

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG**

pk

N^{os} 1806545, 1806550

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION ALSACE NATURE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. A
Rapporteur**

Le tribunal administratif de Strasbourg,

**Mme S
Rapporteuse publique**

(4^{ème} chambre)

Audience du 19 janvier 2023
Décision du 23 février 2023

44-045
C

Vu la procédure suivante :

I. Par un jugement du 20 juillet 2021, saisi de la requête de l'association Alsace Nature enregistrée sous le numéro 1806545, tendant :

- à l'annulation de l'arrêté du préfet du Bas-Rhin en date du 29 août 2018 portant dérogation aux interdictions au titre des espèces protégées accordée à la société Sanef, pour l'aménagement du raccordement entre les autoroutes A 4 et A 35 et l'autoroute A 355 de contournement ouest de Strasbourg,

- à ce qu'il soit enjoint au préfet du Bas-Rhin de procéder à l'interruption des travaux, à la démolition totale 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'État une somme de 2 000 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, et a réservé tous droits et conclusions des parties sur lesquels il n'avait pas été statué jusqu'en fin d'instance.

Par un mémoire, enregistré le 24 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 les moyens soulevés par l'association Alsace Nature ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 24 juin 2021 comme une note en délibéré et communiqué le 13 mai 2022, la société Sanef, représentée par le cabinet d'avocats White & Case, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que 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 contesté du 29 août 2018.

Cet arrêté de régularisation et des pièces ont été communiqués respectivement les 6 juillet et 23 septembre 2022 à l'association Alsace Nature et à la société Sanef, qui n'ont pas produit de mémoire.

II. Par un jugement du 20 juillet 2021, saisi de la requête de l'association Alsace Nature enregistrée sous le numéro 1806550, tendant :

- à l'annulation de l'arrêté du ministre de la transition écologique et solidaire en date du 29 août 2018 portant dérogation à la protection stricte des espèces accordée à la société Sanef, pour l'aménagement du raccordement entre les autoroutes A 4 et A 35 et l'autoroute A 355 de contournement ouest de Strasbourg,

- à ce qu'il soit enjoint au ministre de la transition écologique et solidaire de procéder à l'interruption des travaux, à la démolition totale 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 3 000 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 ministre de la transition écologique ait transmis un arrêté de régularisation ou, à défaut, jusqu'à l'expiration d'un délai de dix mois, et a réservé tous droits et conclusions des parties sur lesquels il n'était pas statué jusqu'en fin d'instance.

Par un mémoire, enregistré le 24 juin 2021 comme une note en délibéré et communiqué le 13 mai 2022, la société Sanef, représentée par le cabinet d'avocats White & Case, conclut au rejet de la requête.

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

Par un mémoire, enregistré le 5 octobre 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires a transmis au tribunal l'arrêté de la préfète du Bas-Rhin en date du 1^{er} juillet 2022 de régularisation de l'arrêté contesté du 29 août 2018.

Il indique se référer à cet arrêté préfectoral de régularisation dans la présente instance.

Ce mémoire a été communiqué le 5 octobre 2022 à l'association Alsace Nature et à la société Sanef, qui n'ont pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. A,
- les conclusions de Mme S, 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 Fouqué, avocate de la société Sanef.

Une note en délibéré, présentée par la préfète du Bas-Rhin, a été enregistrée le 20 janvier 2023 dans le dossier n° 1806545.

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 les requêtes de l'association Alsace Nature tendant à l'annulation des deux arrêtés du 29 août 2018, par lesquels le préfet du Bas-Rhin et le ministre de la transition écologique et solidaire ont autorisé la société Sanef à réaliser les travaux d'aménagement du raccordement entre les autoroutes A 4 et A 35 et l'autoroute A 355 de contournement ouest de Strasbourg et à déroger, pour ce faire, aux interdictions de porter atteinte aux espèces protégées, à leurs aires de repos et à leurs sites de reproduction, jusqu'à ce que la préfète du Bas-Rhin et la ministre de la transition écologique aient transmis des arrêtés de régularisation. Suite à ce jugement, la société Sanef a produit à l'autorité administrative un dossier complémentaire en février 2022. Une consultation du public par voie électronique s'est déroulée du 1^{er} au 15 avril 2022. Ce dossier a ensuite été soumis au Conseil national de la protection de la nature, qui a émis un avis favorable le 3 mai 2022. Enfin, le 1^{er} juillet 2022, la préfète du Bas-Rhin a édicté un arrêté complémentaire aux deux arrêtés contestés du 29 août 2018.

2. Ainsi que l'a retenu le tribunal, dans son jugement du 20 juillet 2021, les deux arrêtés du 29 août 2018, mentionnés au point précédent, doivent être regardés comme faisant partie de l'autorisation environnementale unique du projet de contournement ouest de Strasbourg, compte tenu du lien fonctionnel existant entre les travaux de construction de l'autoroute et ceux relatifs au raccordement de cette infrastructure aux autoroutes A 4 et A 35, réalisés par les sociétés Arcos et Sanef. Il suit de là que la préfète du Bas-Rhin, autorité administrative compétente pour modifier cette autorisation environnementale, a pu légalement édicter un arrêté portant régularisation tant de son arrêté du 29 août 2018, que de l'arrêté pris le même jour par le ministre de la transition écologique et solidaire en ce qui concerne la seule espèce du Pélobate brun.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le respect de la séquence « éviter, réduire, compenser » :

S'agissant de l'incomplétude de l'inventaire de l'avifaune lors de l'analyse de l'état initial :

3. Il résulte de l'instruction que la société Sanef a ajouté, dans son dossier complémentaire produit à l'autorité préfectorale, trois espèces d'oiseaux qui avaient été omises, ainsi que l'a relevé le tribunal dans le jugement du 20 juillet 2021, lors de l'analyse de l'état initial dans la zone d'étude. Elle a ainsi évalué l'état de conservation de ces trois espèces que sont le Gobemouche gris, le Pic mar et le Pic épeichette, traitées au sein du cortège avifaunistique d'espèces nicheuses des milieux forestiers et des grandes ripisylves, puis a vérifié que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation déjà prescrites par l'arrêté en litige apportaient une réponse adéquate aux impacts de l'ouvrage sur ces oiseaux. Il ressort de cette analyse, non contestée par l'association Alsace Nature, que ces espèces bénéficient de trois mesures de compensation, soit les mesures référencées MC1, MC4 et MC6, permettant de les maintenir dans un état de conservation favorable sans qu'il soit nécessaire d'ajouter des mesures spécifiques. Au terme de cette étude, la société Sanef a sollicité, le 28 février 2022, la délivrance d'une dérogation pour, d'une part, la destruction, l'altération ou la dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos et, d'autre part, la capture ou l'enlèvement et la destruction de spécimens de ces trois espèces. Cette dérogation a été accordée par la préfète du Bas-Rhin, ainsi qu'il ressort de l'annexe 3 de l'arrêté de régularisation. Dans ces conditions, l'ajout dans le dossier de demande complété par la société Sanef des trois espèces forestières d'oiseaux omises dans l'inventaire de l'avifaune et l'octroi d'une dérogation, dans cette mesure, par la préfète sont de nature à remédier au vice qui avait été retenu par le tribunal.

S'agissant de l'insuffisance de l'évitement de surfaces boisées en raison de la configuration de l'échangeur :

4. Le tribunal a retenu, dans le jugement du 20 juillet 2021, une insuffisance dans l'évitement des surfaces boisées au sud du massif du Krittwald, en raison d'une évolution de la configuration de l'échangeur entre l'avant-projet sommaire soumis en 2006 à l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique, et celle finalement retenue dans le dossier de demande d'autorisation de travaux, sans qu'il ne soit justifié de l'accroissement de l'emprise et, par suite, de celle de l'impact sur cette zone forestière présentant des enjeux environnementaux majeurs. Il résulte de l'instruction que la société Sanef a estimé que l'effort d'évitement qui n'avait pas été réalisé du fait de cette évolution de l'emprise de l'ouvrage portait sur une surface de 2,4 hectares. Au terme de cette analyse, non remise en cause par l'association requérante, la société pétitionnaire a proposé l'augmentation du dimensionnement de la mesure compensatoire référencée MC4, en portant la surface de boisement créé, désormais sur deux sites distincts, de 13,42 à 17,9 hectares. L'arrêté de régularisation prescrit cette mesure compensatoire ainsi réévaluée et fixe les conditions techniques de sa mise en œuvre. Il n'est pas contesté que l'ajout de 3,45 hectares de boisement est de nature à compenser l'atteinte aux espèces protégées recensées dans les surfaces boisées du sud de la forêt du Krittwald, qui aurait pu être mieux évitée. Par suite, la prescription, par l'arrêté préfectoral du 1^{er} juillet 2022, d'un complément à la mesure de compensation MC4 doit être regardée comme régularisant le vice tiré d'une méconnaissance des dispositions de l'article L. 163-1 du code de l'environnement, qui entachait d'illégalité tant l'arrêté de la préfète du Bas-Rhin du 29 août 2018 que celui pris par le ministre de la transition écologique et solidaire, le même jour.

S'agissant de l'insuffisance de la mesure de réduction du risque de mortalité des chiroptères lors des abattages d'arbres :

5. Il résulte de l'instruction que, sur proposition de la société Sanef, l'arrêté de régularisation prescrit une augmentation du dimensionnement de la mesure de compensation référencée MC3, consistant à créer un réseau d'arbres réservoirs de biodiversité. Cette mesure conduit à porter de 111 à 170 le nombre des arbres présentant un intérêt pour l'habitat des chiroptères. Au demeurant, ce périmètre fait l'objet d'une obligation réelle environnementale conclue avec la commune de Strasbourg, propriétaire du massif du Herrenwald dans lequel la mesure est mise en œuvre. Il n'est pas contesté par l'association Alsace Nature que l'extension de la mesure de compensation ainsi mise en place est de nature à compenser l'insuffisance de la mesure de réduction du risque de mortalité des chiroptères, tenant à la définition de modalités d'abattage d'arbres susceptibles d'abriter ces espèces. Aussi, la prescription d'un accroissement du nombre des arbres réservoirs de biodiversité dans l'arrêté complémentaire doit être regardée comme régularisant cette insuffisance.

6. Il résulte de ce qui a été exposé aux points 3 à 5 que les mesures de régularisation mises en œuvre sont de nature à remédier aux illégalités retenues par le tribunal dans le jugement du 20 juillet 2021. Il suit de là que les moyens tirés de l'illégalité de l'arrêté préfectoral du 29 août 2018 en raison d'insuffisances dans l'analyse de l'état initial et de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 163-1 du code de l'environnement doivent être écartés.

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

7. 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.

8. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient l'association Alsace Nature, il ressort des dispositions du c) du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement que des « motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement » sont un motif distinct d'une raison impérative d'intérêt public majeur pour la délivrance d'une dérogation aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1.

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

9. 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.

10. Par une décision, n° 1805541, du même jour le tribunal a estimé que l'autoroute A 355 est de nature, en captant une partie du flux de transit, à diminuer de manière sensible le trafic supporté par l'autoroute A 35 dans l'agglomération strasbourgeoise et, ce faisant, à réduire les nuisances générées par cet axe urbain. Il a jugé que, par suite, 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. Il suit de là qu'il y a lieu d'écarter le moyen tiré de ce qu'il n'est pas justifié d'une telle raison, qui ne peut être appréciée qu'à l'échelle du programme des travaux pris dans son ensemble.

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

11. Le tribunal a jugé, le 20 juillet 2021, que la société Sanef avait justifié, par les éléments versés dans son dossier de demande de dérogation, que le projet de contournement ouest de Strasbourg 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, et eu égard à ce qui a été dit au point précédent, le moyen tiré de ce que la dérogation en litige ne respecterait pas la condition tenant à l'absence de solution alternative satisfaisante, qui doit, elle aussi, être appréciée à l'échelle de l'ensemble du programme de travaux, 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 :

12. 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.

13. Après le jugement du tribunal, la société Sanef a produit à l'autorité préfectorale un dossier complémentaire à sa demande de dérogation initiale. Ce dossier comprend une analyse du maintien, dans un état de conservation favorable, des espèces protégées dans leur aire de répartition naturelle.

14. D'une part, il ressort de l'étude menée par la société Sanef que l'état de conservation des espèces figurant dans la demande de dérogation a été évalué avant le démarrage des travaux de construction de l'autoroute A 355 et de l'échangeur permettant le raccordement avec l'A 4 et l'A 35. 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 – inadéquat » 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, 54 espèces ont été estimées en état de conservation « favorable », 6 en état « défavorable – inadéquat », et 2 en état « défavorable – mauvais », soit le Pélobate brun et la Sérotine commune.

15. D'autre part, dans l'étude mentionnée au point précédent, la société Sanef a apprécié le niveau des impacts géographiques et démographiques que les dérogations envisagées aux interdictions de porter atteinte aux espèces protégées sont susceptibles de produire. 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 faibles à modérés, hormis en ce qui concerne la destruction définitive des habitats d'espèces animales, notamment à forte valeur patrimoniale, du fait de l'artificialisation d'une surface de 12,9 hectares. Au vu de cette analyse, la préfète du Bas-Rhin a retenu, dans son arrêté de régularisation en date du 1^{er} juillet 2022 qu'eu égard aux mesures mises en œuvre, les espèces protégées sont maintenues, dans un état de conservation favorable, dans leur aire de répartition naturelle. En l'absence de toute critique, par l'association Alsace Nature, de la méthodologie d'évaluation utilisée et des résultats de cette démarche, le moyen doit être écarté.

16. A la suite du jugement du 20 juillet 2021, la préfète du Bas-Rhin a pris, dans l'arrêté de régularisation, des prescriptions complémentaires relatives à des mesures de compensation, et notamment les mesures référencées MC3 et MC4. Il ne résulte pas de l'instruction, et il n'est pas allégué 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.

17. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les conclusions de l'association Alsace Nature tendant à l'annulation des arrêtés du 29 août 2018 doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

18. Le présent jugement, qui, après production d'un dossier complémentaire par la société Sanef et édicition d'un arrêté de régularisation par la préfète du Bas-Rhin, rejette les conclusions de l'association Alsace Nature dirigées contre les arrêtés portant dérogation aux interdictions au titre des espèces protégées, pour l'aménagement du raccordement entre les autoroutes A 4 et A 35 et l'autoroute A 355 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 :

19. 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.

20. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par l'association Alsace Nature et non compris dans les dépens.

DECIDE :

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

Article 2 : L'Etat versera 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 : 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 Sanef. 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,