

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG**

N° 1805481

ASSOCIATION ALSACE NATURE

M. Jean Pierre Vogel Braun
M. Julien Iggert
M. Jérôme Dietenhoeffer
Juges des référés

Ordonnance du 14 septembre 2018

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés, statuant dans les conditions
prévues au dernier alinéa de l'article L. 511-2 du code
de justice administrative

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 5 et 13 septembre 2018, l'association Alsace Nature, représentée par Me Zind, demande au juge des référés :

- 1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'arrêté du préfet du Bas Rhin du 26 octobre 2017 accordant à la société ARCOS un permis d'aménager n° PA 067 247 17 V0001 au nom de l'Etat, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;
- 2°) de mettre à la charge de l'État une somme de 3 000 euros à lui verser en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sur l'urgence : il y a une présomption d'urgence en cas de recours contre une décision portant permis d'aménager. Le préfet du Bas-Rhin a délivré au profit de la société ARCOS l'autorisation environnementale unique de réaliser les travaux de construction de l'autoroute de contournement ouest (GCO) de Strasbourg et au profit de la société SANEF l'autorisation de réaliser les travaux nécessaires à l'aménagement du nœud autoroutier A4/A35 contournement ouest de Strasbourg à Brumath et Vendenheim et enfin l'autorisation au titre de la dérogation à la protection des espèces protégées. Il y a urgence à statuer du fait que la publication des arrêtés annonce le lancement effectif des travaux de construction de l'autoroute ;

- sur le moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision :
 - sur la légalité externe :
 - le permis d'aménager a été pris au terme d'une procédure irrégulière en ce que le dossier de demande du permis d'aménager a été déposé par une personne non habilitée, Mme ne représentant pas la société ARCOS ;
 - la notice de présentation jointe au dossier de demande de permis d'aménager en application de l'article R. 441-3 du code de l'urbanisme présente un caractère insuffisant. L'état initial du terrain et de ses abords n'est pas détaillé. Le dossier de demande de permis d'aménager ne comporte pas d'élément précis quant à la composition et l'organisation du projet, de prise en compte des constructions ou paysages avoisinants. Le dossier ne détaille pas les parties du terrain situées en limite de projet. Aucun document ne présente de vues photographiques éloignées du projet en regardant vers le château de Kolbsheim ;
 - les personnes amenées à émettre un avis ou à prendre la décision n'ont pu le faire que sur la base d'un dossier irrégulier ;
 - le dossier de demande ne comporte pas en application de l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme l'accord du gestionnaire pour engager la procédure d'autorisation d'occupation du domaine public ;
 - le dossier de demande ne comporte pas en méconnaissance de l'article R. 441-5 2° du code de l'urbanisme ni l'étude d'impact actualisée du projet GCO ni l'avis de l'autorité environnementale qui n'a été délibéré que le 21 février 2018 soit postérieurement à l'arrêté contesté du 26 octobre 2017 ;
 - le dossier de demande ne comporte pas en méconnaissance de l'article R. 441-7 du code de l'urbanisme le courrier du préfet attestant que le dossier de demande de défrichement est complet.
 - sur la légalité interne :
 - l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions des articles L. 632-2 du code du patrimoine et R. 423-54 du code de l'urbanisme. L'architecte des bâtiments de France (ABF) a donné son accord au projet par décision du 8 août 2017. Il a assorti son accord de prescriptions libellées ainsi qu'il suit « *l'ensemble des composantes du projet fera l'objet de validations in situ sur échantillon et prototypes* » ;
 - l'avis de l'ABF a été donné sur la base d'un dossier irrégulier entachant l'avis d'une irrégularité propre ;
 - les prescriptions de l'ABF sont dénuées de portée normative et renvoient à l'avenir. Il n'a pas entendu donner un avis définitif sur les caractéristiques essentielles du projet. L'avis ne saurait valoir autorisation au sens de l'article L. 632-2 du code du patrimoine ;
 - l'arrêté attaqué méconnaît l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme. Le préfet s'est cru à tort lié par les énonciations de l'ABF présentées comme des prescriptions sans prendre lui-même les dispositions propres à assurer la préservation des paysages et du patrimoine architectural.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 septembre 2018, le préfet du Bas-Rhin conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- il n'y a pas d'urgence à statuer. La suspension du permis d'aménager serait de nature à porter atteinte à la pérennité du projet dans sa globalité et, à fortiori, à l'intérêt général du projet ;
- l'association Alsace Nature a introduit sa requête en référé suspension plus de huit mois après l'édition de l'arrêté contesté du 26 octobre 2017 ;
- Il n'y a pas de doute quant à la légalité de l'arrêté contesté ;
- Mme, directrice opérationnelle d'ARCOS est habilitée depuis le 1^{er} mars 2016 pour représenter ARCOS et procéder au nom et pour le compte d'ARCOS à toutes demandes d'autorisations concernant l'A35 au titre du code de l'urbanisme ;
- la notice de présentation jointe au dossier de demande du permis d'aménager répond point par point aux exigences de l'article R. 441-1 du code de l'urbanisme et a permis à l'autorité administrative de porter une appréciation éclairée sur la conformité du projet à la réglementation ;
- s'agissant de l'absence d'accord du gestionnaire du domaine pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire, l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme invoqué par l'association Alsace Nature est relatif à la procédure de permis de construire et ne s'applique pas à une demande de permis d'aménager ;
- l'étude d'impact ou la décision de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement a été jointe au dossier de demande d'autorisation de permis d'aménager conformément à l'article R. 441-5 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue du décret n° 2015-1782 du 28 décembre 2015 ;
- la société ARCOS a choisi l'autorisation unique au titre des installations, ouvrages et travaux soumis à l'article L. 214-3 du code de l'environnement et de son décret d'application n° 2014-751 ;
- la demande d'autorisation unique (DAU) au titre de la loi sur l'eau et portant dérogations à l'interdiction d'atteinte aux espèces et habitats protégés a été déposée le 1^{er} février 2017 et accordée le 30 août 2018. L'étude d'impact a été actualisée après enquête publique du 4 avril au 11 mai 2018. L'Autorité environnementale a rendu son avis le 21 février 2018. Ces éléments justifient la non production de l'étude d'impact au stade du dépôt du dossier de la demande d'aménager ;
- en application de l'article 25 du décret n° 2014-751, les travaux autorisés lors de la délivrance du permis ne peuvent être entrepris tant que l'autorisation unique n'a pas été délivrée. L'impact des travaux de réalisation du viaduc sur l'environnement a été pris en compte dans le cadre de l'autorisation unique ;
- s'agissant de l'autorisation de défrichement, les dispositions de l'article R. 441-7 du code de l'urbanisme ne s'appliquent pas. La pièce PA36 relative à la lettre du préfet sur le défrichement comprend trois volets. Le volet n° 2 comporte l'explication de l'absence d'une autorisation au titre du défrichement et le volet n° 3 comporte une information sur le dépôt de la demande d'autorisation environnementale unique portant sur les volets « loi sur l'eau » et « dérogations espèces protégées ». Suite au contrat de concession conclu le 29 janvier 2016 entre l'Etat et la société ARCOS, les terrains nécessaires à la concession sont dès leur acquisition par ARCOS intégrés au domaine de l'Etat. Le Conseil d'Etat a jugé le 13 novembre 2009 que les travaux de défrichement sur des parcelles propriétés de l'Etat ne nécessitent pas l'obtention d'une autorisation de défrichement ;
- s'agissant de la méconnaissance des articles L. 632-2 du code du patrimoine et R. 423-54 du code de l'urbanisme : L'ABF grâce à son avis conforme a validé la qualité graphique et technique du projet. Il peut évoluer. L'avis émis par l'ABF

équivalait à une surveillance accrue et donc plus contraignante que la simple édicition de prescriptions techniques habituellement rendue dans les dossiers basiques ce que le présent dossier n'est en aucun cas ;

- la méconnaissance de l'article R. 111-27 du code d'urbanisme n'est pas fondée. L'intégration paysagère, la ligne architecturale retenue et les couleurs proposées permettent à l'édifice projeté de disparaître à la vue de chacun depuis les jardins du château de Kolbsheim. L'édifice a été conçu telle une œuvre d'art. La présence de la rivière et du canal de la Bruche rend indispensable la réalisation du viaduc. L'ABF, M., chef de l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine du Bas-Rhin a personnellement suivi le dossier avant de prendre une décision favorable.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 septembre 2018, la société ARCOS, représentée par Me Clément, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de l'association Alsace Nature le versement à la Société ARCOS de la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société ARCOS soutient que :

- sur l'urgence : Il n'y a pas d'urgence à suspendre l'arrêté du 26 octobre 2017 accordant un permis d'aménager pour la réalisation d'un ouvrage de franchissement de la vallée de la Bruche. L'urgence ne saurait mécaniquement découler de l'autorisation environnementale du 30 août 2018 dès lors qu'aux termes de l'article 3 de l'arrêté contesté il est rappelé qu'en application de l'article 10 de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014, le permis d'aménager ne peut recevoir exécution avant la délivrance de l'autorisation unique. Les travaux fondés sur le permis d'aménager ne peuvent être mis en œuvre immédiatement dans l'attente notamment des diagnostics archéologiques qui ne pourront intervenir qu'après les opérations de déboisement, préalable nécessaire à toute exécution de l'arrêté contesté. Le démarrage des travaux fondés sur le permis d'aménager peuvent être repoussés dans l'hypothèse d'une prescription de fouilles archéologiques à l'issue des diagnostics archéologiques ;
- sur les moyens de légalité externe :
 - il est justifié de l'habilitation du demandeur du permis d'aménager.
 - le contenu de la notice de présentation du projet contient tous les éléments requis par l'article R. 441-3 du code de l'urbanisme ;
 - les pièces produites au dossier de demande de permis d'aménager par application des articles R. 441-1 à R. 441-8-3 du code de l'urbanisme et notamment les photographies et photomontages figurant dans la notice de présentation ainsi que dans l'étude d'impact ont permis au service instructeur d'appréhender l'insertion du projet dans son environnement ;
 - s'agissant de l'accord du gestionnaire du domaine pour engager la procédure d'autorisation d'occupation du domaine public, le conseil départemental a exprimé dans son courrier du 6 juin 2017 sa volonté de poursuivre l'instruction de la demande ce qui constitue un accord pour que la procédure soit engagée. l'article R. 431-13 du code d'urbanisme n'est pas méconnu ;
 - s'agissant de l'absence d'étude d'impact actualisée et de l'avis de l'autorité environnementale au dossier de demande de permis d'aménager : l'article R. 441-5 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue du décret n° 2016-1110

- n'était pas applicable à la demande de permis d'aménager déposée par la société ARCOS seule une étude d'impact était exigible et a été produite au dossier ;
- s'agissant de l'absence du courrier du préfet concernant les défrichements au dossier de demande du permis d'aménager : l'absence de lettre est justifiée au dossier par la pièce PA36 intitulée « lettre du Préfet sur le défrichement. » ;
 - Sur les moyens de légalité interne :
 - s'agissant de la méconnaissance des articles L. 632-2 du code du patrimoine et R. 423-54 du code de l'urbanisme :
 - l'ABF s'est prononcé au vu d'un dossier complet la notice de présentation contenant l'ensemble des éléments requis à l'article R. 441-3 du code de l'urbanisme ;
 - l'ABF a donné son accord qui n'est pas conditionné par une réserve qui devrait être levée mais est assorti d'une modalité pour l'exécution des travaux ayant reçu son accord. La prescription formulée ne porte pas sur le projet en lui-même mais sur les composantes que l'ABF entend voir in situ. Cette prescription n'est pas de nature à remettre en cause le caractère définitif de l'avis de l'ABF sur le projet. La prescription de l'ABF est justifiée par le dossier de demande de permis d'aménager d'ARCOS et une portée normative. L'avis de l'ABF est motivé ;
 - s'agissant de la méconnaissance de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme : le préfet n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en reprenant à l'identique la prescription édictée par l'ABF dans son avis du 8 août 2017.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête n° 1803851 enregistrée le 19 juin 2018 par laquelle l'association Alsace Nature demande l'annulation de l'arrêté du préfet du Bas-Rhin du 26 octobre 2017 accordant à la société ARCOS un permis d'aménager n° PA 067 247 17 V0001 au nom de l'Etat.

Vu :

- la directive n° 2011/92/UE du parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011 ;
- l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code du patrimoine ;
- 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. Jean-Pierre Vogel-Braun, président, M. Julien Iggert et M. Jérôme Dietenhoeffer, 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 14 septembre 2018 :

- le rapport de M. Vogel-Braun, juge des référés ;
- les observations de Me Zind, représentant l'association Alsace Nature, qui soutient que l'article R. 441-5-2° du code de l'urbanisme est méconnu en ce que le dossier d'autorisation de permis d'aménager ne contient pas l'étude d'impact actualisée du projet GCO alors que cette disposition est applicable au sens de l'article 6 de l'ordonnance du 3 août 2016 par l'effet de la directive n° 2011/92/UE ;
- le préfet a renoncé à la possibilité d'une concertation publique dont l'éventualité a été annoncée et a, ce faisant commis une erreur manifeste d'appréciation en application de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme ;
- les observations de Me Clément, représentant la société ARCOS ;
- et les observations de Mmes et M., représentant le préfet du Bas-Rhin.

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

Une note en délibéré a été enregistrée le 14 septembre 2018 pour l'association Alsace Nature.

Considérant ce qui suit :

1. La société ARCOS est, en vertu d'une convention en date du 29 janvier 2016, concessionnaire de l'Etat pour la construction et l'exploitation de l'autoroute de contournement ouest de Strasbourg (A355). Ces travaux ont été déclarés d'utilité publique et urgents par le décret du 23 janvier 2008, dont les effets ont été prorogés par décret n° 2018-36 du 22 janvier 2018. Une demande de permis d'aménager a été déposée en date du 27 juin 2017 par la société ARCOS. Par un arrêté du 26 octobre 2017 dont l'association Alsace Nature demande la suspension, le préfet du Bas-Rhin a délivré à la société ARCOS le permis d'aménager destiné à permettre le franchissement par un viaduc de la vallée de la Bruche.

2. 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. (...)* ».

3. Il résulte des dispositions précitées que la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il en va ainsi, alors même que cette décision n'aurait un objet ou des répercussions que purement financiers et que, en cas d'annulation, ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire ; qu'il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou, le cas échéant, des personnes concernées, 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.

4. Eu égard au caractère difficilement réversible d'une construction autorisée par une décision de permis d'aménager, la condition d'urgence doit en principe être constatée lorsque les travaux vont commencer ou ont déjà commencé sans être pour autant achevés. Il appartient toutefois au juge des référés de procéder à une appréciation globale des circonstances de l'espèce qui lui est soumise, notamment dans le cas où le bénéficiaire de l'arrêté justifie du caractère limité des travaux en cause ou de l'intérêt s'attachant à la réalisation rapide du projet envisagé.

5. L'arrêté du 26 octobre 2017 accordant le permis d'aménager précise en son article 3 qu'en application de l'article 10 de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014, le permis d'aménager ne peut recevoir exécution avant la délivrance de l'autorisation unique. L'autorisation environnementale unique ayant été délivrée le 30 août 2018, le permis d'aménager peut recevoir immédiatement exécution. Bien que la société ARCOS soutienne que les mesures d'exécution ne pourront avoir lieu avant la mise en œuvre des fouilles archéologiques préventives prescrites, il n'est pas établi ni même allégué que les fouilles en cause s'exécuteraient sur l'ensemble du périmètre couvert par le permis d'aménager et rendraient impossible certains travaux préparatoires. Le commencement d'exécution des opérations de défrichement dans l'espace boisé classé établit que les travaux vont commencer ou ont déjà commencé. Il y a contrairement à ce que soutient le préfet ainsi que la société ARCOS urgence à statuer.

6. En l'état de l'instruction, deux moyens sont de nature à faire naître le doute quant à la légalité de l'arrêté contesté.

7. Le premier moyen est tiré de ce que les prescriptions de l'ABF sont dénuées de portée normative et renvoient à l'avenir, l'ABF n'ayant pas entendu donner un avis définitif sur les caractéristiques essentielles du projet et ne pouvant valoir accord au sens de l'article L. 632-2 du code du patrimoine.

8. Le second moyen est tiré de la méconnaissance de l'article R. 441-5-2° du code de l'urbanisme, le dossier de demande d'autorisation de permis d'aménager ne contenant pas l'étude d'impact actualisée du projet GCO alors que cette disposition est susceptible de s'appliquer dès le 1^{er} février 2017 au motif que l'Etat doit être regardé comme maître d'ouvrage au sens de l'article 6 de l'ordonnance du 3 août 2016 par l'effet de la directive n° 2011/92/UE.

9. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de suspendre l'arrêté du préfet du Bas-Rhin du 26 octobre 2017 accordant à la société ARCOS un permis d'aménager n° PA 067 247 17 V0001 au nom de l'Etat.

10. Aux termes de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : « *Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier* ». En l'état du dossier soumis aux juges des référés aucun des autres moyens soulevés n'est de nature à entraîner la suspension.

11. Il résulte des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, que le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée, et peut, même

d'office, ou pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce soit mis à la charge de l'association Alsace Nature qui n'est pas dans le cadre de la présente instance la partie perdante des frais autres que les dépens. Les conclusions de la société ARCOS tendant au versement d'une somme de 2 000 euros doivent être rejetées. En revanche, il y a lieu de condamner l'Etat à verser à l'association Alsace Nature une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1 : L'arrêté du préfet du Bas-Rhin du 26 octobre 2017 accordant à la société ARCOS un permis d'aménager n° PA 067 247 17 V0001 au nom de l'Etat est suspendu.

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

Article 3 : Les conclusions de la société ARCOS tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association Alsace Nature, à la société ARCOS et au ministre de la transition écologique et solidaire.
Copie en sera adressée au préfet du Bas-Rhin et au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Strasbourg.

Fait à Strasbourg, le 14 septembre 2018.

Les juges des référés,

J. Diethoeffer

J.-P. Vogel-Braun

J. Iggert

La greffière,

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,
La greffière,

G. Trinité