

Tribunal administratif de Bordeaux, 15 décembre 2023, n° 2306478

- Justice administrative
- Défrichement
- Commission d'enquête
- Réseau
- Environnement
- Autorisation
- Commune
- Espèces protégées
- Électricité
- Dérogation

Ajouter une note

Sur la décision

Référence :	Copier la référence
Juridiction :	Tribunal administratif de Bordeaux
Numéro :	2306478
Type de recours :	Excès de pouvoir
Dispositif :	Rejet
Date de dernière mise à jour :	22 décembre 2023

Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 24 novembre 2023, la [commune de Capbreton](#), représentée par M^e Petit, demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article [L. 521-1](#) du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté inter-préfectoral n° SEN/2022/10/27-213 en date du 20 septembre 2023 portant autorisation environnementale en application de l'article [L. 181-1](#) du code de l'environnement, concernant l'interconnexion électrique France-Espagne par le Golfe de Gascogne ;

2°) de mettre à la charge de l'État une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article [L. 761-1](#) du code de justice administrative.

Elle soutient que :

* la condition d'urgence est remplie dès lors que les travaux ont commencé à la fin novembre sur le site d'atterrage de la [commune de Capbreton](#), notamment à proximité du camping des Fierbois, mais aussi sur la plage des Casernes sur la commune de Seignosse ; la déclaration d'utilité publique des travaux nécessaires à la réalisation de l'interconnexion électrique a été prise par le ministre de la transition écologique le 22 septembre 2023 et a été publiée en mairie de Capbreton le 23 octobre suivant ; l'arrêté contesté préjudiciable ainsi gravement et de façon immédiate aux intérêts de la commune, nonobstant l'intérêt public qui s'attache au projet d'interconnexion ;

* il existe un doute réel et sérieux sur la légalité de la décision :

* le dossier soumis à l'enquête publique était contraire aux exigences de l'article [R. 123-8](#) du code de l'environnement compte tenu de son insuffisance relative au coût du projet ;

* la décision, en tant qu'elle emporte dérogation aux interdictions de destruction des espèces protégées, méconnaît les conditions fixées par les articles [L. 181-3](#) II, 4° et [L. 411-2](#) I, 4° du code de l'environnement ; le projet induit en effet la destruction et l'altération des habitats de 49 espèces animales protégées dont le hérisson d'Europe, le vison et la loutre d'Europe, la destruction accidentelle, capture, déplacement et perturbation des spécimens de 12 espèces animales protégées

et la destruction des spécimens de 4 espèces végétales protégées ; le projet ne respecte pas les conditions cumulatives prévues par ces dispositions ; le maître de l'ouvrage ne démontre pas l'absence de solution alternative satisfaisante ; il ne démontre pas davantage l'absence d'atteinte au maintien dans un état de conservation favorable des espèces concernées ; la commission d'enquête a émis un avis favorable assorti toutefois d'une réserve relative à la demande de dérogation aux mesures de protection des espèces animales et végétales, et le ministre chargé de la protection de la nature a émis deux réserves relatives à l'altération des habitats de la loutre d'Europe et du vison d'Europe ;

* la décision, en tant qu'elle emporte autorisation de défrichement, est contraire aux exigences de l'article [L. 341-5](#), 8° du code forestier, dès lors qu'elle nuit à l'équilibre biologique du secteur ; le défrichement porte en particulier sur deux bandes forestières densément boisées au sud de la commune ;

* les réserves émises par la commission d'enquête et le ministre de la transition écologique n'ont pas été levées ; l'avis de la commission d'enquête doit être regardé comme défavorable ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 décembre 2023, le préfet de la Gironde conclut, à titre principal, à l'incompétence du tribunal administratif, et à titre subsidiaire, au rejet de la requête ;

Il fait valoir que :

— en vertu de l'article [R. 311-1-1](#) du code de justice administrative, le conseil d'État est compétent en premier et dernier ressort pour connaître de la légalité de cette autorisation environnementale ;

— la requête est irrecevable dès lors que la [commune de Capbreton](#) ne justifie pas d'un intérêt suffisant lui donnant qualité pour agir ;

— la condition d'urgence n'est pas établie ; la seule circonstance que les travaux auraient commencée ne suffit pas à caractériser cette urgence, en raison notamment de l'intérêt public qui s'attache à l'opération ;

— le moyen tiré de l'insuffisance du dossier d'enquête publique est infondé dès lors qu'une enquête publique complémentaire a été organisée dans le cadre précisément de l'évolution du coût de l'opération ;

— le moyen tiré de la méconnaissance du 4° du I de l'article [L. 411-2](#) du code de l'environnement relatif aux dérogations à l'interdiction de destruction des espèces protégées est infondé ; malgré l'avis défavorable du conseil national de protection de la nature (CNPN), le ministre de la transition écologique a rendu un avis favorable conforme le 14 octobre 2022 sous deux réserves, lesquelles ont été expressément levées dans le cadre de l'arrêté contesté ; l'absence de solution alternative satisfaisante n'est pas démontrée notamment s'agissant du tracé alternatif maritime du gouf de Capbreton tel qu'invoqué ; les inconvénients du tracé retenu par RTE ne sont pas utilement démontrés ; ce tracé tient compte au maximum de la limitation de l'impact sur le milieu naturel et sur les zones urbaines voisines ; la condition de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aires de répartition naturelle est respectée ; en particulier, la réserve relative à la prolongation de la mesure de compensation MC 4 a été levée par la mesure MC 6 ; la réserve relative aux risques de déconnexions écologiques susceptibles d'affecter la loutre et le vison d'Europe a également été levée par la prise en compte de plusieurs mesures complémentaires ; en outre, le risque de compétition entre ces deux espèces n'est pas établie ;

— le moyen tiré de l'erreur d'appréciation entachant l'autorisation de défrichement n'est pas fondé ; le défrichement autorisé ne représente que 0,12 % de la surface boisée de la commune ; la bande de 6 à 7 à défricher en limite d'urbanisation ne saurait constituer une rupture dans le massif forestier ; le défrichement autorisé ne porte pas atteinte à l'équilibre biologique du territoire visé au 8° de l'article [L. 341-5](#) du code forestier ;

— le moyen tiré de l'avis défavorable de la commission d'enquête n'est pas fondé ; cet avis, quand bien même il devrait être regardé comme défavorable, ne lie pas l'autorité administrative ; les trois préfets signataires n'avaient donc pas à prendre en compte la levée de

la réserve émise par la commission d'enquête, laquelle a au demeurant été satisfaite de même que pour les deux réserves émises par le ministre de la transition écologique ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 décembre 2023, la société Réseau de Transport d'Électricité (RTE), représentée par M^e Chaillou, conclut :

— à titre principal, à l'incompétence du tribunal administratif pour connaître du litige ; le conseil d'État est d'ailleurs saisi de la déclaration d'utilité publique du projet ;

— à titre subsidiaire, à l'irrecevabilité de la requête pour défaut d'intérêt pour agir de la [commune de Capbreton](#) ;

— à titre infiniment subsidiaire, au rejet de la requête ; elle fait valoir en que la condition d'urgence n'est pas remplie en l'espèce, et qu'il y a absence de doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté : le moyen tiré du défaut de précision du dossier soumis à l'enquête publique est à la fois inopérant et non fondé, la dérogation à l'interdiction de l'atteinte aux espèces protégées délivrée par l'arrêté inter-préfectoral est conforme aux exigences jurisprudentielles, les défrichements nécessaires au projet ne portent pas atteinte à « l'équilibre biologique du secteur », et les réserves formulées par la commission d'enquête et le ministre de la transition écologique ont été levées ;

— à ce que soit mis à la charge de la [commune de Capbreton](#) une somme de 3 000 euros en application de l'article [L. 761-1](#) du code de justice administrative.

Vu :

— la décision dont la suspension de l'exécution est demandée ;

— les autres pièces du dossier ;

— la requête au fond enregistrée le 24 novembre 2023 sous le n°2306477 par laquelle la [commune de Capbreton](#) demande l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

— la directive européenne [92/43/CEE](#) du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage ;

— le code de l'environnement ;

— le code forestier ;

— le code de l'urbanisme ;

— le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Vaquero, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique, le mercredi 13 décembre 2023, à 10h00, en présence de M^{me} Gioffré, greffière :

— le rapport de M. Vaquero, juge des référés ;

— les observations de M^e Debaty, substituant M^e Petit, pour la [commune de Capbreton](#), qui conclue aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

— les observations de M^{me} A, pour le préfet de la Gironde, préfet de la région Nouvelle Aquitaine, qui conclut aux mêmes fins que son mémoire en défense et par les mêmes moyens ;

— les observations M^e Cousseau, substituant M^e Chaillou, pour la société RTE, qui maintient ses conclusions en défense ;

La clôture de l'instruction est intervenue à l'issue de l'audience, à 12h15.

Considérant ce qui suit :

1. Le Conseil de l'Union européenne a approuvé en 2002 l'objectif pour les États membres de parvenir à un niveau d'interconnexion électrique au moins équivalent à 10 % de leur capacité de production installée. Le projet dénommé « Golfe de Gascogne » a pour objet de créer une

interconnexion électrique entre la France et l'Espagne pour permettre l'échange d'électricité entre les deux pays. Ce projet a été reconnu projet d'intérêt commun par décision du 14 décembre 2013 de l'Union européenne et a été intégré en France au schéma décennal de développement du réseau de transport d'électricité depuis 2011. La société RTE – Réseau de transport d'électricité -, en charge de la gestion du réseau public de transport d'électricité français, a déposé en décembre 2021 un dossier de demande d'autorisation environnementale sur le fondement des articles [L. 181-1](#) et suivants du code de l'environnement. Cette autorisation environnementale porte sur une demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, une demande de défrichement et une demande de dérogation « espèces protégées et habitats ». La procédure d'enquête publique unique a pris fin en juin 2023. La commission d'enquête a rendu un avis favorable assorti de 13 recommandations et d'une réserve relative à la demande de dérogation aux mesures de protection des espèces animales et végétales. Par un arrêté du 22 septembre 2023, le ministre de la transition écologique a déclaré d'utilité publique, pour leur partie française, les travaux de création d'un double liaison électrique sous-marine et souterraine entre les futures stations de conversion de Cubnezais (France) et de Gatika (Biscaye – Espagne) pour l'interconnexion électrique entre la France et l'Espace par le golfe de Gascogne. Par un arrêté du 16 août 2023, la préfète des Landes a approuvé la convention de concession d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports établis entre l'État et la société RTE pour la double liaison sous-marine pour l'interconnexion électrique France-Espagne. Enfin, par un arrêté inter-préfectoral en date du 20 septembre 2023, le préfet de la Gironde, préfet de la région Nouvelle Aquitaine, la préfète des Landes et le préfet des Pyrénées atlantiques ont délivré à la société RTE l'autorisation environnementale sollicitée pour l'interconnexion électrique France-Espagne. La [commune de Capbreton](#) demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article [L. 521-1](#) du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de ce dernier arrêté.

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. () ». Sur la compétence du tribunal administratif de Bordeaux :

3. Aux termes de l'article [R. 522-8-1](#) du code de justice administrative : « Par dérogation aux dispositions du titre V du livre III du présent code, le juge des référés qui entend décliner la compétence de la juridiction rejette les conclusions dont il est saisi par voie d'ordonnance. ».

4. Aux termes de l'article [R. 311-1-1](#) du code de justice administrative : « Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître, en premier et dernier ressort, dans les conditions prévues par le présent code et par les articles [3](#) et [4](#) du décret n° 2016-9 du 8 janvier 2016 concernant les ouvrages de production et de transport d'énergie renouvelable en mer, des recours dirigés contre : () 2° Les décisions suivantes, relatives aux ouvrages des réseaux publics d'électricité dont au moins une partie est située en mer ou aux ouvrages de raccordement des installations de production d'énergie renouvelable en mer, jusques et y compris aux premiers postes de raccordement à terre : () c) L'autorisation environnementale prévue à l'article [L. 181-1](#) du code de l'environnement et les prescriptions complémentaires prévues à l'article [L. 181-14](#) du même code () ». Aux termes de l'article [L. 181-1](#) du code de l'environnement : " L'autorisation environnementale, dont le régime est organisé par les dispositions du présent livre ainsi que par les autres dispositions législatives dans les conditions fixées par le présent titre, est applicable aux activités, installations, ouvrages et travaux suivants, lorsqu'ils ne présentent pas un caractère temporaire : 1° Installations, ouvrages, travaux et activités mentionnés au I de l'article [L. 214-3](#), y compris les prélèvements d'eau pour l'irrigation en faveur d'un organisme unique en application du 6° du II de l'article [L. 211-3](#) ; (). « . Aux termes de

l'article [L. 181-2](#) du même code : » I.- L'autorisation environnementale tient lieu, y compris pour l'application des autres législations, des autorisations, enregistrements, déclarations, absences d'opposition, approbations et agréments suivants, lorsque le projet d'activités, installations, ouvrages et travaux relevant de l'article [L. 181-1](#) y est soumis ou les nécessite :

1° Absence d'opposition à déclaration d'installations, ouvrages, travaux et activités mentionnés au II de l'article [L. 214-3](#) ou arrêté de prescriptions applicable aux installations, ouvrages, travaux et activités objet de la déclaration ; ()

5° Dérogation aux interdictions édictées pour la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats en application du 4° du I de l'article L. 411-2 ;

6° Absence d'opposition au titre du régime d'évaluation des incidences Natura 2000 en application du VI de l'article L. 414-4 ; () 11° Autorisation de défrichement en application des articles [L. 214-13](#), [L. 341-3](#), [L. 372-4](#), [L. 374-1](#) et [L. 375-4](#) du code forestier (). « . En vertu de l'article [L. 321-6](#) du code de l'énergie : » I. -Le gestionnaire du réseau public de transport exploite et entretient le réseau public de transport d'électricité. Il est responsable de son développement afin de permettre le raccordement des producteurs, des consommateurs, des exploitants d'installations de stockage, la connexion avec les réseaux publics de distribution et l'interconnexion avec les réseaux des autres pays européens. (). « . Aux termes de l'article [R. 321-1](#) du même code : » Le réseau public de transport d'électricité assure les fonctions d'interconnexion des réseaux publics de distribution entre eux et avec les principales installations de production et les fonctions d'interconnexion avec les réseaux de transport d'électricité des pays voisins. /Le réseau public de transport permet également le raccordement, dans les conditions mentionnées à l'article [L. 321-6](#), des consommateurs finals qui ne peuvent pas être alimentés par un réseau public de distribution. " .

5. Le préfet de la Gironde, préfet de la région Nouvelle Aquitaine et la société RTE opposent en défense l'exception d'incompétence du tribunal administratif par application de l'article [R. 311-1-1](#), 2° du code de justice administrative.

6. Il résulte de l'instruction que par l'arrêté contesté du 20 septembre 2023, le préfet de la Gironde, préfet de la région nouvelle Aquitaine, la préfète des Landes et le préfet des Pyrénées atlantiques ont délivré à la société de transport d'électricité RTE une autorisation environnementale sur le fondement de l'article [L. 181-1](#) du code de l'environnement. Conformément aux dispositions de l'article [L. 181-2](#) du même code, cette autorisation environnementale tient lieu, pour la réalisation de la partie française du projet de création d'une interconnexion électrique entre la France et l'Espagne dénommé « Golfe de Gascogne », d'autorisation au titre de l'article [L. 214-3](#) du code de l'environnement, de dérogation aux interdictions d'atteinte aux espèces protégées au titre du 4° de l'article [L. 411-2](#) du code de l'environnement, d'autorisation de défrichement au titre de l'article [L. 341-3](#) du code forestier et d'évaluation des incidences Natura 2000 au titre des articles [R. 414-19](#) et suivants du code de l'environnement.

7. Il résulte de ce qui précède que, nonobstant les mentions de l'arrêté contesté, le tribunal administratif de Bordeaux, en ce compris le juge des référés de ce tribunal saisi sur le fondement de l'article [L. 521-1](#) du code de justice administrative, est incompétent pour connaître d'un recours qui relève en premier et dernier ressort du conseil d'État en application des dispositions de l'article L. 311-1-1 du même code. Par suite, la requête de la [commune de Capbreton](#) est portée devant une juridiction incompétente et doit être rejetée en application des dispositions précitées de l'article [R. 522-8-1](#) du code de justice administrative.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article [L. 761-1](#) du code de justice administrative :
8. Les dispositions de l'article [L. 761-1](#) du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance de référé la partie perdante, la somme demandée par la commune requérante au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la [commune de Capbreton](#) la somme demandée par la société RTE au même titre.

ORDONNE :

Article 1 : La requête de la [commune de Capbreton](#) est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la [commune de Capbreton](#), au préfet de la Gironde, préfet de la région Nouvelle Aquitaine, à la préfète des Landes, au préfet des Pyrénées Atlantiques et à la société RTE.

Fait à Bordeaux, le 15 décembre 2023.

Le juge des référés, La greffière,

M. B

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique en ce qui le concerne, et à tous commissaires de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.

Pour expédition conforme,

La greffière,