European Investment Bank

CM Complaints Mechanism

Grand contournement ouest de Strasbourg

Plainte SG/E/2016/10

Mécanisme des plaintes - Mécanisme des plaintes - Mécanisme des plaintes

État des conclusions

20 mars 2020

Rédigé par

Mécanisme des plaintes

Confidentialité levée
Oui

Distribution externe
Plaignante

Distribution interne
Secrétaire générale du Groupe BEI
Inspecteur général
Services concernés de la BEI

Le mécanisme de traitement des plaintes de la BEI

Le mécanisme de traitement des plaintes de la BEI a pour vocation d'offrir au public un moyen de recours préventif pour résoudre les différends dans les cas où il estime que le Groupe BEI n'a pas agi correctement, autrement dit, s'il est d'avis que la BEI a commis un acte de mauvaise administration. Pour exercer son droit de formuler une plainte à l'encontre de la BEI, tout membre du public a accès à une procédure à deux volets, l'un interne – que traite la division Mécanisme des plaintes de la Banque – et l'autre externe – assuré par le Médiateur européen.

Le plaignant insatisfait du résultat de la procédure auprès de la division Mécanisme des plaintes de la BEI peut également porter plainte pour mauvaise administration à l'encontre de la BEI auprès du Médiateur européen.

Le Médiateur européen a été « créé » par le traité de Maastricht de 1992 en tant qu'institution de l'UE à laquelle tout citoyen ou entité peut demander l'ouverture d'une enquête sur un organe ou une institution de l'UE au motif de mauvaise administration. Par mauvaise administration, on entend une administration insuffisante ou défaillante. Il y a ainsi mauvaise administration lorsque le Groupe BEI n'agit pas en conformité avec la législation ou les politiques, règles et procédures en vigueur, ne respecte pas les principes de bonne administration ou porte atteinte aux droits de l'homme. À titre d'exemples de non-respect des principes de bonne administration tels que définis par le Médiateur européen, on citera les irrégularités administratives, l'iniquité, la discrimination, l'abus de pouvoir, le défaut de réponse, le refus de fournir des informations, les retards indus. Des cas de mauvaise administration peuvent également être liés aux incidences environnementales ou sociales des activités du Groupe BEI, aux politiques concernant le cycle des projets ou encore à d'autres politiques en vigueur au sein du Groupe.

Le mécanisme de traitement des plaintes de la BEI n'entend pas seulement traiter les problèmes de non-respect, par la BEI, de ses procédures et politiques, mais il s'attache également à résoudre les problèmes soulevés par les plaignants, notamment ceux liés à la mise en œuvre de projets.

Pour de plus amples informations concernant le mécanisme de traitement des plaintes de la BEI, prière de consulter les pages qui lui sont consacrées sur le site web de la Banque : https://www.eib.org/fr/about/accountability/complaints/index.htm

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ ANALYTIQUE 5
1. INFORMATIONS GÉNÉRALES 7
2. LA PLAINTE (ALLÉGATIONS ET DEMANDES) 8
3. CADRE RÉGLEMENTAIRE 9
4. TRAVAIL ACCOMPLI PAR LA DIVISION « MÉCANISME DES PLAINTES » 12
5. CONCLUSIONS 13
5.1 INCIDENCES NÉGATIVES DU GCOS 13
5.2 INCIDENCES POSITIVES DU GCOS 17
5.3 LA CONNAISSANCE DU GCOS PAR LA BEI 19
6. CONCLUSIONS 21
7. RECOMMANDATIONS ET SUGGESTIONS D'AMÉLIORATIONS 22
LISTE DES ABRÉVIATIONS 23
ANNEXE I - DATES CLÉS DU GCOS (Y COMPRIS LES DATES CLÉS PERTINENTES POUR LA BEI) 24

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le présent rapport porte sur la réalisation du projet d'autoroute A355 en France, contournant la ville de Strasbourg par l'ouest (*Grand contournement ouest de Strasbourg* - GCOS). Le GCOS fait partie du réseau RTE-T et vise à assurer la continuité de la liaison autoroutière dans le corridor en créant un itinéraire de substitution au tronçon encombré de l'A35 qui traverse le centre de Strasbourg.

Alsace Nature, une organisation non gouvernementale française, a déposé une plainte auprès de la division Mécanisme des plaintes de la Banque européenne d'investissement concernant le GCOS. Elle prétend que :

- le GCOS aura des incidences négatives (par exemple sur la biodiversité et les terres agricoles) ;
- le GCOS n'aura aucun impact positif (impact limité sur la circulation routière empruntant l'A35, ce qui, partant, ne contribuera pas à l'amélioration nécessaire de la qualité de l'air à Strasbourg) ;
- la BEI avait une connaissance insuffisante du GCOS lors de l'instruction, selon les informations présentées dans la fiche technique sur les aspects environnementaux et sociaux (FTES).

La division Mécanisme des plaintes de la BEI note que l'affaire au fond relative à l'autorisation unique, autorisant les travaux sur le GCOS, est toujours pendante devant un tribunal compétent en France. Par conséquent, à ce stade, la division Mécanisme des plaintes de la Banque ne saurait déterminer si le GCOS est conforme aux normes en vigueur. Toutefois, si les éléments examinés laissent soupçonner un impact négatif, ils semblent également indiquer que les mesures d'atténuation et de compensation mises en place sont suffisantes pour compenser cet impact. En outre, les éléments de preuve examinés permettent de conclure que le GCOS n'aura qu'un impact limité sur la circulation empruntant l'A35. Par conséquent, le GCOS ne devrait pas permettre d'améliorer la qualité de l'air ou la santé publique à Strasbourg.

La division Mécanisme des plaintes de la BEI note que, dans le cas du GCOS, la Banque a réalisé une instruction en deux étapes. Comme l'exigent les politiques et procédures de la BEI, au cours de la phase 1, la Banque : i) a vérifié que le GCOS était un projet relevant du RTE-T ; ii) a effectué une évaluation environnementale et iii) a publié les résultats de cette dernière dans une fiche technique sur les aspects environnementaux et sociaux. Conformément aux politiques et procédures de la BEI pour ce type de projets relevant du RTE-T, la Banque n'a pas évalué les incidences du GCOS sur la qualité de l'air. Au cours de la phase 2, la BEI i) a évalué certains aspects environnementaux et ii) a adapté les conditions du prêt.

Toutefois, la BEI n'a pas i) établi si les différences observées entre les phases 1 et 2 constituent des changements fondamentaux nécessitant une nouvelle approbation du projet par le Conseil d'administration de la BEI ; ii) examiné le rapport de l'EIE 2018 ou documenté le raisonnement y afférent, et iii) rédigé et publié un addendum à la FTES. La division Mécanisme des plaintes de la BEI conclut que les procédures actuelles de la BEI manquent de clarté en ce qui concerne : i) ce qui constitue un changement fondamental et ii) les éléments environnementaux qui doivent faire l'objet d'une évaluation au cours de la seconde phase de l'instruction. La division Mécanisme des plaintes de la BEI conclut que, conformément à sa communication au Médiateur européen, la BEI aurait dû rédiger et publier un addendum à la fiche technique sur les aspects environnementaux et sociaux.

Par conséquent, la division Mécanisme des plaintes recommande à la BEI de rédiger et de publier un addendum à la fiche technique sur les aspects environnementaux et sociaux, qui comprendra :

- les informations et conditions relatives aux aspects environnementaux incluses dans les conditions de financement au titre des conditions du prêt, et les éléments nouveaux y afférents ;
- une synthèse des informations environnementales que couvre la phase 2 de l'instruction (par exemple le contrat de concession).

La publication sera effectuée conformément aux politiques et procédures de la BEI et sous réserve des limitations auxquelles la BEI est liée (y compris, mais sans s'y limiter, les engagements de confidentialité).

La division Mécanisme des plaintes suggère à la BEI de réviser ses procédures dans le but :

- de s'assurer que dans le cadre d'un projet faisant l'objet d'une approbation en plusieurs phases, la BEI documente son raisonnement lors des différentes étapes décisionnelles ;

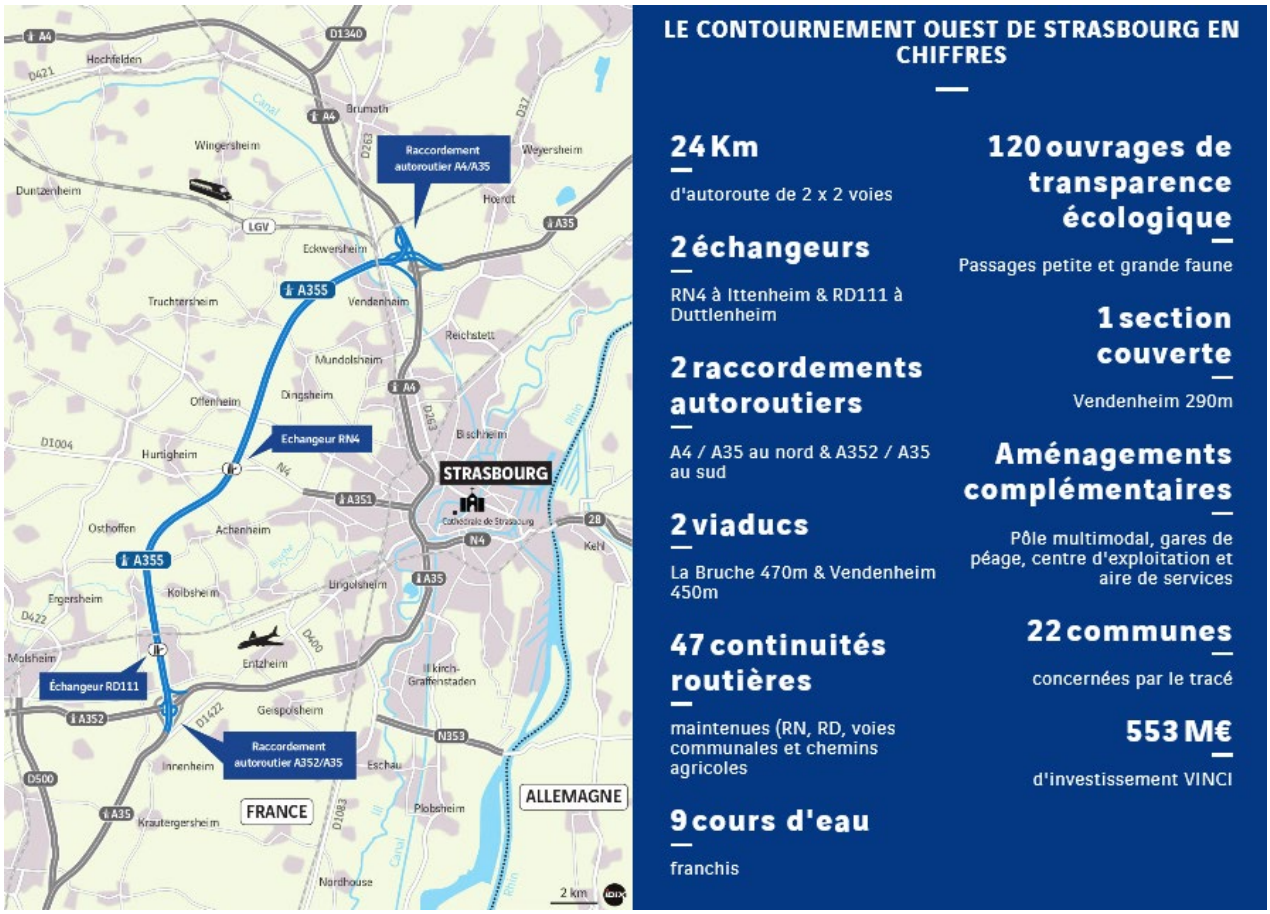
- de clarifier ce qui constitue un changement fondamental nécessitant une nouvelle approbation du projet par le Conseil d'administration de la BEI ;
- de préciser si la BEI doit examiner une EIE actualisée (rapport) alors que son processus décisionnel est toujours en cours ;
- de clarifier davantage le raisonnement qui sous-tend la rédaction et la publication d'un addendum à la fiche technique sur les aspects environnementaux et sociaux, ainsi que son contenu (par exemple, les informations et conditions relatives aux aspects environnementaux, incluses dans le contrat de financement et couvertes par l'instruction).

La division Mécanisme des plaintes recommande à la BEI de mettre en œuvre la recommandation et les suggestions susmentionnées dans un délai de 30 jours ouvrables pour la première et de 18 mois pour les secondes à compter de la date de finalisation du présent rapport. La division Mécanisme des plaintes vérifiera si la BEI a mis en œuvre la recommandation et les suggestions dans les délais fixés.

1. INFORMATIONS GÉNÉRALES

1.1 Le présent rapport concerne la réalisation du projet d'autoroute A355 en France, qui contourne la ville de Strasbourg par l'ouest. L'A355, c'est-à-dire le *Grand contournement ouest de Strasbourg* (GCOS), s'étend entre les échangeurs autoroutiers A4/A35 et A35/A352 situés respectivement au nord et au sud de Strasbourg (voir la carte 1). Le GCOS vise à assurer la continuité de la liaison autoroutière dans le corridor en créant un itinéraire de substitution au tronçon encombré de l'A35 qui traverse le centre de Strasbourg[1]. Le tronçon de l'A35 qui traverse le centre-ville est très encombré ; le trafic journalier moyen annuel (TJMA) y a atteint 160 000 véhicules en 2015[2].

CARTE 1 – Le GCOS et l'A35[3]



Le GCOS est le fruit d'une longue procédure présentée à l'annexe I du présent rapport. Cette procédure comprend :

- la déclaration du GCOS en tant que projet d'intérêt public ;
- la conclusion du marché de concession ;
- la conclusion des conditions de financement ;
- l'octroi des permis.

1.2 En janvier 2008, le ministère français compétent en matière de protection de l'environnement a publié une déclaration d'utilité publique[4] (DUP) décennale, qu'il a prolongée de huit ans en janvier 2018. Le projet a fait l'objet de cette DUP, ce qui permet l'expropriation du terrain pour la mise en œuvre du

[1] Fiche technique sur les aspects environnementaux et sociaux du 17 novembre 2015, disponible à l'adresse : https://www.eib.org/attachments/registers/90583617.pdf, consultée le 14 octobre 2019.
[2] FTES
[3] https://www.contournement-ouest-strasbourg.fr/le-projet-a355/, consulté le 30 octobre 2019.
[4] Article 1er de l'Arrêté.

GCOS[5]. Les parties concernées ont contesté les décisions de 2008 et 2018 relatives à la DUP et demandé leur annulation. Le Conseil d'État a rendu des décisions finales rejetant ces demandes en mars 2010 et en mars 2019[6].

1.3 En janvier 2016, le ministère français compétent en matière de protection de l'environnement a conclu un contrat de concession de 54 ans avec ARCOS, une société créée par VINCI Concessions (ci-après le « promoteur »)[7]. Les parties concernées ont contesté le contrat et la décision administrative correspondante. En juin 2018, la Cour administrative d'appel de Nancy a rendu une décision finale rejetant les demandes.

1.4 En avril 2018, le promoteur et la BEI ont conclu le contrat de financement relatif au GCOS. La BEI fait partie d'un consortium de bailleurs de fonds qui financent le GCOS. Par conséquent, outre des contrats de financement distincts, les bailleurs de fonds ont signé un protocole d'accord commun avec le promoteur en avril 2018 (le contrat de financement de la BEI et le protocole d'accord commun étant désignés ci-après les « conditions de financement »).

1.5 En août 2018, le préfet du Bas-Rhin a délivré l'autorisation unique pour le GCOS. L'autorisation unique constitue le permis d'aménagement relatif au GCOS. Elle fusionne le permis d'environnement et l'autorisation relative à l'eau dans un seul document et autorise l'exécution des travaux. Alsace Nature a attaqué l'autorisation unique en justice et demandé son annulation. Au 30 octobre 2019, l'affaire au fond était toujours pendante devant le Tribunal administratif de Strasbourg. Le Tribunal peut :

- rejeter le recours en justice ;
- annuler l'autorisation unique dans son intégralité ;
- annuler seulement une partie de l'autorisation unique ;
- modifier l'autorisation unique ;
- accorder une autorisation unique provisoire en attendant la délivrance de la nouvelle autorisation unique.

1.6 Au fil des ans, le GCOS a suscité une forte opposition locale[8]. Il a notamment fait l'objet de protestations et les permis le concernant ont été contestés.

2. LA PLAINTE (ALLÉGATIONS ET DEMANDES)

2.1 Le 19 juillet 2016, Alsace Nature, une organisation non gouvernementale française (ci-après « la plaignante »), a déposé une plainte relative au GCOS auprès de la division Mécanisme des plaintes de la Banque européenne d'investissement.

Elle faisait valoir ce qui suit :

- le GCOS aura des répercussions négatives. Selon la plaignante, l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) ne respecte pas les normes en vigueur. Elle prétendait que :
  - le GCOS aura des répercussions négatives sur la biodiversité[9] ;
  - le GCOS aura des répercussions négatives sur les terres agricoles[10] ;
  - les mesures d'indemnisation et d'atténuation ne sont pas suffisantes pour compenser l'impact négatif[11] ;

[5] Article 545 du Code civil.
[6] 13 mars 2019 – Arrêt du Conseil d'État n° 418994.
[7] Depuis janvier 2016, et la signature du contrat de concession, le concessionnaire (ARCOS) s'est substitué à l'État français comme promoteur du projet – Section 5-1-1 du rapport de la commission d'enquête publique, n° E18000040 / 67. Veuillez noter qu'en général, les références au rapport comprennent également une référence à : *Deuxième partie : avis motivé et conclusion*.
[8] Exemple : https://gcononmerci.org/, consulté le 15 octobre 2019.
[9] Section 3.2 du rapport d'évaluation initiale de la division Mécanisme des plaintes, disponible à l'adresse : https://www.eib.org/attachments/complaints/sg-e-2016-10-iar-fr.pdf.
[10] Section 3.2 du rapport d'évaluation initiale de la division Mécanisme des plaintes.
[11] Section 3.2 du rapport d'évaluation initiale de la division Mécanisme des plaintes.

- le GCOS n'aura pas d'incidences positives. Selon la plaignante, le GCOS aura des incidences limitées sur la circulation routière empruntant l'A35[12]et n'induira pas les améliorations nécessaires de la qualité de l'air à Strasbourg[13] ;
- selon les informations présentées dans la fiche technique sur les aspects environnementaux et sociaux, la BEI avait une connaissance imparfaite du GCOS lors de l'instruction. Selon la plaignante, les informations publiées par la BEI dénotent une connaissance imparfaite du dossier[14]. Par exemple, la BEI n'a pas tenu compte des consignes en matière d'aménagement foncier agricole et forestier (AFAF)[15].

2.2 La plaignante a demandé à la BEI de réexaminer sa décision de financer le GCOS à la lumière des allégations formulées.

3. CADRE RÉGLEMENTAIRE

Mécanisme de traitement des plaintes[16]

3.1 Le document CMPTR encadre les activités de la division Mécanisme des plaintes de la Banque dans sa réponse aux plaintes reposant sur des allégations de mauvaise administration de la part de la BEI[17]. Par mauvaise administration, on entend une administration insuffisante ou défaillante. Il y a ainsi mauvaise administration lorsque la BEI n'agit pas en conformité avec la législation ou les politiques, règles et procédures en vigueur[18]. Des cas de mauvaise administration peuvent également être liés aux incidences environnementales ou sociales des activités de la BEI[19].

Le document CMPTR précise le rôle de la division Mécanisme des plaintes de la BEI. La division Mécanisme des plaintes de la BEI, entre autres activités, recueille et examine les informations existantes sur l'objet de la plainte, mène les enquêtes appropriées afin d'évaluer si les politiques et procédures du groupe BEI ont été suivies et favorise l'adhésion aux politiques du groupe BEI[20].

Règles applicables au projet

3.2 Parmi les règles applicables au projet figurent :

- la législation européenne pertinente (par exemple la directive EIE de 1985[21], la directive EIE de 2011[22], la directive « Habitats »[23])[24] ;
- la législation nationale (ex. : code de l'environnement, code civil) ;
- les normes pertinentes de la BEI (ex. : Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale et Manuel des bonnes pratiques environnementales et sociales[25], précisant la mise en œuvre de cette Déclaration[26]).

[12] Section 3.2 du rapport d'évaluation initiale de la division Mécanisme des plaintes.
[13] Section 3.2 du rapport d'évaluation initiale de la division Mécanisme des plaintes.
[14] Section 3.1 du rapport d'évaluation initiale de la division Mécanisme des plaintes.
[15] *Aménagement foncier agricole et forestier*
[16] Dans la présente affaire, la division Mécanisme des plaintes de la BEI a appliqué les dispositions du document Principes, champ d'application et règlement du mécanisme de traitement des plaintes (CMPTR) qui étaient en vigueur lorsque la plainte a été déposée et enregistrée.
[17] Chapitre II, points 3 et 4 et chapitre III, point 1.4 du document CMPTR.
[18] Point 1.2 du chapitre II du document CMPTR.
[19] Point 1.2 du chapitre II du document CMPTR.
[20] Point 4.2 du chapitre III du document CMPTR.
[21] Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.
[22] Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.
[23] Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.
[24] Point 36 de la partie *Contexte* de la Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale (la « Déclaration »).
[25] Le Manuel des bonnes pratiques environnementales et sociales 2013 de la BEI (« Manuel de 2013 ») s'applique à la présente affaire.
[26] Point 12 de la partie *Contexte* de la Déclaration.

3.3 La législation européenne[27], la législation nationale[28] et les normes de la BEI[29] requièrent :

- une EIE pour le GCOS, et
- une EIE actualisée dans le cas où une longue période s'est écoulée entre l'EIE et la délivrance du permis d'aménagement, en l'occurrence l'autorisation unique ;
- une EIE permettant de déterminer l'ampleur des incidences cumulées.

La procédure d'EIE comprend trois phases, à savoir :

- la rédaction d'un rapport de l'EIE ;
- une consultation publique ;
- l'intégration des conclusions des autorités compétentes concernant les incidences notables du projet sur l'environnement dans le permis d'aménagement ou dans d'autres décisions pertinentes[30].

La législation européenne[31], la législation nationale[32] et les normes de la BEI[33] exigent que le rapport de l'EIE du GCOS couvre la biodiversité (par exemple la faune et la flore). La législation européenne en matière de préservation de la nature[34] protège les espèces d'intérêt communautaire. S'agissant de ces espèces, les autorités nationales sont tenues de prendre des mesures visant à établir un système de protection stricte interdisant la détérioration ou la destruction de leurs sites de reproduction ou de leurs aires de repos[35]. Il peut être dérogé à cette exigence à condition, entre autres, qu'il existe un intérêt public supérieur[36].

La législation européenne[37], la législation nationale[38] et les normes de la BEI[39] exigent que le rapport de l'EIE du GCOS couvre les incidences sur les sols. La législation nationale exige également que le rapport de l'EIE fasse état des incidences du GCOS sur l'occupation des terres (notamment les terres agricoles)[40].

En cas d'incidences négatives d'un projet, le promoteur doit mettre en place des mesures d'atténuation et (ou) de compensation. Par exemple, la législation de l'UE[41], la législation nationale[42] et les normes de la BEI[43] exigent des mesures d'atténuation et (ou) de compensation pour les incidences du GCOS sur la biodiversité. L'objectif est d'œuvrer pour une perte nette nulle de biodiversité[44].

3.4 L'EIE est une condition préalable à la délivrance du permis d'aménagement pour le GCOS, en l'occurrence l'autorisation unique (voir le point 1.5). L'autorisation unique tient compte des avis et recommandations des organes consultatifs suivants[45] :

[27] Article 4, point 1 et annexe I, point 7, alinéa b) de la directive EIE de 1985 ; article 4, point 1, article 5, point 1 et article 8, point 6, et annexe I, point 7, alinéa b) et annexe IV, point 5, alinéa e) de la directive EIE de 2011.
[28] Article L.122-1 et suivants et R.122-1 et suivants du Code de l'environnement ; articles L.122-1 et suivants et R.122-1 et suivants du Code de l'environnement ; article R.122-5 du Code de l'environnement.
[29] Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale ; Volume I, Norme 1, point 32, alinéa 6, point 35 et point 68 du Manuel de 2013.
[30] Article 1, point g) de la directive EIE.
[31] Article 3 et annexe IV, point 3 de la directive EIE de 1985 ; article 3, point 1, alinéa b) et annexe IV, point 4 de la directive EIE de 2011.
[32] Article R. 122-3 du Code de l'environnement (s'appliquant à la directive EIE de 2006) et article R. 122-5 du Code de l'environnement (s'appliquant à la directive EIE de 2018).
[33] Volume I, norme 3, points 11 et 12 du Manuel de 2013.
[34] Article 3, point 1, alinéa b) de la directive EIE de 2011.
[35] Article 12, point 1, alinéa d) (espèces animales) et article 13, point 1, alinéa a) (espèces végétales) de la directive Habitats.
[36] Article 16, point 1), alinéa d) de la directive Habitats.
[37] Article 3, deuxième tiret de la directive EIE de 1985 ; article 3, alinéa b) de la directive EIE de 2011.
[38] Article L.122-1 du Code de l'environnement.
[39] Volume I, norme 1, point 31 du Manuel de 2013.
[40] Article R.122-5 III du Code de l'environnement.
[41] Annexe III, point 4 de la directive EIE de 1985 ; annexe V de la directive EIE de 2011.
[42] Articles L.110-1 2° et L.163-1 et suivants, ainsi que R.163-1 et suivants du Code de l'environnement (ces dernières dispositions n'étaient pas en vigueur au moment de l'instruction, mais elles l'étaient à la date de délivrance de l'autorisation unique).
[43] Volume I, norme 3, point 77 du Manuel de 2013.
[44] Article L.110-1 du Code de l'environnement.
[45] Article L.122-1 du Code de l'environnement ; articles L.123-1-A et suivants du Code de l'environnement ; articles L.181-1 et suivants et articles R.181-1 et suivants du Code de l'environnement.

- Comité national pour la protection de la nature (CNPN)
- Autorité environnementale (AE)
- Commission d'enquête publique

L'autorisation unique et le contrat de concession contiennent des exigences spécifiques pour le GCOS.

Le rôle de la BEI

3.5 Conformément à la Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale, la responsabilité du respect des normes applicables au projet incombe au promoteur et aux autorités nationales[46]. Toutefois, la BEI ne financera pas les projets qui ne respectent pas les normes environnementales et sociales de la BEI, de l'UE et du pays concerné[47]. La conformité du projet aux normes est établie, entre autres, lors de son instruction par la BEI[48].

3.6 La politique de prêt de la BEI en matière de transports stipule que toute décision de la BEI de financer un projet reste soumise à une instruction et une documentation détaillées et satisfaisantes réalisée par la BEI, ainsi qu'à une approbation officielle par ses organes de décision, conformément aux procédures de la Banque[49]. L'instruction porte sur un certain nombre de points, notamment :

- RTE-T – La BEI finance des projets faisant partie du réseau RTE-T[50]. Les projets RTE-T présentent un intérêt commun pour plusieurs États membres et sont pleinement conformes aux objectifs de la BEI fixés dans le traité de Lisbonne[51] ;
- Évaluation environnementale – La BEI vérifie si un projet est conforme à la Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale et au Manuel des bonnes pratiques environnementales et sociales[52]. En vertu de la Déclaration[53] et du Manuel[54], la BEI est tenue d'évaluer le GCOS, y compris sa zone d'influence et toutes ses incidences cumulées, pour confirmer que l'EIE est conforme à la directive du même nom. La BEI évalue les incidences environnementales du financement du projet, y compris sa valeur ajoutée en la matière[55]. Cette évaluation porte notamment sur la quantité de dioxyde de carbone (CO_2) générée ou économisée par le projet, mais n'exige pas une évaluation quantitative des changements apportés à la qualité de l'air.

3.7 Dans le cas d'un projet en partenariat public-privé (PPP), les procédures de la BEI prévoient une instruction en deux étapes :

- la première étape intervient avant que les détails de la concession ne soient connus. Elle englobe un certain nombre d'éléments, notamment une évaluation des incidences sur le réseau RTE-T et sur l'environnement ;
- la seconde étape intervient lorsque les détails de la concession sont connus. Elle permet de déterminer les risques résiduels pour la BEI, notamment le risque de réputation.

En cas d'instruction en deux étapes, c'est le Conseil d'administration de la BEI qui approuve les résultats de la première étape et le Comité de direction de la Banque qui approuve les résultats de la seconde étape. En cas de modification fondamentale de la nature, de la portée ou du contenu

[46] Points 1 et 2 de la partie *Déclaration* de la Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale et point 12 de la partie *Contexte* du même document.
[47] Point 6 de la partie *Déclaration* de la Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale.
[48] Voir le Manuel de 2013.
[49] Point 28 de la Politique de la BEI pour les prêts dans le domaine des transports de 2011.
[50] Point 66 de la Politique de la BEI pour les prêts dans le domaine des transports de 2011.
[51] Point 66 de la Politique de la BEI pour les prêts dans le domaine des transports de 2011.
[52] Point 30 de la Politique de la BEI pour les prêts dans le domaine des transports de 2011.
[53] Points 17 et 19 de la partie *Déclaration* de la Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale.
[54] Volume II, point 42, alinéa 6, point 90, alinéa 7 et point 120, alinéa 1 du Manuel de 2013.
[55] Point 10 de la Politique de la BEI pour les prêts dans le domaine des transports de 2011.

technique du projet, le Conseil d'administration de la BEI doit à nouveau approuver le projet. Toutefois, il n'existe pas de définition de « modification fondamentale ».

3.8 La fiche technique sur les aspects environnementaux et sociaux rassemble toutes les informations environnementales et sociales qui sont soumises à la BEI dans le cadre des renseignements requis pour son processus décisionnel relatif à chaque projet[56]. Plus précisément, cette fiche technique comprend les informations suivantes :

- les informations et conditions relatives aux aspects environnementaux incluses dans le contrat de financement au titre des conditions du prêt ;
- une synthèse des informations environnementales comprises dans le rapport d'instruction[57].

La fiche susmentionnée est disponible sur le registre public de la BEI[58]. Dans sa communication au Médiateur européen, la BEI a estimé que dans les très rares cas où les informations environnementales contenues dans les conditions de financement peuvent différer de celles incluses dans la FTES, la BEI met à jour ces informations au moyen d'un addendum à la fiche technique concernée, qui est ensuite publié dans le registre public[59]. Ceci est conforme à l'article 4, point 2, du règlement Aarhus qui stipule que les informations environnementales mises à disposition et diffusées seront dûment actualisées[60].

Lorsqu'elle publie des informations relatives à des clauses contractuelles en matière d'environnement, la BEI doit le faire conformément aux clauses contractuelles types de la BEI en matière d'environnement[61]. Ces clauses contiennent les dispositions suivantes :

- d'obtenir, de conserver et de respecter les permis d'environnement requis ;
- il est nécessaire qu'aucune réclamation en matière d'environnement n'ait été engagée ou ne menace ledit permis (sauf si elle a été divulguée préalablement et acceptée par la BEI) ;
- de fournir à la BEI des informations sur toute réclamation en matière d'environnement, sur le non-respect de la législation environnementale, sur la suspension, la révocation ou la modification de tout permis environnemental, et d'indiquer les mesures à prendre à cet égard.

Par déclaration environnementale, on entend une demande, une procédure, une mise en demeure ou une enquête menée par toute personne eu égard à toute législation environnementale[62].

4. TRAVAIL ACCOMPLI PAR LA DIVISION « MÉCANISME DES PLAINTES »

4.1 Conformément à ses règles et procédures, la division Mécanisme des plaintes a procédé à une évaluation initiale qui a donné lieu au rapport d'évaluation initiale (REI) du 6 septembre 2017[63]. Sur la base de son rapport, la division Mécanisme des plaintes a décidé de procéder à l'analyse de conformité du GCOS.

4.2 La division Mécanisme des plaintes a examiné l'ensemble des documents relatifs au projet et le cadre réglementaire applicable. La division Mécanisme des plaintes a engagé un consultant indépendant

[56] Ex. : volume II, points 90, 349 et 358 et annexe 1 du Manuel de 2013 ; point 23 de la décision du Médiateur européen de clôturer une enquête de sa propre initiative (OI/3/2013) concernant la Banque européenne d'investissement, disponible à l'adresse : https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/54587, consultée le 15 octobre 2019.
[57] Ex. : volume II, points 169, 349 et 358 et annexe 1 du Manuel de 2013 ; point 23 de la décision du Médiateur européen de clôturer une enquête de sa propre initiative (OI/3/2013) concernant la Banque européenne d'investissement.
[58] https://www.eib.org/fr/registers/index.htm, consulté le 16 octobre 2019.
[59] Point 25 de la décision du Médiateur européen de clôturer une enquête de sa propre initiative (OI/3/2013) concernant la Banque européenne d'investissement.
[60] Article 4, point 2 du Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.
[61] Voir la page web : https://www.eib.org/fr/about/documents/eib-standard-contractual-clauses-on-environmental-information.htm, consultée le 16 octobre 2019.
[62] Voir la page web : https://www.eib.org/fr/about/documents/eib-standard-contractual-clauses-on-environmental-information.htm, consultée le 15 octobre 2019.
[63] Le rapport d'évaluation initiale de la division Mécanisme des plaintes est disponible à l'adresse suivante : https://www.eib.org/attachments/complaints/sg-e-2016-10-iar-fr.pdf, consulté le 30 octobre 2019.

pour l'aider dans son travail. Une équipe de cette division a effectué une mission à Strasbourg en juillet 2018. Elle s'est également entretenue par téléphone avec ARCOS et avec la Commission européenne à propos du GCOS.

4.3 La division Mécanisme des plaintes a également évalué la plainte dans le contexte d'une mauvaise administration éventuelle de la part de la Banque, y compris la possibilité que la Banque n'ait pas respecté le cadre réglementaire applicable et (ou) qu'elle se soit avérée défaillante dans la réalisation d'une instruction adéquate. En particulier, la division Mécanisme des plaintes a analysé l'instruction effectuée par la BEI dans les domaines liés aux préoccupations de la plaignante.

5. CONCLUSIONS

5.1 INCIDENCES NÉGATIVES DU GCOS

5.1.1 L'EIE contient une évaluation des incidences négatives éventuelles d'un projet et, le cas échéant, des mesures visant à atténuer et (ou) compenser ces incidences. En décembre 2006, le ministère des transports a rédigé le rapport de l'EIE initiale relative au GCOS (ci-après le « rapport de l'EIE 2006 »). Ce rapport a fait l'objet d'une consultation publique la même année[64]. En 2018, en raison de la longue période qui s'est écoulée entre le rapport de l'EIE 2006 et la délivrance du permis d'aménagement, en l'occurrence l'autorisation unique, le promoteur a actualisé le rapport de l'EIE 2006 en y intégrant les nouvelles informations (ci-après le « rapport de l'EIE 2018 »). Ce rapport a fait l'objet d'une consultation publique entre le 4 avril et le 11 mai 2018[65].

Les rapports des EIE de 2006 et de 2018 se recoupent à de nombreux égards. Ils contiennent tous deux des informations concernant :

- la biodiversité ;
- les incidences sur les terres agricoles, et
- les mesures d'atténuation et (ou) de compensation.

5.1.2 S'agissant de la biodiversité, les rapport des EIE de 2006[66] et de 2018[67] portent sur un certain nombre d'espèces de faune et de flore entourant le GCOS. Par exemple, ces deux rapports incluent un certain nombre d'espèces d'intérêt communautaire, telles que le grand hamster d'Alsace.

ENCADRÉ 1 – « LE GRAND HAMSTER D'ALSACE »

En 2009, la Commission européenne a porté une affaire devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) parce que la France n'avait pas assuré une protection stricte du grand hamster d'Alsace au titre de la directive Habitats.

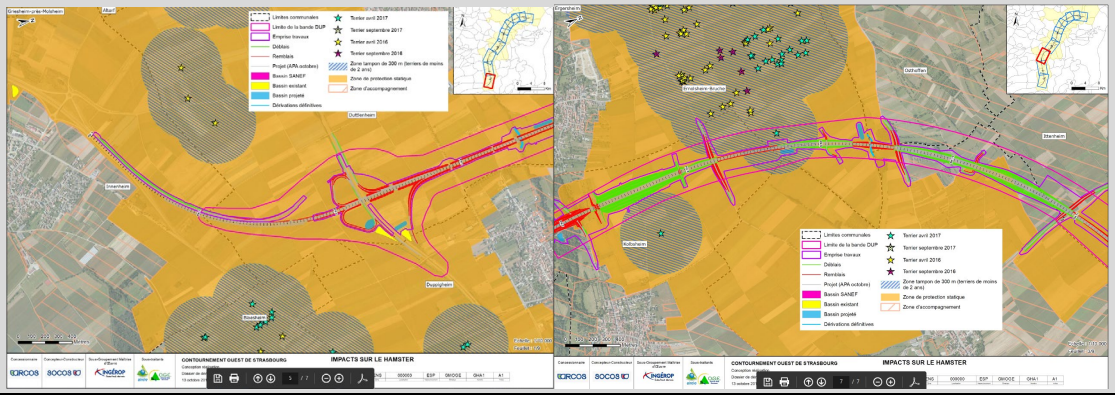
En 2011, la CJUE a jugé que la France n'avait pas pris les mesures adéquates pour mettre en place un système de protection stricte du rongeur[68]. Par exemple, la CJUE a critiqué l'aménagement urbain et les pratiques agricoles dans la région[69]. Elle a conclu qu'il y avait eu une diminution importante de la population de grands hamsters d'Alsace dans la région entre 2001 et 2007. Selon les informations disponibles, la diminution de cette population s'est également poursuivie entre 2010 et 2015[70].

[64] FTES
[65] Rapport de la commission d'enquête publique
[66] Points E4.3.3 et E4.3.4 du rapport de l'EIE 2006.
[67] Point 2.2.2 du rapport de l'EIE 2018.
[68] Affaire C-383/09
[69] FTES
[70] P. 26 du *Plan national d'actions – En faveur du hamster commun (Cricetus cricetus) et de la biodiversité de la plaine d'Alsace, 2019 – 2028*, version soumise à la consultation du public disponible à l'adresse http://www.grand-est.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/projet_pna_hamster_2019_2028.pdf, consultée le 30 octobre 2019.

À la suite de l'arrêt de la CJUE, la France a mis en place des mesures visant à augmenter la population de grands hamsters d'Alsace[71]. La France a créé une zone protégée à l'intérieur de laquelle elle a mis en œuvre un certain nombre de mesures favorables au rongeur. Il s'agissait notamment d'augmenter le nombre de cultures dont l'exploitation n'a pas de répercussions négatives sur l'habitat du grand hamster d'Alsace[72]. Les informations disponibles montrent que les mesures mises en place sont efficaces. Ces dernières années ont vu une augmentation du nombre de grands hamsters d'Alsace vivant dans cette zone, la population ayant plus que triplé entre 2015 et 2018[73].

Les rapports des EIE de 2006[74] et de 2018[75] analysent les effets du GCOS sur la population de grands hamsters d'Alsace. Selon le rapport de l'EIE 2018, le GCOS traverse la zone protégée créée pour le grand hamster d'Alsace[76,77] (voir la carte 2). En outre, selon le même rapport, le GCOS peut engendrer la destruction de cultures favorables au grand hamster d'Alsace[78].

CARTE 2 – GCOS (EN ROUGE ET VERT) TRAVERSANT LA ZONE PROTÉGÉE CRÉÉE POUR LE GRAND HAMSTER D'ALSACE (EN ORANGE)[79]



En matière de zones protégées, le GCOS n'empiète sur aucun site Natura 2000. Outre la zone protégée pour le grand hamster d'Alsace (voir la carte 2), le GCOS traverse plusieurs zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). Les ZNIEFF servent à recenser les zones possédant un potentiel écologique pour certaines espèces[80]. Elles sont dénuées de valeur normative[81].

5.1.3 En ce qui concerne l'agriculture, les rapports des EIE de 2006 et de 2018 couvrent tous deux les incidences du GCOS sur les terres agricoles. Par exemple, les deux rapports[82] citent l'imperméabilisation des sols comme l'une des répercussions du GCOS sur les terres agricoles[83].

5.1.4 Les rapports des EIE de 2006 et de 2018 recensent des mesures d'atténuation et de compensation ciblant les incidences négatives du GCOS. Par exemple, ces deux rapports indiquent que les travaux de construction doivent être adaptés au cycle biologique des espèces présentes sur le site[84].

[71] FTES
[72] FTES
[73] P. 26 du *Plan national d'actions – En faveur du Hamster Commun (Cricetus cricetus) et de la biodiversité de la plaine d'Alsace, 2019 – 2028*, version soumise à la consultation du public.
[74] Point E6 du rapport de l'EIE 2006
[75] Points 2.2.4 et 2.2.4.2 du rapport de l'EIE 2018
[76] Zone de protection statique.
[77] Points 2.2.4 et 2.2.4.1 du rapport de l'EIE 2018
[78] Points 2.2.4 et 2.2.4.2 du rapport de l'EIE 2018
[79] Cartes extraites de l'atlas cartographique du dossier de l'autorisation unique, disponible à l'adresse : http://www.bas-rhin.gouv.fr/content/download/27245/188463/file/DAU-SOCOS-Volet2-2B_66.pdf, consulté le 30 octobre 2019.
[80] Article L.411A du Code de l'environnement.
[81] Conseil d'État 30.04.1997 n° 158945 *Syndicat intercommunal du port d'Albret* // Conseil d'État 22.05.2012 n° 333654 *Association de défense des propriétaires privés fonciers*.
[82] Point E.6.2.1 du rapport de l'EIE 2006
[83] Partie II, point 2.7.3.3 du rapport de la commission d'enquête publique
[84] Point E8 du rapport de l'EIE 2006 ; points 3.2.1 et 3.2.1.2.3 du rapport de l'EIE 2018.

5.1.5 Toutefois, le rapport de l'EIE 2018 diffère de celui de 2006 à certains égards. En plus d'évoquer certaines conséquences du projet (par exemple concernant le grand hamster d'Alsace, voir l'encadré 1), dans le rapport de l'EIE 2018 figurent notamment :

- des projets d'AFAF et une évaluation des incidences cumulées du GCOS et des projets précités[85] (voir l'encadré 2) ;
- des mesures compensatoires supplémentaires (il fait état, par exemple, de 13 sites compensatoires pour les zones humides) ou des modifications portant sur des mesures compensatoires précédentes (ex. : la zone protégée pour le grand hamster d'Alsace a été modifiée par l'arrêté ministériel du 9 décembre 2016 qui permet la relocalisation d'une aire de services vers le sud du parc d'activités de La Bruche[86]).

ENCADRÉ 2 – LE GCOS ET L'AFAF

L'AFAF est un processus de planification visant les zones rurales. Il fait l'objet d'une procédure d'EIE distincte. En principe, l'AFAF est une mesure qui compense les incidences négatives du GCOS sur les terres agricoles et l'environnement. Sans le GCOS, il n'y aurait pas d'AFAF.

L'AFAF couvre 10 550 ha (105,5 km^2), il s'étend sur 29 municipalités et il affecte 450 fermes, 7 700 propriétaires et 30 000 parcelles cadastrales[87]. Il intègre une longue liste de mesures qui visent à compenser les dommages causés par le GCOS en matière de pratiques agricoles, ainsi que des initiatives supplémentaires pour la protection de l'environnement[88]. L'AFAF sera mis en œuvre en trois phases :

- 2015 – 2017 - études préliminaires en vue de l'AFAF (ex. : définition du périmètre global du réaménagement foncier) ;
- 2018 – 2020 – réaménagement foncier (ex. : définition du périmètre de chaque parcelle cadastrale) ;
- 2021 – 2022 – réalisation de travaux[89].

L'AFAF a des répercussions sur l'environnement. Par exemple, il peut affecter les terres agricoles comme suit :

- augmentation de la consommation d'eau en raison des besoins d'irrigation des nouvelles parcelles par rapport aux parcelles existantes qui bénéficient naturellement d'un accès satisfaisant aux ressources aquifères[90] ;
- les mesures de compensation liées aux zones humides (ratio de 3,5) porteront sur 90 ha de zones compensatoires, une réduction de superficie très importante pour les agriculteurs concernés[91] ;
- la reforestation empiétera sur les parcelles cultivées (le rapport 2 pour 1 concernant la déforestation conduira à la mise en place d'une unité de compensation à l'intérieur de la forêt et d'une autre à l'extérieur, sur des terres cultivées)[92] ;
- perte d'habitats[93].

5.1.6 En outre, en 2017-2018, un certain nombre d'organes consultatifs français ont relevé des lacunes concernant (le projet de rapport de l'EIE 2018 pour) le GCOS. Par exemple :

- En décembre 2017, le CNPN :
  - a estimé que les espèces protégées autres que le grand hamster d'Alsace n'avaient pas été suffisamment prises en compte[94] ;

[85] Point 4.2 du rapport de l'EIE 2018
[86] Point 1.6.7.1 du rapport de l'EIE 2018
[87] Point 4.2.1.2 du rapport de l'EIE 2018
[88] Point 4.2.1.5 du rapport de l'EIE 2018
[89] Point 4.2.1.1 du rapport de l'EIE 2018
[90] Réponse à la question n° 49 dans le rapport de la commission d'enquête publique.
[91] Partie II, point 2.7.3.3 du rapport de la commission d'enquête publique
[92] Partie II, point 2.7.3.3 du rapport de la commission d'enquête publique
[93] Point 4.2.2.2 du rapport de l'EIE 2018
[94] Avis du CNPN du 15 décembre 2017 n° 2017-00793-011-001. Cet avis restait défavorable au 24 janvier 2019.

- a considéré que les précédentes compensations au titre de l'AFAF montraient que le résultat de cette méthode est très incertain[95].

- En février 2018, l'Autorité environnementale[96] a notamment :
  - souhaité que l'actualisation recommandée du projet de rapport de l'EIE 2018 présente plus efficacement la synthèse des incidences du GCOS sur les espèces protégées, ainsi que les dérogations connexes[97] ;
  - manifesté son scepticisme quant à l'efficacité des mesures compensatoires visant les zones humides détruites[98] ;
  - exprimé sa préoccupation concernant la durée des accords d'aménagement foncier, inférieure à celle de la concession (25 ans contre 54 ans)[99].
- En avril-mai 2018, la commission d'enquête publique[100] a notamment :
  - critiqué le projet de rapport de l'EIE 2018 concernant les incidences du GCOS sur la biodiversité en raison des difficultés potentielles à gérer toutes les répercussions négatives sur les espèces protégées[101] ;
  - exprimé des doutes quant aux mesures d'atténuation et de compensation liées au GCOS[102] ;
  - noté que les eaux polluées pouvaient affecter des terres agricoles[103] ;

En principe, les lacunes répertoriées par le CNPN et l'AE auraient dû être prises en compte dans le rapport de l'EIE 2018[104].

5.1.7 Le rapport de l'EIE et la procédure de consultation publique y afférente étaient des conditions préalables à la délivrance de l'autorisation unique. En principe, l'autorisation unique devrait également tenir compte des lacunes recensées[105]. Par exemple, l'autorisation unique exige l'aménagement de bassins de retenue des eaux pluviales stockant a minima une pluie vingtennale[106]. C'est le double de la durée recommandée par la commission d'enquête publique[107]. L'autorisation unique recense des mesures d'atténuation et de compensation[108] et exige que les parcelles compensatoires soient disponibles avant que les travaux ayant des incidences sur les espèces protégées puissent commencer[109].

5.1.8 En plus de l'autorisation unique, des conditions environnementales supplémentaires sont fixées dans le contrat de concession. Par exemple, le contrat de concession :

- met en place des dispositifs destinés à compenser les dommages causés aux terres agricoles par les monticules formés par les terres excavées[110,111] ;
- met en place des dispositifs de gestion de l'eau[112];
- fixe des ratios de compensation par type de site touché :

[95] Avis du CNPN du 15 décembre 2017 n° 2017-00793-011-001. Cet avis restait défavorable au 24 janvier 2019.
[96] Avis n° 2017-91 de l'Autorité environnementale du 21 février 2018, disponible à l'adresse : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/180221_-_contournement_ouest_de_strasbourg_67_-_delibere_cle1a1d91.pdf, consulté le 30 octobre 2019.
[97] Point 2.4.8.4 de l'avis n° 2017-91 de l'Autorité environnementale du 21 février 2018.
[98] Point 2.4.8.2 de l'avis n° 2017-91 de l'Autorité environnementale du 21 février 2018.
[99] Point 2.4.8.3 de l'avis n° 2017-91 de l'Autorité environnementale du 21 février 2018.
[100] Partie II, point 5.5 du rapport de la commission d'enquête publique
[101] Partie II, points 5.2.9.1 et 5.2.9.2 du rapport de la commission d'enquête publique
[102] Rapport de la commission d'enquête publique
[103] Partie II, points 5.2.7.3 et 5.2.7.4 du rapport de la commission d'enquête publique
[104] Voir le *Dossier complémentaire préalable à l'enquête publique,* disponible à l'adresse : http://www.bas-rhin.gouv.fr/content/download/31138/211340/file/DAU-SOCOS-DossierComplementaireEP_tourné.pdf, consulté le 30 octobre 2019.
[105] Voir par exemple les pages 7 et 8 de l'autorisation unique.
[106] Point 5.2 de l'autorisation unique.
[107] Partie II, point 5.2.3 du rapport de la commission d'enquête publique
[108] Voir par exemple le point 6 de l'autorisation unique.
[109] Articles 6.10.1 et 6.10.2 de l'autorisation unique.
[110] Annexe 12 B, point 5.2 du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie – Version paraphée en date du 29 janvier 2016 entre l'Etat français en qualité de concédant et la Société Concessionnaire de l'Autoroute du Contournement Ouest de Strasbourg en qualité de concessionnaire (le contrat de concession).
[111] Avis n° 178 d'ARCOS (réponse à la question n° 59 de la commission d'enquête publique) ou avis n° 182 (réponse à la question n° 63 de la commission d'enquête publique)
[112] Annexe 12, point 5.1.2 A.B1 du contrat de concession

- le ratio pour les terres sylvicoles est de 1:2 (chaque hectare détruit sera remplacé par deux nouveaux hectares) ;
- pour les zones humides, le ratio est de 1:3.5 ;
- pour les zones protégées abritant le grand hamster d'Alsace, le ratio est de 1:3[113].

- exige du promoteur qu'il :
  - se rende propriétaire d'au moins 30 % des terres compensatoires ;
  - conclue des accords de gestion des terres avec les propriétaires fonciers du reste du site (70 % au maximum) (par exemple, l'association locale des agriculteurs mettra en place des mesures d'exploitation agricole pour préserver le grand hamster d'Alsace, conformément à ses besoins[114]).

5.2 INCIDENCES POSITIVES DU GCOS

5.2.1 Le GCOS aura pour incidences positives la réduction de la circulation sur l'A35 et l'amélioration de la qualité de l'air dans la ville de Strasbourg.

Les rapports des EIE de 2006 et 2018 indiquent que le GCOS engendrera une amélioration de la circulation en captant une partie du trafic existant sur l'A35[115]. Les autorités compétentes ont émis une DUP, déclarant le GCOS comme un projet d'intérêt public (voir le point 1.2). Les autorités compétentes ont également délivré l'autorisation unique pour le GCOS en indiquant que l'amélioration de la circulation est l'une des raisons pour lesquelles le GCOS présente un intérêt public supérieur.

En outre, les rapports des EIE indiquent que le GCOS contribuera à améliorer la qualité de l'air à Strasbourg. Par exemple, le rapport de l'EIE 2018 indique que le GCOS entraînera une réduction de la quantité de dioxyde d'azote (NO_2) dans les zones densément peuplées, avec à la clé une augmentation de la concentration de NO_2 sur le tracé du GCOS, sans toutefois dépasser les valeurs limites[116,117]. S'agissant des risques pour la santé, le NO_2 est l'un des gaz les plus polluants de l'UE[118].

5.2.2 Le GCOS est le résultat de nombreuses études sur la circulation routière menées au fil du temps. L'autorité nationale compétente a réalisé la première étude de la circulation au titre du projet en février 2003 et l'a actualisée depuis (par exemple, en avril 2013)[119]. En 2010, le Conseil d'État a estimé que le GCOS captera 30 000 unités du trafic moyen journalier annuel (TMJA) de l'A35[120] (taux de capture : environ 19 % (pour le TMJA sur l'A35, voir le point 1.1)). De même, l'étude 2013 du Conseil général de l'environnement et du développement durable français sur la réduction du trafic dans l'agglomération strasbourgeoise[121] a conclu que la mise en œuvre du GCOS et la reclassification de l'A35[122] contribueraient à un taux de capture de 14 à 19 % du trafic sur l'A35)[123]. Cependant, l'une

[113] Partie IV.3 de l'annexe 12 du contrat de concession
[114] Spécifications techniques du contrat de concession – Annexe 12 5.3 - A.A2.7.2.
[115] Points E1.2.8 et E6.2.4 du rapport de l'EIE 2006 ; Point 3.5.2 du rapport de l'EIE 2018. Voir également le point 4-2-9-1 du rapport de la commission d'enquête publique.
[116] Point 3.5.4.1.1 du rapport de l'EIE 2018. Voir également le document de 2016 intitulé *Évaluation de l'impact de la mise en œuvre de l'autoroute A355 et du Plan de déplacements urbains de l'Eurométropole de Strasbourg conformément à la disposition 5 du Plan de protection de l'atmosphère de Strasbourg*, disponible à l'adresse : http://www.atmo-grandest.eu/sites/prod/files/2017-03/16091901-%C3%A9tude%20GCO-PDU_v4.pdf, consulté le 30 octobre 2019.
[117] Veuillez noter que d'autres aspects sont également pris en compte. Par exemple, le rapport de l'EIE 2006 indique que la pollution nouvelle sur le tracé du GCOS (par exemple à hauteur de Kochersberg) reste faible et acceptable pour la santé humaine et que le contournement ne devrait pas engendrer une augmentation de la pollution des sols qui, par la chaîne alimentaire (plantes, animaux), pourrait avoir des répercussions sur l'homme – Point E1.2.11 du rapport de l'EIE 2006.
[118] Page 8 du rapport 2018 de l'Agence européenne pour l'environnement sur la qualité de l'air en Europe.
[119] Rédigé par le *Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie*.
[120] FTES
[121] Rapport n° 008695-01 *Expertise sur les déplacements dans la périphérie de l'agglomération strasbourgeoise*, septembre 2013. Veuillez noter que ce rapport ne reflète pas certaines évolutions intervenues depuis sa publication, telles que l'abandon de la proposition d'écotaxe sur les poids lourds en France – Point 4-2-9-1-3 du rapport de la commission d'enquête publique.
[122] Comme établi dans le *Plan de déplacements urbains* (PDU), adopté par le *Conseil de communauté* en janvier 2012.
[123] Point 5.3 de l'étude sur la réduction de la circulation à Strasbourg.

des dernières études pertinentes, le rapport de l'EIE 2018, mentionne un TMJA capté de 13 100 unités[124] (taux de capture d'environ 8 %).

ENCADRÉ 3 – RECLASSIFICATION DE L'A35

La reclassification de l'A35 peut contribuer à réduire la circulation sur cette même autoroute[125]. La reclassification peut comporter l'un des éléments suivants :

- l'interdiction des poids lourds ;
- la réduction de la vitesse autorisée ;
- le retrait, pour l'A35, de son statut d'autoroute sur son tronçon situé à l'intérieur du périmètre de Strasbourg et la mise en place d'une signalisation appropriée pour diriger le trafic en transit vers le GCOS ;
- la réduction de la capacité de l'A35, les collectivités locales envisageant de réserver une voie de circulation par sens aux transports en commun.

Les autorités compétentes soutiennent la reclassification de l'A35[126]. Cela est corroboré par les éléments ci-dessous.

- Raisons financières :
  - l'interdiction des poids lourds aura pour effet de réduire les coûts d'entretien de la chaussée (les dégradations causées par un poids lourd sont 100 fois plus importantes que celles qu'engendre un véhicule léger) ;
  - si le préfet n'instaure pas l'interdiction des poids lourds dans le mois suivant l'entrée en service du GCOS, les autorités doivent verser 10 millions d'EUR au concessionnaire[127].
- Dispositions en vigueur :
  - le plan de transport de Strasbourg prévoit à terme une réduction de la vitesse autorisée sur le tronçon de l'A35 qui traverse la ville de Strasbourg. En mars 2018, le préfet a annoncé la réduction de la vitesse autorisée de 90 km/h à 70 km/h sur l'A35 à compter de la fin des travaux du GCOS[128] ;
  - le plan de transport de Strasbourg prévoit que l'A35 soit réorganisée et adaptée à l'usage urbain, notamment par l'introduction de couloirs réservés aux autobus. En mars 2018, le préfet a annoncé une réorganisation de l'A35 de manière à inclure une voie réservée dans les deux sens à l'usage des véhicules propres et des véhicules partagés[129] ;
  - les documents de planification locale pertinents appellent à des mesures supplémentaires telles que l'aménagement de voies de covoiturage sur l'A35[130].

[124] Point 2.1.1.2.2, graphique 6 (page 8/47) *Pièce 1F Éléments d'actualisation de l'étude d'impact* du 31 juillet 2017. Les informations qui y sont présentées ne sont pas contredites dans la « Synthèse actualisée de l'étude d'impact » qui ne fournit que quelques éléments actualisés supplémentaires par rapport à la Pièce 1F. Ces informations restent donc pertinentes et doivent être prises en compte dans le cadre du rapport final de l'EIE 2018.

[125] Points E6.2.4 et E8.2.4 du rapport de l'EIE 2006 ; points 1.5 et 3.5.2 du rapport de l'EIE 2018.

[126] Comme en témoignent les éléments suivants : article 1 du « *Règlement de la consultation* » du 12 février 2015 ; CG67 – Commission permanente du *Conseil général* - 5 mai 2014 ; communiqué de presse de mai 2014 : le *Conseil général du Bas-Rhin* ; CUS – Délibérations du 21 novembre 2014 ; communiqué de presse – décembre 2014 : une lettre conjointe de la Ville de Strasbourg, de la CUS, du Département et de la Région ; délibérations du Conseil municipal de Strasbourg – 15 décembre 2014 ; contrat d'aménagement 2015-2020 *État-Région* (Alsace) ; le rapport du « *Conseil général de l'environnement et du développement durable* » de septembre 2013 ; les points 4-2-9-1-2 et 5-2-10-1-1 du rapport de la commission d'enquête publique.

[127] Article 24.1 du contrat de concession. Veuillez noter que l'annulation de l'interdiction dans les 60 mois suivant le lancement du projet engendre également le versement d'une indemnité dont le montant est calculé de manière à être réduit chaque mois, tandis que l'annulation au bout de 60 mois ne donne lieu à aucune indemnité – Article 24.1 du contrat de concession.

[128] Voir le point 1.5.1 du rapport de l'EIE de 2018.

[129] Voir le point 1.5.1 du rapport de l'EIE de 2018.

[130] Voir les points 1.1 et 3.1 du dossier *3. Programme d'orientations et d'actions* qui n'est pas légalement contraignant mais qui doit être pris en compte par les autorités compétentes, disponible à l'adresse : https://www.strasbourg.eu/documents/976405/1570260/0/ea37e62d-caa1-7c08-c65f-4c0bbb796662, consulté le 30 octobre 2019.

5.2.3 Le plan de protection de l'atmosphère 2014 de l'agglomération de Strasbourg a identifié la circulation routière comme l'une des causes des concentrations excessives de NO_2[131]. En mai 2018, la Commission européenne a renvoyé la France devant la CJUE pour non-respect des normes en matière de concentration de NO_2 dans 19 régions en France, dont l'agglomération de Strasbourg[132]. La CJUE n'a pas encore statué sur cette affaire.

Cependant, les autorités françaises n'ont pas présenté le GCOS ou la reclassification de l'A35 à la Commission européenne comme des mesures susceptibles de conduire au respect des normes relatives à la concentration de NO2 dans l'agglomération strasbourgeoise[133]. Selon le plan d'aménagement urbain de Strasbourg, une diminution de la circulation d'au moins 40 000 unités de TMJA (soit environ 25 % du trafic sur l'A35 (voir le point 1.1)) est nécessaire pour améliorer la qualité de l'air et, partant, la santé publique[134].

La commission d'enquête publique a estimé que le GCOS, à lui seul, sans mesures supplémentaires, ne suffira pas pour obtenir la réduction nécessaire de la pollution atmosphérique[135]. Certaines de ces mesures ont déjà engendré des améliorations de la qualité de l'air. Les résultats des analyses effectuées par l'agence régionale de surveillance de la pollution atmosphérique[136] montrent une amélioration de la qualité de l'air de l'agglomération au cours des dernières années[137]. Le rapport de l'EIE 2018 attribue ces progrès, entre autres, à l'amélioration des transports publics[138] et au renouvellement du parc automobile[139]. Le rapport de l'EIE 2018 énumère des mesures supplémentaires, telles que l'augmentation du nombre de cyclistes et de piétons et un aménagement du territoire plus efficace, qui devraient déboucher sur une amélioration de la qualité de l'air[140].

5.3 LA CONNAISSANCE DU GCOS PAR LA BEI

5.3.1 Le GCOS faisant l'objet d'un PPP, la BEI a procédé à une instruction en deux phases.

5.3.2 En octobre 2015, la BEI a effectué la première phase de l'instruction. Au cours de cette première phase, la BEI :

- a vérifié si le GCOS faisait partie du réseau RTE-T ;
- a vérifié la conformité du GCOS avec la Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale et avec le Manuel des bonnes pratiques environnementales et sociales, ainsi que la valeur ajoutée environnementale du projet.

La BEI a déterminé que le GCOS faisait partie du réseau global RTE-T[141].

La BEI a confirmé la conformité du GCOS avec la Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale et avec le Manuel. La BEI a examiné le rapport de

[131] Point 8.1 du *Plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération strasbourgeoise de 2014*, disponible à l'adresse : http://www.grand-est.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ppa_strasbourg_201404_vf.pdf, consulté le 30 octobre 2019. Voir également le point 5-2-10-2 du rapport de la commission d'enquête publique.
[132] Point 2.2 de l'*Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le contournement ouest de Strasbourg (67), n° AE 2017-91*, disponible à l'adresse http://www.bas-rhin.gouv.fr/content/download/27052/187500/file/AAE-ARCOS.pdf, consulté le 8 mai 2019 et à l'adresse http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_en.htm, consulté le 30 octobre 2019.
[133] Point 5-2-10-2-2 du rapport de la commission d'enquête publique
[134] Voir également le point 2.3 de l'*Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le contournement ouest de Strasbourg (67), n° AE 2017-91* et le point 4 de l'*Évaluation de l'impact de la mise en œuvre de l'autoroute A355 et du Plan de déplacements urbains de l'Eurométropole de Strasbourg conformément à la disposition 5 du Plan de protection de l'atmosphère de Strasbourg (2016)*.
[135] Voir le point 5-2-10-2-2 du rapport de la commission d'enquête publique
[136] Anciennement ASPA, devenue l'ATMO Grand Est en janvier 2017.
[137] Point 6 de l'*Évaluation de l'impact de la mise en œuvre de l'autoroute A355 et du Plan de déplacements urbains de l'Eurométropole de Strasbourg conformément à la disposition 5 du Plan de protection de l'atmosphère de Strasbourg (2016)*.
[138] Point 2.3.4 du rapport de l'EIE 2018.
[139] Point 3.5.4.1.3 du rapport de l'EIE 2018. Voir également le point 6 de l'*Évaluation de l'impact de la mise en œuvre de l'autoroute A355 et du Plan de déplacements urbains de l'Eurométropole de Strasbourg conformément à la disposition 5 du Plan de protection de l'atmosphère de Strasbourg (2016)*.
[140] Point 2.3.4 du rapport de l'EIE 2018.
[141] Voir la carte interactive du réseau RTE-T à l'adresse : http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/map/maps.html, consultée le 30 octobre 2019

l'EIE 2006[142]. La BEI a considéré que les risques pour le grand hamster d'Alsace étaient particulièrement élevés. La BEI a déterminé que la pollution des sols par des eaux de surface contaminées était l'une des principales répercussions du GCOS. La BEI a examiné les incidences du GCOS en matière d'occupation des sols et a conclu que la conception du projet était susceptible de les minimiser. La BEI a noté que le programme d'atténuation et de compensation comprenait des mesures de protection de la faune et de la flore et de reforestation[143]. Elle a également constaté que cinq éléments énumérés lors de la consultation publique sur l'EIE 2006 avaient été pris en compte par les autorités compétentes en 2008[144].

S'agissant de la valeur ajoutée environnementale du GCOS, la BEI a noté que le projet aura des incidences environnementales légèrement positives sur le trafic existant, puisqu'il i) contribuera à décongestionner l'A35 et ii) réduira légèrement la distance à parcourir sur le GCOS avec une vitesse de déplacement plus élevée. Lors de la première phase de l'instruction, la BEI a estimé que le taux de capture du trafic sur l'A35 était inférieur à celui que prévoyaient les autorités françaises et le promoteur (voir le point 5.2.2). Selon la Banque, la circulation routière est l'une des causes de la pollution atmosphérique à Strasbourg, mais la BEI n'a pas étudié la possibilité que le GCOS contribue à améliorer la qualité de l'air dans la ville. La BEI a conclu que le GCOS engendrerait une réduction moyenne des émissions de CO_2 de l'ordre de 6 000 tonnes par année d'exploitation[145]. Cela correspond aux économies réalisées en matière d'émissions de CO_2 par 1,3 éolienne par an[146].

La BEI a fourni les résultats de la première phase de son instruction environnementale et sociale dans la fiche technique sur les aspects environnementaux et sociaux[147]. Dans la FTES, la BEI a noté que les incidences positives du GCOS devraient inclure une réduction de la pollution à Strasbourg[148]. Elle a également noté que le GCOS était admissible à un concours de la BEI si les conditions suivantes sont remplies :

- engagement satisfaisant des parties prenantes locales dans la délimitation d'une zone protégée pour le grand hamster d'Alsace, compensant la perte de terres causée par le GCOS ;
- aménagement d'un corridor écologique adéquat entre les zones du nord et du centre du GCOS ;
- mise en place de mesures de compensation écologique appropriées en dehors de la zone d'influence du GCOS[149].

Le Conseil d'administration de la BEI a approuvé les résultats de la première phase de l'instruction.

5.3.3 En avril 2018, la BEI a procédé à la seconde phase de l'instruction. Au cours de cette seconde phase, la BEI :

- a évalué les aspects environnementaux du projet ;
- a réalisé une nouvelle estimation du taux de capture de la circulation par le GCOS.

La Banque a examiné le contrat de concession. L'annexe 12 du contrat de concession contient un certain nombre de mesures d'atténuation et (ou) de compensation ciblant les incidences potentiellement négatives du GCOS sur l'environnement[150]. Elle contient également des mesures spécifiques en faveur de la biodiversité (par exemple concernant le grand hamster d'Alsace) et des terres agricoles. La BEI a exigé du promoteur qu'il se conforme aux exigences environnementales fixées dans le contrat de concession. Elle a également noté que la Commission européenne avait mis fin à la procédure d'infraction relative au grand hamster d'Alsace. En conséquence, et compte tenu de l'annexe 12 du contrat de concession, la BEI a noté que les conditions incluses dans la FTES ne devaient plus être remplies (voir le point 5.3.2).

[142] FTES
[143] FTES
[144] FTES
[145] FTES
[146] Voir le site web https://www.epa.gov/energy/greenhouse-gas-equivalencies-calculator, consulté le 15 octobre 2019.
[147] https://www.eib.org/fr/registers/all/90583617, consulté le 30 octobre 2019.
[148] FTES
[149] FTES
[150] Annexe 12 du contrat de concession

La BEI a réévalué le taux de capture du trafic sur l'A35. Les résultats étaient encore plus prudents que les estimations de la première phase de l'instruction (voir le point 5.3.2).
Rien ne prouve que la BEI ait évalué le rapport de l'EIE 2018 (notamment l'AFAF concernant la zone d'influence et les incidences cumulées (voir le point 3.6)) dans le cadre de la seconde phase de l'instruction ou du raisonnement y afférent. Rien ne prouve que la BEI ait vérifié si les éléments suivants constituaient un risque de réputation pour la Banque :

- des modifications majeures du rapport de l'EIE (ex : AFAF) (voir le point 5.1.5)[151] ;
- des lacunes constatées par les organes consultatifs français concernant (le projet de rapport de l'EIE 2018 pour) le GCOS (voir le point 5.1.6)[152] ;
- la persistance d'une forte opposition locale au GCOS et le risque que celle-ci retarde la mise en œuvre de ce dernier (voir le point 1.6).

Rien ne prouve que la BEI ait vérifié si les changements intervenus entre les deux phases de l'instruction (par exemple, le rapport de l'EIE 2018, le taux de capture inférieur sur l'A35) constituaient un changement fondamental nécessitant l'approbation du Conseil d'administration de la BEI.

La BEI n'a pas communiqué au public les résultats relatifs aux aspects environnementaux de la seconde phase de l'instruction.

Le Comité de direction de la BEI a approuvé les résultats de la seconde phase de l'instruction.

6. CONCLUSIONS

6.1 La division Mécanisme des plaintes note que l'affaire au fond concernant l'autorisation unique relative aux travaux sur le GCOS est toujours pendante devant le Tribunal administratif de Strasbourg. Par conséquent, à ce stade, la division Mécanisme des plaintes de la Banque ne saurait déterminer si le GCOS est conforme aux normes en vigueur.

Toutefois, si les éléments examinés laissent soupçonner un impact négatif, ils semblent également indiquer que les mesures d'atténuation et de compensation mises en place sont suffisantes pour compenser cet impact. En outre, les éléments de preuve examinés permettent de conclure que le GCOS n'aura qu'un impact limité sur la circulation empruntant l'A35. Par conséquent, le GCOS ne devrait pas permettre d'améliorer la qualité de l'air ou la santé publique à Strasbourg.

6.2 S'agissant de la procédure suivie par la BEI, cette dernière a procédé à une instruction en deux phases. Comme l'exigent les politiques et procédures de la BEI, au cours de la phase 1, la Banque : i) a vérifié que le GCOS était un projet relevant du RTE-T ; ii) a effectué une évaluation environnementale et iii) a publié les résultats de cette dernière dans une fiche technique sur les aspects environnementaux et sociaux. Conformément aux politiques et procédures de la BEI pour ce type de projets relevant du RTE-T, la Banque n'a pas évalué les incidences du GCOS sur la qualité de l'air. Au cours de la phase 2, la BEI i) a évalué certains aspects environnementaux et ii) a adapté les conditions du prêt.

Toutefois, la BEI n'a pas i) établi si les différences observées entre les phases 1 et 2 constituent des changements fondamentaux nécessitant une nouvelle approbation du projet par le Conseil d'administration de la BEI, ii) examiné le rapport de l'EIE 2018 ou documenté le raisonnement y afférent et iii) rédigé et publié un addendum à la FTES. La division Mécanisme des plaintes conclut que les procédures actuelles de la BEI manquent de clarté concernant : i) ce qui constitue un changement fondamental et ii) les éléments environnementaux qui doivent faire l'objet d'une évaluation au cours de la deuxième phase de l'instruction. Par exemple, il n'est pas certain que la BEI

[151] Pendant la seconde phase de l'instruction, la BEI avait connaissance de l'existence de l'AFAF.
[152] Pendant la seconde phase de l'instruction, la BEI savait que les organes consultatifs français avaient constaté ces lacunes.

doive examiner une EIE actualisée (rapport) alors que son processus décisionnel est toujours en cours. La division Mécanisme des plaintes de la BEI conclut que, conformément à sa communication au Médiateur européen, la BEI aurait dû rédiger et publier un addendum à la fiche technique sur les aspects environnementaux et sociaux.

7. RECOMMANDATIONS ET SUGGESTIONS D'AMÉLIORATIONS

7.1. Par conséquent, la division Mécanisme des plaintes recommande à la BEI de rédiger et de publier un addendum à la fiche technique sur les aspects environnementaux et sociaux, qui comprendra :

- les informations et conditions relatives aux aspects environnementaux incluses dans les conditions de financement au titre des conditions du prêt, et les éléments nouveaux y afférents ;
- une synthèse des informations environnementales que couvre la phase 2 de l'instruction (par exemple le contrat de concession).

La publication sera effectuée conformément aux politiques et procédures de la BEI et sous réserve des limitations auxquelles la BEI est liée (y compris, mais sans s'y limiter, les engagements de confidentialité).

La division Mécanisme des plaintes recommande à la BEI de mettre en œuvre la recommandation susmentionnée dans un délai de 30 jours ouvrables à compter de la date de finalisation du présent rapport.

7.2 La division Mécanisme des plaintes suggère à la BEI de réviser ses procédures dans le but :

- de s'assurer que, dans le cadre d'un projet faisant l'objet d'une approbation en plusieurs phases, la BEI documente son raisonnement lors des différentes étapes décisionnelles ;
- de clarifier ce qui constitue un changement fondamental nécessitant une nouvelle approbation du projet par le Conseil d'administration de la BEI ;
- de préciser si la BEI doit examiner une EIE actualisée (rapport) alors que son processus décisionnel est toujours en cours ;
- de clarifier davantage le raisonnement qui sous-tend la rédaction et la publication d'un addendum à la fiche technique sur les aspects environnementaux et sociaux, ainsi que son contenu (par exemple, les informations et conditions relatives aux aspects environnementaux, incluses dans le contrat de financement et couvertes par l'instruction).

La division Mécanisme des plaintes suggère à la BEI de mettre en œuvre les suggestions susmentionnées dans un délai de 18 mois à compter de la date de finalisation du présent rapport.

7.3 La division Mécanisme des plaintes vérifiera si la BEI a mis en œuvre ces recommandations et ces suggestions dans les délais fixés.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

TMJA	Trafic moyen journalier annuel
AFAF	Aménagement foncier agricole et forestier
CMPTR	Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI – Principes, champ d'application et règlement
CNPN	Comité national pour la protection de la nature
DUP	Déclaration d'utilité publique
AE	Autorité environnementale
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
EIE	Évaluation des incidences sur l'environnement
BEI	Banque européenne d'investissement
EIB-CM	Division Mécanisme des plaintes de la Banque européenne d'investissement
ME	Médiateur européen
FTES	Fiche technique sur les aspects environnementaux et sociaux
ESPS	Déclaration des principes et normes adoptés par la BEI en matière sociale et environnementale
GCOS	Projet du grand contournement ouest de Strasbourg
GHA	Grand hamster d'Alsace
PL	Poids lourds
REI	Rapport d'évaluation initiale
RTE-T	Réseau transeuropéen de transport

ANNEXE I - DATES CLÉS DU GCOS (Y COMPRIS LES DATES CLÉS PERTINENTES POUR LA BEI)

2006	Rédaction du **rapport de l'EIE 2006**
1er juin – 28 juillet 2006	Consultation publique sur le rapport de l'EIE 2006
23 janvier 2008	Délivrance de la **DUP 2008**
17 mars 2010	Rejet des demandes d'annulation de la **DUP 2008**
Octobre 2015	Finalisation de la **première phase de l'instruction** du projet par la BEI
14 octobre 2015	**Approbation du projet** par le Comité de direction de la BEI
17 novembre 2015	**Approbation du projet** par le Conseil d'administration de la BEI
29 janvier 2016	Conclusion du **contrat de concession**
22 janvier 2018	Prolongation de la DUP 2008 (**DUP 2018**)
14 mars 2018	Actualisation de l'EIE (**rapport de l'EIE 2018**)
4 avril – 11 mai 2018	Consultation publique sur le rapport de l'EIE 2018
Avril 2018	Finalisation de la **seconde phase de l'instruction** du projet par la BEI
24 avril 2018	**Approbation du projet** par le Comité de direction de la BEI
25 avril 2018	Conclusion des conditions de financement
19 juin 2018	Rejet des demandes contre le **contrat de concession**
30 août 2018	Délivrance de l'**autorisation unique**
13 mars 2019	Rejet des demandes d'annulation de la **DUP 2018**