préfète du Bas-Rhin en date des 24 mai 2019 et 23 novembre 2020, complétant les prescriptions relatives aux mesures compensatoires ;

- les moyens soulevés par l'association Alsace Nature ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 23 juin 2021 comme une note en délibéré et communiqué le 13 mai 2022, la préfète du Bas-Rhin conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- l'arrêté contesté du 30 août 2018 a été modifié par des arrêtés édictés les 24 mai 2019 et 23 novembre 2020, complétant les prescriptions relatives aux mesures compensatoires ;

- les moyens soulevés par l'association Alsace Nature ne sont pas fondés.

La préfète du Bas-Rhin a transmis, le 6 juillet 2022, l'arrêté en date du 1^{er} juillet 2022 complémentaire à l'arrêté du 30 août 2018.

Par un mémoire, enregistré le 18 octobre 2022, l'association Alsace Nature, représentée par Me Zind, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet du Bas-Rhin en date du 30 août 2018 modifié, portant autorisation unique au titre des articles L. 214-3 et suivants du code de l'environnement et valant dérogation au titre du 4° de l'article L. 411-2 du même code, pour la réalisation des travaux nécessaires au projet d'autoroute de contournement ouest de Strasbourg (A 355) par la société Arcos, et l'arrêté de régularisation de la préfète du Bas-Rhin en date du 1^{er} juillet 2022 ;

2°) d'enjoindre à la préfète du Bas-Rhin de procéder à la démolition totale des éléments de construction déjà réalisés et à la remise en état des lieux ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat et de la société Arcos une somme de 2 000 euros chacun au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que malgré l'édition de l'arrêté de régularisation en date du 1^{er} juillet 2022, la préfète du Bas-Rhin ne justifie, en méconnaissance des dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, ni d'une raison impérative d'intérêt public majeur, ni du maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces protégées concernées dans leur aire de répartition naturelle.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 octobre 2022, la société Arcos, représentée par Me Clément, conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à ce qu'il soit fait application des dispositions de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, et à ce qu'une somme de 6 000 euros soit mise à la charge de l'association Alsace Nature en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par l'association Alsace Nature ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 octobre 2022, la préfète du Bas-Rhin conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par l'association Alsace Nature ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;
- 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 M. A,
- les conclusions de Mme B, rapporteure publique,
- les observations de Me Zind, avocat de l'association Alsace Nature,
- les observations de M. G, représentant la préfète du Bas-Rhin,
- les observations de Me Clément, avocat de la société Arcos.

Une note en délibéré, présentée par la préfète du Bas-Rhin, a été enregistrée le 20 janvier 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par un jugement avant dire droit en date du 20 juillet 2021, le tribunal a sursis à statuer, sur le fondement des dispositions de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, sur la requête de l'association Alsace Nature tendant à l'annulation de l'arrêté du 30 août 2018 par lequel le préfet du Bas-Rhin a délivré à la société Arcos une autorisation unique pour la réalisation des travaux de construction de l'autoroute A 355, jusqu'à ce que la préfète du Bas-Rhin ait transmis un arrêté de régularisation. Suite à ce jugement, la société Arcos a produit à l'autorité préfectorale un dossier complémentaire à sa demande d'autorisation initiale. Ce dernier a été soumis au Conseil national de la protection de la nature, qui a émis un avis défavorable le 23 novembre 2021, à la commission locale de l'eau du schéma d'aménagement et de gestion des eaux Ill-Nappe-Rhin, qui a rendu, le 15 décembre 2021, un avis réservé en ce qui concerne la gestion des eaux pluviales, et à l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable, qui a assorti son avis du 27 janvier 2022 de recommandations. Le dossier de demande d'autorisation, ainsi complété, a ensuite été soumis à une enquête publique complémentaire, qui a été organisée du 1^{er} au 16 avril 2022. Enfin, le 1^{er} juillet 2022, la préfète du Bas-Rhin a édicté un arrêté complémentaire de régularisation, dont l'association Alsace Nature demande également l'annulation.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'autorisation environnementale :

En ce qui concerne le contenu de l'étude d'impact :

2. Aux termes du I de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, dans sa version en vigueur avant sa modification par l'ordonnance du 3 août 2016 : « *Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine* ». Le II de l'article R. 122-5 prévoit le contenu requis de l'étude d'impact pour tout projet qui est soumis à une telle évaluation. En outre, des éléments supplémentaires sont exigés par le III du même article, pour les infrastructures de transport au nombre desquelles comptent les autoroutes.

3. Après le jugement du tribunal, la société Arcos a produit à l'autorité préfectorale un dossier complémentaire à sa demande d'autorisation initiale. Le volet référencé 1 de ce dossier constitue une étude d'impact complémentaire, qui porte sur l'analyse des effets du projet dans six domaines dans lesquels le tribunal a relevé des insuffisances. Cette étude, complétée le 8 mars 2022 suite aux avis du Conseil national de la protection de la nature, de la commission locale de l'eau et de l'Autorité environnementale, mentionnés au point 1, a été soumise à une enquête publique complémentaire, en avril 2022.

S'agissant de l'analyse des effets du projet sur l'environnement :

4. Aux termes du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement : « *L'étude d'impact présente : / (...) / 3° Une analyse des effets négatifs et positifs, directs et indirects, temporaires (y compris pendant la phase des travaux) et permanents, à court, moyen et long terme, du projet sur l'environnement, en particulier sur les éléments énumérés au 2° (...); / (...)* ». Figurent notamment au nombre des éléments énumérés au 2° : « *(...) la population, (...), le sol, (...), l'air, (...)* ».

5. En premier lieu, il résulte de l'instruction que l'étude d'impact complémentaire comprend une analyse des impacts du projet sur les sols. Cette étude présente, tout d'abord, les caractéristiques des sols situés au droit des emprises des travaux, tant temporaires que définitives. Ces sols étaient majoritairement des zones de culture ou des prairies, friches et délaissés agricoles. Elle identifie, ensuite, les services écosystémiques apportés par ces sols, notamment en matière de production agricole et de bon fonctionnement des processus naturels tels que le cycle de l'eau ou celui de la matière organique. Elle restitue, enfin, une analyse des impacts du projet sur ces services, intégrant pour chacun d'eux les mesures d'évitement et de réduction mises en œuvre pour limiter les incidences de la construction et de l'exploitation de l'ouvrage. Il résulte également de l'instruction que la commission locale de l'eau du schéma d'aménagement et de gestion des eaux Ill-Nappe-Rhin avait assorti son avis du 15 décembre 2021 d'une réserve tenant à une insuffisance dans l'appréciation de la vulnérabilité de la nappe phréatique, en raison notamment de la perte du pouvoir d'épuration et de filtration des polluants du fait de l'artificialisation des sols, dans l'hypothèse d'une crue de type centennale. Toutefois, il ressort des termes mêmes de l'arrêté en litige, et notamment de son article 1^{er}, que pour remédier à l'absence de prise en compte de la hauteur du toit de la nappe phréatique lors de telles crues pour déterminer les caractéristiques, en matière d'étanchéité, des ouvrages de collecte et de traitement des eaux pluviales autoroutières, la préfète du Bas-Rhin a imposé des mesures de nature à permettre un suivi à long terme des impacts éventuels de l'ouvrage sur la qualité de la nappe phréatique. Cette insuffisance, limitée à l'un des services écosystémiques apportés par les sols, n'a ainsi pas été de nature à exercer une influence sur la

décision de l'autorité administrative. Dans ces conditions, compte tenu des compléments apportés par la société Arcos, le vice tenant à l'insuffisance du dossier de demande, s'agissant de l'analyse de l'impact de l'ouvrage sur les sols et les sous-sols, notamment en ce qui concerne les services écosystémiques qu'ils apportent, a été régularisé.

6. En deuxième lieu, le complément produit en mars 2022 par la société Arcos a également porté sur l'analyse des impacts du projet sur la qualité de l'air. Cette étude se fonde sur une situation de référence actualisée par rapport au dossier soumis à enquête publique en 2018, issue d'un inventaire d'émissions de substances polluantes effectué en 2019, dans une zone d'étude comportant les 33 commune de l'Eurométropole de Strasbourg, ainsi que 12 communes situées à l'ouest du périmètre de cet établissement public et permettant de prendre en compte le tracé de l'autoroute A 355. Cette situation de référence est présentée en volume d'émissions de treize substances dans la zone d'étude, et en répartition géographique des niveaux de concentration de six ces polluants dans ce périmètre, ce qui permet d'évaluer la population exposée. L'étude produite présente, en outre, une simulation, selon les mêmes méthodes, de la situation en 2040. Cette projection comporte un récapitulatif des dépassements, par substance, par rapport soit à des valeurs cibles, soit à des objectifs retenus en matière de qualité de l'air, soit au niveau critique pour la végétation en ce qui concerne le dioxyde de soufre, soit aux lignes directrices établies par l'Organisation mondiale de la santé en 2021. Ainsi que l'a préconisé l'Autorité environnementale dans son avis du 27 janvier 2022, la projection en 2040 a été réalisée à la fois dans l'hypothèse de l'utilisation de l'autoroute de contournement ouest de Strasbourg et dans celle dans laquelle cet ouvrage n'aurait pas été réalisé, ce qui permet d'évaluer les effets propres de l'autoroute A 355 sur l'évolution de la qualité de l'air.

7. D'une part, il résulte de l'instruction que l'étude produite par la société Arcos a été effectuée en se fondant sur des données calculées à partir de l'outil dénommé « Copert V », permettant de prendre en compte les émissions en conditions réelles de circulation, nomment des véhicules légers utilisant du diesel, et non les seules déclarations des constructeurs. D'autre part, eu égard à son contenu, et notamment aux projections de l'évolution de la concentration et de la répartition géographique des substances polluantes en 2040, cette étude doit être regardée comme comportant une analyse à moyen et long terme des effets du projet. Par suite, les éléments produits sont de nature à régulariser le vice tenant à l'insuffisance de l'analyse des effets du projet sur la qualité de l'air.

8. En troisième lieu, l'étude d'impact complémentaire présente une analyse actualisée, en 2021, des risques sanitaires générés par le projet, en raison de la pollution de l'air. Cette étude se fonde sur les projections d'émissions de polluants aériens en 2040 qui, ainsi qu'il a été exposé au point précédent, ont pris en compte les conditions réelles de circulation des véhicules, par l'utilisation de la méthodologie « Copert V ». Aussi, suite à la production par la société Arcos de ce complément au dossier de demande d'autorisation, ce dernier comporte désormais des éléments suffisants pour apprécier les effets du contournement ouest de Strasbourg sur la santé humaine.

S'agissant des éléments de l'étude d'impact propres aux infrastructures de transport :

9. En premier lieu, aux termes du III de l'article R. 122-5 du code de l'environnement : *« Pour les infrastructures de transport visées aux 5° à 9° du tableau annexé à l'article R. 122-2, l'étude d'impact comprend, en outre : / - une analyse des conséquences prévisibles du projet sur le développement éventuel de l'urbanisation ; / (...) ».*

10. L'étude d'impact complémentaire présente une analyse des effets possibles du projet d'autoroute de contournement ouest de Strasbourg sur l'urbanisation. Cette étude, menée selon les préconisations méthodologiques des services du ministre en charge de l'environnement, définit, tout d'abord, les périmètres d'influence de proximité, situés autour des deux diffuseurs de l'autoroute A 355, et les périmètres d'influence éloignés, comportant les agglomérations de Haguenau et Sélestat et les villes moyennes à proximité de Strasbourg, les infrastructures de l'aéroport d'Entzheim et du port de Strasbourg, ainsi qu'une bande d'une largeur de 500 mètres de chaque côté de l'autoroute A 35, dans sa portion comprise entre les deux échangeurs avec l'autoroute A 355. L'étude comporte, ensuite, une analyse du potentiel d'évolution des territoires compris dans les périmètres d'influence ainsi définis, fondée sur la dynamique démographique, les perspectives inscrites dans les schémas de cohérence territoriale de ces territoires et les enjeux environnementaux, notamment en matière de mesures de protection de la faune. Elle fait mention, enfin, des secteurs potentiels de développement de l'urbanisation identifiés au terme de l'analyse, qui sont limités à quelques zones au sein des périmètres d'influence. Aussi, eu égard à la méthodologie suivie et au niveau de précision des éléments produits, l'étude réalisée en 2021 est de nature à permettre d'apprécier les conséquences prévisibles du projet sur le développement de l'urbanisation.

11. En second lieu, aux termes du III de l'article R. 122-5 du code de l'environnement : *« Pour les infrastructures de transport visées aux 5° à 9° du tableau annexé à l'article R. 122-2, l'étude d'impact comprend, en outre : / (...) / - une description des hypothèses de trafic, des conditions de circulation et des méthodes de calcul utilisées pour les évaluer et en étudier les conséquences. / (...) ».*

12. D'une part, ainsi que le tribunal l'a relevé dans le jugement avant dire droit du 20 juillet 2021, pour déterminer les besoins de déplacement dans la partie du département du Bas-Rhin impactée par le projet de contournement ouest de Strasbourg, la société Arcos s'est fondée, dans son dossier de demande d'autorisation soumis à enquête publique en 2018, sur deux enquêtes, une enquête « ménages déplacements » réalisée en 2009 et une enquête « poids lourds » menée en 2008 par l'observatoire régional des transports et de la logistique d'Alsace. Elle a utilisé les résultats de ces deux enquêtes pour réaliser, en mars 2016, une étude de trafic. Il résulte de l'instruction que la société pétitionnaire a produit un complément à cette étude de trafic en octobre 2021, dans lequel elle a intégré les résultats des enquêtes « ménages déplacements » et « poids lourds » menées à nouveau en 2019 et a vérifié la validité des modèles développés en 2016 au regard de ces données récentes, notamment en vue de déterminer les besoins de déplacement. Il ressort des conclusions de ce complément d'étude de trafic que les besoins présentés dans l'étude d'impact initiale demeurent valides, et sont donc de nature à valablement fonder les hypothèses de trafic sur le contournement ouest de Strasbourg. D'autre part, la société Arcos a produit, en mars 2022, une étude de l'impact du projet de contournement sur le volume de trafic supporté par l'autoroute A 35 dans sa portion urbaine. Ce document présente, pour 2020 et pour 2040, des hypothèses de trafic sur l'autoroute A 35, sans mise en service de l'autoroute A 355 d'une part, et avec ouverture de l'autoroute A 355 associée à une interdiction du trafic des poids lourds et à une réduction de la vitesse autorisée sur l'autoroute A 35 d'autre part. Aussi, de telles données sont de nature à permettre d'évaluer l'incidence du projet en litige sur la congestion de l'autoroute A 35. Par suite, eu égard aux compléments produits, le vice tenant aux insuffisances dans la détermination des besoins de déplacement et dans l'analyse de l'incidence du projet sur le volume de trafic restant à supporter par l'autoroute A 35 doit être regardé comme régularisé.

S'agissant de l'analyse des effets cumulés du projet avec d'autres projets connus :

13. Aux termes du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement : « *L'étude d'impact présente : / (...) / 4° Une analyse des effets cumulés du projet avec d'autres projets connus. (...) / (...)* ».

14. Il résulte de l'instruction que dans les éléments d'étude d'impact complémentaire produits par la société Arcos, les impacts cumulés de l'autoroute A 355 avec les projets, d'une part, d'aménagement multimodal de l'axe RN 4 – A 351 et de transport en site propre de l'ouest strasbourgeois (TSPO) et, d'autre part, de voie de liaison intercommunale ouest (VLIO) ont fait l'objet d'une analyse, en ce qui concerne les effets sur le trafic, sur la qualité de l'air et la santé humaine, et sur le développement éventuel de l'urbanisation. L'étude d'impact complémentaire présente en outre une synthèse de cette analyse. Ces éléments sont ainsi suffisants pour permettre d'apprécier les effets cumulés du contournement ouest de Strasbourg avec ces projets.

15. Il résulte de ce qui a été exposé aux points 3 à 14 que l'étude d'impact complémentaire produite en mars 2022 par la société Arcos est, eu égard à son contenu, de nature à remédier aux insuffisances relevées dans l'analyse des incidences du projet, dans le jugement du 20 juillet 2021. Il suit de là, et alors que l'association Alsace Nature n'établit, ni même ne soutient que ces compléments ne seraient pas suffisants ou seraient entachés d'inexactitudes, que le moyen tiré des insuffisances de l'étude d'impact doit être écarté dans toutes ses branches.

En ce qui concerne le respect du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement :

16. Il résulte du I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement ainsi que du 4° du I de l'article L. 411-2 du même code qu'un projet de travaux, d'aménagement ou de construction d'une personne publique ou privée susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leur habitat ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, 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.

S'agissant de l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur :

17. L'intérêt de nature à justifier, au sens du c) du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, la réalisation d'un projet doit être d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage poursuivi par la législation, justifiant ainsi qu'il y soit dérogé.

18. Il résulte de l'instruction que l'autoroute A 35 traverse l'agglomération strasbourgeoise selon un axe nord - sud, et notamment le ban de la commune de Strasbourg dans une zone située à proximité directe du glacis de l'ancienne enceinte fortifiée, à une distance de seulement un kilomètre du centre historique. Dès 2013, une étude a relevé un trafic dépassant 160 000 véhicules par jour, mêlant des déplacements locaux à des flux de transit. Il était également observé, de manière récurrente, un trafic ralenti, c'est-à-dire inférieur à une vitesse de 40 kilomètres par heure, durant environ trois heures chaque jour ouvrable. Cette très forte densité

de la circulation sur l'autoroute A 35, qui traverse des secteurs très urbanisés, est à l'origine de graves nuisances pour les riverains, notamment en termes de pollution atmosphérique et d'impact sonore. En outre, elle génère également des nuisances pour l'ensemble des habitants de l'agglomération, dès lors qu'il n'est pas contesté que dans l'agglomération, 35 pour 100 de la pollution de l'air due au trafic routier est générée par le trafic supporté par cette autoroute urbaine. Par ailleurs, et au demeurant, cette congestion récurrente est à l'origine d'inconvénients pour les usagers, qui voient, durant plusieurs périodes de la journée, leur temps de traversée de l'agglomération sensiblement allongé.

19. Le projet en litige consiste à réaliser un contournement de l'agglomération strasbourgeoise par l'ouest, entre le nœud autoroutier A 4 – A 35, situé sur le ban des communes de Hoerdt, Geudertheim, Brumath, Reichstett et Vendenheim, et le nœud autoroutier A 352 – A 35, implanté sur le ban des communes de Duppigheim, Duttlenheim et Innenheim. Il est ainsi de nature à permettre de décharger l'autoroute A 35, lors de la mise en service, d'un trafic de transit, à une hauteur estimée, dans les études menées par la société Arcos, à environ 20 000 à 25 000 véhicules par jour, dont 6 000 à 7 000 poids lourds. Ces estimations atteignent, pour 2040, un trafic quotidien sur le contournement ouest de Strasbourg estimé à 47 000 à 50 000 véhicules, dont 10 000 à 12 000 poids lourds. Cet effet de report du trafic précédemment supporté par l'autoroute A 35 vers le contournement ouest de Strasbourg est confirmé par l'étude menée par la société Arcos en 2022, mentionnée au point 12. Il ressort en effet des conclusions de cette étude qu'associée à une interdiction du trafic des poids lourds et à une réduction de la vitesse autorisée sur l'autoroute A 35, le fonctionnement du contournement ouest doit permettre, en 2040 et sans mise en œuvre de l'opération de voie de liaison intercommunale ouest, une diminution des passages de véhicules légers et des poids lourds atteignant respectivement 19 pour 100 et 43 pour 100 par rapport à la situation initiale sur les sections les plus fréquentées de l'autoroute A 35 dans l'agglomération strasbourgeoise. Il ressort également des conclusions de cette étude qu'aux heures de pointe, les temps de parcours sur l'autoroute A 35, entre les deux échangeurs avec le contournement ouest, diminuent de 34 à 52 pour 100 selon la section et l'horaire considéré. Il suit de là que le projet d'autoroute A 355 est de nature, en captant une partie du flux de transit, à diminuer de manière sensible le trafic supporté par la portion urbaine de l'autoroute A 35 et, par suite, à réduire l'importance des ralentissements récurrents qui en résultent. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que, sans prendre en compte la mise en place progressive d'une zone à faibles émissions-mobilité, l'utilisation du contournement ouest à l'horizon 2040 est de nature, selon les projections produites par la société Arcos, à améliorer la qualité de l'air aux abords directs de l'autoroute A 35 dans l'agglomération strasbourgeoise, par une diminution de la concentration de dioxyde d'azote, de benzène, de monoxyde de carbone, de dioxyde de soufre et de particules fines. Cette diminution est perceptible jusqu'à 50 mètres de l'axe autoroutier pour les particules fines et jusqu'à 200 mètres pour le dioxyde d'azote. En outre, il n'est pas contesté que les projections en 2040 font état d'une diminution des concentrations de substances polluantes dans le noyau urbain de l'Eurométropole de Strasbourg, accentuée par le recours à l'autoroute A 355. Ce report du trafic n'a par ailleurs pas pour effet d'induire un dépassement des valeurs réglementaires ou des objectifs en termes de maxima aux abords de l'autoroute A 355 et de la RN 4. Aussi, dans ces conditions, le report du trafic autoroutier de l'agglomération strasbourgeoise vers l'autoroute de contournement ouest est de nature à améliorer la qualité de l'air à proximité de l'autoroute A 35. Il est, de plus, de nature à diminuer les nuisances sonores et, par suite, à améliorer le cadre de vie des riverains. L'ouvrage autorisé permet donc, par la réduction des impacts de la traversée de l'agglomération strasbourgeoise par l'autoroute A 35, ainsi que le retient, dans ses motifs, l'arrêté d'autorisation, de satisfaire un objectif de santé publique en réduisant les nuisances jusqu'alors subies par les riverains. Au demeurant, la plus grande fluidité du trafic de proximité dans cette portion urbaine bénéficiera également aux usagers de l'autoroute A 35 qui verront leur temps de parcours

amélioré et le nombre d'incidents diminué durant les périodes les plus chargées. Au surplus, l'amélioration du cadre de vie proche de l'autoroute A 35 et des conditions de circulation peuvent être de nature à favoriser l'aménagement du territoire, tant à l'échelon de l'agglomération strasbourgeoise qu'à celui du département du Bas-Rhin.

20. D'une part, pour contester l'amélioration du trafic sur l'autoroute A 35, l'association Alsace Nature s'approprie l'avis rendu par l'Autorité environnementale, qui a estimé que la diminution restait modeste. Elle se prévaut en outre de données relatives au trafic des véhicules légers sur cet axe en juin 2022. Il ressort des chiffres de fréquentation de l'autoroute A 35 produits en défense, suite à la mise en service de l'autoroute A 355 en décembre 2021, que le nombre de véhicules légers n'a diminué que de 6 pour 100 entre la période de janvier à juin 2019 et celle de janvier à juin 2022, ce qui est en très en deçà des projections de la société Arcos mentionnées au point précédent. Ainsi que l'ont relevé l'Autorité environnementale et la commission d'enquête, il ne résulte pas de l'instruction que la société Arcos ait évalué l'impact d'une diminution des tarifs de péage de l'autoroute A 355, et notamment de la modulation horaire conduisant à appliquer le tarif le plus élevé aux heures auxquelles la fréquentation est la plus importante. Il n'est pas sérieusement contestable qu'une diminution des tarifs appliqués serait de nature à renforcer l'attractivité du contournement ouest et, par suite, à augmenter l'effet de report depuis la partie urbaine de l'autoroute A 35 et à ainsi conduire à une meilleure atteinte de l'objectif fixé. Une telle baisse serait aussi de nature à prévenir une attractivité supérieure de l'autoroute A 35 à celle de l'autoroute A 355 pour les flux de transit, en raison non seulement d'une distance inférieure, mais surtout de la gratuité de cette autoroute urbaine. Toutefois, les conditions tarifaires ne relèvent pas des caractéristiques de l'ouvrage, mais exclusivement des conditions de son exploitation, et notamment des termes du contrat de concession, distinct de l'autorisation environnementale. Ainsi, l'association requérante, qui ne remet pas sérieusement en cause les projections de trafic pouvant être supportées par l'autoroute A 355 et celles de la diminution induite de la circulation sur l'autoroute A 35, ne démontre pas que le projet en litige ne permettrait pas une baisse significative du volume de véhicules traversant l'agglomération strasbourgeoise par cet axe.

21. D'autre part, l'association Alsace Nature s'approprie également les critiques de l'avis rendu par l'Autorité environnementale sur la capacité du projet à améliorer la qualité de l'air. Toutefois, l'association requérante ne précise pas quelles substances polluantes auraient été omises par l'étude d'impact et seraient de nature à remettre en cause les projections décrites au point 19 sur l'amélioration de la qualité de l'air aux abords de l'autoroute A 35. Si, ainsi que l'a relevé l'Autorité environnementale, et que l'admet la société Arcos dans son dossier de demande d'autorisation, l'ensemble du territoire étudié dans l'étude d'impact est caractérisé, en 2040, par un dépassement des valeurs maximales fixées en 2021 par les lignes directrices de l'Organisation mondiale de la santé pour les concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote, il n'est pas contesté que la qualité de l'air s'améliore, à cette échéance, à proximité de l'autoroute A 35, du fait du report d'une part du trafic vers le contournement ouest. En outre, si, ainsi que le fait valoir l'association Alsace Nature, l'impact de la construction de cet axe demeure très limité, dans les projections en 2040, sur le volume d'émissions de substances polluantes, la recommandation de l'Autorité environnementale consistant à diminuer la vitesse autorisée sur l'autoroute A 355 à 90 kilomètres par heure, qui permettrait de sensiblement réduire ces émissions, notamment de dioxyde de carbone, relève uniquement des conditions d'exploitation de l'ouvrage.

22. Enfin, en se bornant à souligner l'existence, à proximité de l'autoroute A 355, d'un unique parc de stationnement dédié au covoiturage et l'attractivité déjà existante de l'agglomération strasbourgeoise, l'association Alsace Nature ne remet pas en cause l'objectif

d'aménagement du territoire poursuivi par cet ouvrage, de nature à permettre une poursuite du développement économique et social de cette zone urbaine et de la région qui l'entoure.

23. Il résulte de ce qui précède que le projet de contournement ouest de Strasbourg répond, par sa nature et ses caractéristiques, et compte tenu notamment de l'intérêt pour la santé publique, à une raison impérative d'intérêt public majeur.

S'agissant de la condition tenant à l'absence d'autre solution satisfaisante :

24. Il résulte de l'instruction que la société Arcos a étudié cinq options de contournement de l'agglomération strasbourgeoise, qui ont ensuite fait l'objet d'une analyse comparative, prenant notamment en compte leurs effets sur l'environnement. Aux termes de cette étude, le tracé proposé représentait, parmi les options envisagées, la meilleure solution pour concilier les impératifs techniques, économiques, sociaux et environnementaux. Ainsi, il ressort des pièces du dossier de demande d'autorisation que le projet en litige a été précédé d'un examen suffisamment approfondi de tracés alternatifs, dont aucun n'apparaît constituer une alternative plus favorable en termes d'atteinte aux espèces protégées. Par suite, le moyen tiré de ce que la dérogation en litige ne respecterait pas la condition tenant à l'absence de solution alternative satisfaisante doit être écarté.

S'agissant de la condition tenant au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle :

25. Pour apprécier si le projet ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de déterminer, dans un premier temps, l'état de conservation des populations des espèces concernées et, dans un deuxième temps, les impacts géographiques et démographiques que les dérogations envisagées sont susceptibles de produire sur celui-ci.

26. Après le jugement du tribunal, la société Arcos a produit à l'autorité préfectorale, ainsi qu'il a été exposé au point 1, un dossier complémentaire à sa demande d'autorisation initiale. Le volet référencé 2 de ce dossier porte sur l'analyse du maintien, dans un état de conservation favorable, des espèces protégées dans leur aire de répartition naturelle. Cette étude, après avoir été soumise aux avis du Conseil national de la protection de la nature et de l'Autorité environnementale, a fait l'objet de compléments, en date du 8 mars 2022. Dans son arrêté complémentaire de régularisation en date du 1^{er} juillet 2022, la préfète du Bas-Rhin a retenu que ces éléments permettaient de conclure à un tel maintien pour les populations des espèces concernées par la demande.

27. D'une part, il ressort de l'étude menée par la société Arcos que l'état de conservation des espèces figurant dans la demande de dérogation a été évalué en 2017, avant le démarrage des travaux de construction de l'autoroute A 355. Cette évaluation a été menée à trois échelles, correspondant, pour la plus large, à la France métropolitaine ou à l'aire biogéographique naturelle pour des espèces d'oiseaux, pour l'intermédiaire, à la région Alsace ou à la plaine d'Alsace et, pour la plus restreinte, à l'aire d'étude du projet de contournement ouest de Strasbourg. Les résultats ont été présentés en répartissant les espèces en trois niveaux de conservation, soit un niveau « favorable », un niveau « défavorable – inapproprié » pour les espèces quasiment menacées de disparition à l'échelon national ou bien en légère régression ou isolées à l'une des trois échelles de l'étude, et un niveau « défavorable – mauvais » pour les espèces présentant un risque élevé de disparition au niveau national ou régional, ou dont

l'effectif est en forte régression. Aux termes des conclusions de cette première partie de l'étude, 28 espèces ont été estimées en état de conservation « favorable », 17 en état « défavorable – inapproprié », et 11 en état « défavorable – mauvais », soit le Grand hamster, le Crapaud vert, l'Osmoderme, l'Azuré des paluds, le Murin à oreilles échancrées, la Sérotine commune, le Brochet, la Bergeronnette printanière et le Bruant jaune, oiseaux compris dans le cortège des oiseaux des grandes cultures, la Locustelle tachetée, incluse dans le cortège des oiseaux des zones humides, et la Pie-grièche écorcheur, espèce d'oiseau du cortège des milieux prairiaux semi-ouverts.

28. L'association Alsace Nature, pour critiquer la méthodologie ainsi mise en œuvre et les résultats de l'étude sur l'état de conservation des espèces, s'approprie l'avis rendu par le Conseil national de la protection de la nature. Cette instance a, tout d'abord, relevé qu'en ce qui concerne 14 espèces pour lesquelles l'état de conservation a été initialement estimé meilleur à l'échelon local qu'à l'échelon régional, les menaces pesant sur ces espèces avaient été minimisées en raison d'une rigueur scientifique moindre dans le recensement des données au niveau local. Cependant, il résulte de l'instruction que pour pallier cette insuffisance, la société Arcos a aligné, dans la dernière version de son étude, le niveau de conservation local sur celui constaté à l'échelon régional, afin de ne pas sous-évaluer les risques pesant sur la conservation de ces 14 espèces. Ensuite, en réponse à une réserve du Conseil national de la protection de la nature portant sur le traitement des oiseaux par cortège d'espèces, la société Arcos a apporté des compléments, non contestés par l'association requérante, faisant état d'un regroupement, au sein de cortèges cohérents, d'espèces d'oiseaux ayant des caractéristiques écologiques ou biologiques communes, permettant d'apprécier de manière groupée leur état de conservation. Enfin, il résulte de l'instruction que la Gagée velue, espèce végétale qui avait été omise dans l'état initial de l'étude, a été ajoutée suite à l'avis rendu par le Conseil national de la protection de la nature. Par ailleurs, l'association Alsace Nature soutient que l'étude produite par la société Arcos n'a pas porté sur l'ensemble des espèces d'oiseaux sauvages entrant dans le champ d'application de la directive du 2 avril 1979 dite « directive oiseaux ». Toutefois, cette directive n'a pas pour effet de conférer une protection particulière à toutes les espèces d'oiseaux sauvages, dans les conditions prévues par les dispositions du I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement. Au demeurant, l'association requérante ne se prévaut pas d'un défaut de transposition de cette directive, et ne fait pas valoir qu'une ou plusieurs espèces protégées d'oiseaux, au sens de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, auraient été omises. Dans ces conditions, l'association Alsace Nature ne démontre pas que l'étude produite par la société Arcos n'aurait pas permis de déterminer l'état de conservation des espèces figurant dans la demande de dérogation.

29. D'autre part, dans l'étude mentionnée au point 26, la société Arcos a apprécié le niveau des impacts géographiques et démographiques que les dérogations accordées sont susceptibles de produire sur l'état de conservation des populations des espèces concernées. Cette évaluation prend en compte l'enjeu écologique propre à une espèce et le niveau d'intensité de l'impact qu'elle subit du fait de la mise en œuvre du projet en litige. En tenant compte des mesures d'évitement et de réduction mises en œuvre par le pétitionnaire, elle identifie les impacts résiduels, à partir desquels elle détermine le besoin de compensation. Ces impacts résiduels sont qualifiés de négligeables à modérés, tant en phase de chantier que d'exploitation de l'ouvrage, hormis dans des zones favorables à l'habitat notamment du Grand hamster, d'amphibiens tels que le Crapaud commun ou plusieurs espèces de grenouilles et de tritons, de poissons, de l'Azuré des paluds et du Cuivré des marais, où ces impacts demeurent forts ou très forts. Cette analyse conclut qu'eu égard aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation mises en œuvre, les espèces protégées sont maintenues, dans un état de conservation favorable, dans leur aire de répartition naturelle.

30. L'association Alsace Nature conteste les conclusions de l'analyse produite par la société Arcos en se prévalant de l'avis du Conseil national de la protection de la nature, dont elle s'approprie les termes. Tout d'abord, s'agissant de la mutualisation de mesures compensatoires bénéficiant à plusieurs espèces sur un site unique de mise en œuvre, en raison de similitudes dans les caractéristiques de leur habitat, et du dimensionnement par cortège des mesures destinées à compenser les impacts résiduels sur les espèces d'oiseaux, il résulte de l'instruction que le besoin de compensation a été calculé en se fondant sur l'espèce subissant les impacts résiduels les plus importants ou, pour les oiseaux sauvages, sur celle qui présente l'état de conservation le plus défavorable. Aussi, il n'est pas établi par l'association requérante qu'une telle méthode ne serait pas de nature à conduire à une maximisation du niveau de la compensation des impacts résiduels sur les espèces bénéficiant d'une mesure sur un seul site ou constituant un cortège. Ensuite, s'il est constant que le dossier produit par la société Arcos ne renseigne pas sur le niveau des populations d'espèces protégées se trouvant déjà sur les sites retenus pour les mesures de compensation, avant la mise en œuvre de celles-ci, ces données ne seront cependant utiles que pour évaluer l'efficacité de telles mesures. Une telle absence reste donc sans influence sur le dimensionnement du besoin de compensation. En outre, si l'association Alsace Nature critique la méthode « Ecomed », utilisée pour le calcul des besoins de compensation, elle ne démontre pas quelles caractéristiques de cette méthode seraient de nature à sous-dimensionner les mesures de compensation et, par suite, à ne pas respecter le principe d'équivalence fonctionnelle entre les atteintes portées aux espèces protégées et les fonctions attendues des sites de compensation. Par ailleurs, l'association Alsace Nature soutient que les mesures compensatoires déployées en milieu agricole, notamment dans des parcelles de culture converties en prairie de fauche, ne sont pas de nature à emporter de réels effets sur les espèces protégées concernées, en raison de la durée limitée des conventions passées avec les exploitants agricoles. Néanmoins, ainsi que l'a relevé le tribunal dans le jugement du 20 juillet 2021, l'arrêté en litige prévoit, à l'échéance des conventions, la recherche d'un renouvellement des engagements avec les mêmes exploitants agricoles ou, à défaut, la mise en œuvre d'une mesure de substitution, au moins équivalente. Aussi, la seule circonstance que la durée des conventions ne dépasserait pas 10 ans n'est pas de nature à remettre en cause l'effectivité des mesures de compensation. Enfin, si le dossier présenté par la société Arcos ne comporte pas de présentation de mesures de compensation des impacts résiduels des opérations d'aménagement fonciers, agricoles et forestiers (AFAF) rendus nécessaires par le projet de contournement ouest de Strasbourg, il n'est pas contesté que ces aménagements feront l'objet d'autorisations propres, dont les demandes n'ont pas été déposées à la date du présent jugement, et qui seront délivrées après que l'autorité administrative s'est assurée qu'elles respectent les dispositions législatives et réglementaires applicables aux espèces protégées. L'absence de prise en compte des impacts résiduels de ces aménagements n'est, dès lors, pas de nature à faire obstacle au maintien, dans un état de conservation favorable, des espèces concernées.

31. Si l'association Alsace Nature se prévaut également de ce que certaines recommandations de l'Autorité environnementale n'auraient été que partiellement suivies par la société Arcos, elle n'apporte pas de précisions permettant d'identifier des insuffisances ou des inexactitudes dans l'étude mentionnée au point 26, produite en mars 2022. Au demeurant, l'association requérante ne formule pas de critique sur les motifs de l'arrêté complémentaire de régularisation portant sur la prise en compte des recommandations de l'Autorité environnementale.

32. L'association Alsace Nature se prévaut, enfin, de ce que lors de l'enquête publique complémentaire, deux observations ont été formulées sur la réussite limitée de la transplantation de spécimens de la Gagée velue et sur la circonstance qu'une mare prévue à titre de mesure de

compensation était asséchée. Toutefois, de telles circonstances, à les supposer établies, sont relatives à la mise en œuvre de mesures de compensation prescrites par l'autorisation en litige, et non au caractère adéquat ou au dimensionnement de telles mesures lors de leur définition. Elles demeurent ainsi sans incidence sur l'appréciation de la possibilité de maintenir les espèces, dans un état de conservation favorable, dans leur aire de répartition naturelle.

33. Il résulte de ce qui a été exposé aux points 29 à 32 que l'association requérante ne démontre pas que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation retenues ne seraient pas de nature à permettre un maintien, dans un état de conservation favorable, des espèces concernées. Par suite, le vice relevé par le tribunal dans le jugement du 20 juillet 2021 a été régularisé et le moyen tiré ce que le projet en litige nuirait à un tel maintien doit être écarté.

34. A la suite du jugement du 20 juillet 2021, la préfète du Bas-Rhin a pris, dans l'arrêté de régularisation, une prescription complémentaire relative à l'implantation de piézomètres, destinés à assurer un suivi à long terme des impacts du projet en litige sur la qualité de la nappe phréatique. Il ne résulte pas de l'instruction, et il n'est pas soutenu par l'association Alsace Nature, que d'autres prescriptions auraient été nécessaires. Par suite, la préfète du Bas-Rhin doit être regardée comme ayant pris l'ensemble des mesures ordonnées par ce jugement.

35. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les conclusions de l'association Alsace Nature tendant à l'annulation de l'arrêté du 30 août 2018 et de l'arrêté complémentaire de régularisation du 1^{er} juillet 2022 doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

36. Le présent jugement, qui, après production d'un dossier complémentaire par la société Arcos et édicition d'un arrêté de régularisation par la préfète du Bas-Rhin, rejette les conclusions de l'association Alsace Nature dirigées contre l'autorisation unique de construction et d'exploitation de l'autoroute de contournement ouest de Strasbourg, n'implique aucune mesure d'exécution. Par suite, les conclusions à fin d'injonction de l'association requérante doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

37. La circonstance qu'au vu de la régularisation intervenue en cours d'instance, le juge rejette finalement les conclusions dirigées contre la décision initiale, dont l'association requérante était fondée à soutenir qu'elle était illégale et dont elle est, par son recours, à l'origine de la régularisation, ne doit pas à elle seule, pour l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, conduire le juge à mettre les frais à sa charge ou à rejeter les conclusions qu'elle présente à ce titre. Aussi, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat et de la société Arcos une somme de 2 000 euros chacun au titre des frais exposés par l'association Alsace Nature et non compris dans les dépens.

38. Il n'y a pas lieu, en revanche, de faire droit aux conclusions de la société Arcos présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les conclusions à fin d'annulation et d'injonction de l'association Alsace Nature sont rejetées.

Article 2 : L'Etat et la société Arcos verseront chacun à l'association Alsace Nature une somme de 2 000 (deux mille) euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la société Arcos présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Alsace Nature, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à la société Arcos. Copie en sera adressée à la préfète du Bas-Rhin.

Délibéré après l'audience du 19 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

Mme J, présidente,
M.A, premier conseiller,
Mme B, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 février 2023.

Le rapporteur,

La présidente,

A.

J.

La greffière,

N.

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires 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,