

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BORDEAUX**

N° 2401120, 2401121, 2401122

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE SEIGNOSSE
COMMUNE DE CAPBRETON
FEDERATION Sepanso LANDES et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Hervé Bourdarie
Rapporteur

Le tribunal administratif de Bordeaux
(4ème chambre)

M. Arthur Bongrain
Rapporteur public

Audience du 27 juin 2024
Décision du 11 juillet 2024

D

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête n° 2401120, enregistrée le 21 novembre 2023 sous le n° 489564 au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'Etat que le président de cette dernière a attribué au tribunal par ordonnance n° 489564, 489582, 489737 du 9 février 2024, des pièces complémentaires et deux mémoires enregistrés les 9 avril, 12 avril 2024 et 6 mai 2024, la commune de Seignosse, représentée par la SCP Bouyssou et Associes, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 22 septembre 2023 de la ministre de la transition énergétique portant déclaration d'utilité publique, pour leur partie française, des travaux de création d'une double liaison électrique sous-marine et souterraine à 400 000 volts en courant continu Cubnezais – Gatika 1 et 2 entre les futures stations de conversion de Cubnezais en France et de Gatika en Espagne, pour l'interconnexion électrique entre la France et l'Espagne par le golfe de Gascogne ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

Sur la légalité externe :

- en tant que personne privée chargée d'une mission de service public, l'organe délibérant de la société RTE (Réseau de Transport d'Electricité) devait prendre une décision pour recourir à la procédure de déclaration d'utilité publique ;

- les concertations préalables réalisées sont irrégulières car :

o le public n'a pas été mis à même de débattre des caractéristiques principales du projet dès lors qu'il était défini trop précisément : la localisation des stations de conversion était actée de même que le choix d'une liaison principalement sous-marine ;

○ le public ne pouvait pas débattre de l'opportunité et des enjeux socio-économiques du projet sur la base d'un coût initialement estimé à 1 750 M€ en octobre 2017 et réévalué à 3 100 M€ en janvier 2023 ; cette augmentation substantielle impliquait de procéder à de nouvelles concertations car elle révèle que le projet initialement soumis à concertation était remis en cause ;

- l'enquête publique unique et l'enquête publique complémentaire sont entachées d'illégalités car :

○ les arrêtés du 15 septembre 2022 et du 7 avril 2023 prescrivant respectivement l'ouverture d'une enquête publique unique et d'une enquête publique complémentaire ont été pris par les préfets des Pyrénées-Atlantiques, des Landes et de la Gironde sans que n'intervienne la ministre de la transition énergétique qui est pourtant compétente pour prendre l'un des actes sur lesquels porte l'enquête publique en tant que signataire de l'arrêté portant déclaration d'utilité publique, en vertu des articles L. 123-3 et L. 123-6 du code de l'environnement qui priment l'article R. 123-3 du même code ;

○ les mesures de publicité des enquêtes publique unique et complémentaire sont irrégulières car :

✓ l'avis d'enquête unique a été publié dans Les Echos et Aujourd'hui en France alors que l'arrêté inter-préfectoral du 15 septembre 2022 annonçait en son article 6 une publication dans Le Monde et Le Figaro ; les panneaux prévus n'ont pas été affichés dans l'ensemble des communes concernées par le tracé et il n'est pas établi que l'avis d'enquête aurait été affiché pendant toute la durée de l'enquête ; le nombre de contributions pour un tel projet dans un pays de 68 millions d'habitants démontre que les supports de diffusion n'étaient pas appropriés ;

✓ l'arrêté relatif à l'enquête publique complémentaire souffre du même défaut de publication dans des journaux nationaux de moindre diffusion que ceux prévus ; l'affirmation de la commission d'enquête selon laquelle l'avis d'enquête publique a été affiché sur 145 panneaux installés sur l'ensemble du tracé n'est pas attestée par constat d'huissier ou d'autres pièces ; le nombre de contributions démontre que les supports de publication n'étaient pas appropriés aux enjeux du projet ;

○ le dossier n'a pas été mis en ligne pendant toute la durée de l'enquête ou consultable via des postes informatiques dédiés au sein des communes désignées dans l'avis d'enquête de sorte que le public a été privé d'une garantie ;

○ le régime juridique de l'enquête publique complémentaire n'a pas été respecté car l'augmentation de l'estimation initiale du coût du projet de 60 % ne constitue pas une modification de l'économie générale du projet, elle révèle l'insincérité du contenu de l'enquête publique unique ;

○ le dossier de l'enquête publique complémentaire ne comportait pas l'avis du Conseil national de la protection de la nature de sorte que son incomplétude a entaché la procédure d'irrégularité ;

- l'étude d'impact est insuffisante car :

○ le périmètre de l'étude est tronqué car limité au territoire français alors que l'évaluation des impacts cumulés en milieu marin est une obligation et que les travaux vont durer plusieurs années, de jour comme de nuit ;

○ l'analyse de l'état initial du site, les analyses des impacts du projet et les mesures de la séquence dite évaluer-réduire-compenser sont insuffisantes comme l'a relevé le Conseil national de la protection de la nature dans son avis du 22 août 2022 notamment en ce qui concerne la biodiversité marine et la biodiversité terrestre ;

○ l'analyse des solutions de substitution raisonnables est substantiellement insuffisante notamment au regard des incidences du projet sur l'environnement ; l'alternative d'un tracé souterrain terrestre qui a été étudiée par RTE devait être présentée dans l'étude d'impact ;

Sur la légalité interne :

- le projet est dépourvu d'utilité publique car ses inconvénients sont excessifs au regard de ses avantages ; le projet déclaré d'intérêt commun par la Commission européenne dans sa décision du 14 octobre 2013 prévoit une interconnexion France-Espagne entre l'Aquitaine et le Pays basque espagnol et pas nécessairement sous-marine ; la présence de courant alternatif résiduel dans les lignes devait conduire à l'application de l'instruction du 15 avril 2013 relative à l'urbanisme à proximité des lignes de transport d'électricité ; l'absence de risques pour la santé humaine des champs électromagnétiques, y compris en cas de courant continu, n'est pas établie ; l'impact environnemental est minoré et incomplet que ce soit sur le domaine terrestre ou maritime ; son coût financier est exorbitant d'autant qu'il n'intègre pas le coût du démantèlement lié à la durée de vie de 40 ans du projet ; les valeurs actualisées nettes mises en avant par RTE ne peuvent être retenues faute d'être expliquées ;

- l'arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation du tracé retenu et maintenu majoritairement en sous-marin en dépit du caractère infranchissable du canyon de Capbreton ;

- l'article L. 414-4 du code de l'environnement a été méconnu compte tenu de l'existence d'un doute raisonnable quant à l'absence d'impact significatif du projet sur les objectifs de conservation de la zone Natura 2000 n° 7200681 « zone humide de l'arrière dune du littoral girondin » ; le porteur ne peut proposer de mesures compensatoires des impacts notables de son projet sans justifier de l'absence de solutions alternatives et de raisons d'intérêt public majeur ;

- aucune dérogation espèces protégées n'a été sollicitée ou obtenue s'agissant du grand dauphin, du dauphin commun, du marsouin commun, du saumon Atlantique et de l'esturgeon européen en méconnaissance de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ;

- le principe d'action préventive tiré de l'article L. 110-1 du code de l'environnement est méconnu du fait de l'absence et de l'insuffisance de mesures de la séquence évaluer-réduire-compenser ;

- le préambule et l'article 1^{er} de la charte de l'environnement sont méconnus en raison des atteintes graves et durables que le projet va causer à la biodiversité marine et terrestre.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 avril 2024, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par trois mémoires enregistrés les 9 avril, 23 avril et 21 mai 2024 la société Réseau de Transport d'Electricité (RTE), représentée par la SCP Anne Sevaux et Paul Mathonnet, conclut :

- à titre principal à l'irrecevabilité de la requête, faute pour la requérante d'avoir notifié son recours à l'auteur et au bénéficiaire de l'arrêté attaqué ;

- à titre subsidiaire au rejet de la requête ;

- à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la commune de Seignosse, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ordonnance du 5 juin 2024, la clôture d'instruction a été prononcée avec effet immédiat.

II. Par une requête n° 2401121, enregistrée le 22 novembre 2023 sous le n° 489582 au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'Etat que le président de cette dernière a attribué au tribunal par ordonnance n° 489564, 489582, 489737 du 9 février 2024, la commune de Capbreton, représentée par la SCP Boutet-Hourdeaux, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 22 septembre 2023 de la ministre de la transition énergétique portant déclaration d'utilité publique, pour leur partie française, des travaux de création d'une double liaison électrique sous-marine et souterraine à 400 000 volts en courant continu Cubnezais – Gatika 1 et 2 entre les futures stations de conversion de Cubnezais en France et de Gatika en Espagne, pour l'interconnexion électrique entre la France et l'Espagne par le golfe de Gascogne ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

Sur la légalité externe :

- l'auteur de l'arrêté en litige était incompétent pour le signer faute de production d'un arrêté ministériel de délégation de signature au profit de la directrice générale de l'énergie et du climat ;

- l'étude d'impact était entachée de nombreuses insuffisances de nature à nuire à l'information complète de la population et à exercer une influence sur le sens de la décision prise :

○ les solutions de substitution raisonnables n'ont pas été examinées ;

○ les principales raisons du choix retenu ne sont pas motivées eu égard aux incidences environnementales du projet ;

- les éléments composant le dossier d'enquête publique étaient insuffisants car ils n'ont pas permis à la population de s'assurer que les travaux présentaient un caractère d'utilité publique compte tenu de leur coût total, tel que raisonnablement apprécié à la date de réalisation de l'enquête ;

Sur la légalité interne :

- le bilan coûts/avantages du projet est défavorable au regard de ses conséquences économiques et environnementales pour la commune de Capbreton ; le défrichement d'une surface importante de son massif forestier au sud de son territoire et ses conséquences écologiques peuvent être atténués par la solution alternative qu'elle a proposée ; la réalisation des travaux entraînera des répercussions négatives pour son activité économique même s'ils sont réalisés en dehors de la période estivale ;

- l'arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'il méconnaît le principe de précaution consacré à l'article 1^{er} de la charte de l'environnement et à l'article L. 110-1 II 1° du code de l'environnement ; une distance minimale de 100 mètres par rapport aux habitations aurait dû être respectée pour tenir compte des champs électromagnétiques ; l'instruction du 15 avril 2013 s'applique aux câbles souterrains et ne distingue pas entre courant alternatif et continu.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 avril 2024, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 9 avril 2024 la société Réseau de Transport d'Electricité (RTE), représentée par la SCP Anne Sevaux et Paul Mathonnet, conclut :

- à titre principal à l'irrecevabilité de la requête, faute pour la requérante d'avoir notifié son recours à l'auteur et au bénéficiaire de l'arrêté attaqué ;
- à titre subsidiaire au rejet de la requête ;
- à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la commune de Capbreton, sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ordonnance du 21 mai 2024, la clôture d'instruction a été prononcée avec effet immédiat.

III. Par une requête n° 2401122, enregistrée le 28 novembre 2023 sous le n° 489737 au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'Etat que le président de cette dernière a attribué au tribunal par ordonnance n° 489564, 489582, 489737 du 9 février 2024, des pièces complémentaires et deux mémoires enregistrés respectivement les 22 février, 9 avril et 17 avril 2024, la fédération Sepanso Landes et l'association Landes Aquitaine Environnement, représentées par Me Wattine, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 22 septembre 2023 de la ministre de la transition énergétique portant déclaration d'utilité publique, pour leur partie française, des travaux de création d'une double liaison électrique sous-marine et souterraine à 400 000 volts en courant continu Cubnezais – Gatika 1 et 2 entre les futures stations de conversion de Cubnezais en France et de Gatika en Espagne, pour l'interconnexion électrique entre la France et l'Espagne par le golfe de Gascogne ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que le bilan coûts/avantages du projet est négatif pour la France car :

- son analyse est faussée et son financement est obsolète ;
- le projet présente un coût excessif notamment au regard d'autres projets d'interconnexion électrique avec câbles sous-marins et des projets terrestres souterrains ;
- il porte atteinte à l'environnement et a fait l'objet d'une étude d'impact lacunaire, entraîne une destruction disproportionnée d'espèces et de sites protégés, est assorti de mesures d'évitement, de réduction et de compensation insuffisantes, aggrave l'érosion dunaire, n'a pas fait l'objet d'une étude d'un tracé alternatif empruntant les emprises autoroutières et ferroviaires qui aurait été moins attentatoire pour l'environnement ;
- il porte atteinte à la santé publique et au principe de précaution.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 avril 2024, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Par deux mémoires enregistrés les 9 avril et 23 avril 2024, la société Réseau de Transport d'Electricité (RTE), représentée par la SCP Anne Sevaux et Paul Mathonnet, conclut :

- à titre principal à l'irrecevabilité de la requête, faute pour les requérantes d'avoir notifié leur recours à l'auteur et au bénéficiaire de l'arrêté attaqué ;
- à titre subsidiaire au rejet de la requête ;
- à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge des requérantes sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ordonnance du 21 mai 2024, la clôture d'instruction a été prononcée avec effet immédiat.

Vu :

- l'ordonnance n° 489564, 489582, 489737 du 9 février 2024 du président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ;
- les autres pièces des dossiers.

Vu :

- la Charte de l'environnement ;
- le code de l'environnement ;
- le décret n° 2005-850 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement ;
- le décret n° 2022-845 du 1er juin 2022 relatif aux attributions du ministre de la transition énergétique ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Bourdarie,
- les conclusions de M. Bongrain, rapporteur public,
- les observations de Me Izembard, représentant la commune de Seignosse,
- les observations de Me Debaty, représentant la commune de Capbreton,
- les observations de Me Wattine, représentant la Fédération Sepanso Landes et l'association Landes Aquitaine Environnement,
- et les observations de Me Mathonnet, représentant la société Réseau de Transport d'Electricité (RTE).

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Seignosse, par une requête n° 2401120, la commune de Capbreton, par une requête n° 2401121 et la Fédération Sepanso Landes et l'association Landes Aquitaine Environnement, par une requête n° 2401122, demandent au tribunal d'annuler l'arrêté du 22 septembre 2023 de la ministre de la transition énergétique portant déclaration d'utilité publique, pour leur partie française, des travaux de création d'une double liaison électrique sous-marine et souterraine à 400 000 volts en courant continu Cubnezais – Gatika 1 et 2 entre les futures stations de conversion de Cubnezais en France et de Gatika en Espagne, pour l'interconnexion électrique entre la France et l'Espagne par le golfe de Gascogne.

2. Le projet consiste à renforcer l'interconnexion électrique entre la France et l'Espagne en créant une ligne à très haute tension de 400 000 volts, en courant continu, reliant la station de conversion de Cubnezais en France à celles de Gatika en Espagne. Le tracé, d'une longueur totale d'environ 400 kilomètres, sera terrestre souterrain jusqu'au littoral atlantique au niveau de la commune du Porge, avant de prendre la forme de câbles sous-marins. Alors que le projet était initialement sous-marin du Porge à la côte basque côté espagnol, les difficultés de franchissement du canyon sous-marin de Capbreton ont conduit RTE à retenir un tracé terrestre souterrain de la commune de Seignosse à celle de Capbreton avant de reprendre la voie sous-marine jusqu'à la côte espagnole pour relier Gatika par une voie terrestre souterraine. La décision contestée est relative à l'utilité publique des travaux réalisés sur le territoire et le domaine public maritime français.

3. Les requêtes n° 2401120, 2401121 et 2401122 sont dirigées contre la même décision. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur la légalité externe de l'arrêté du 22 septembre 2023 :

En ce qui concerne le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte :

4. Aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement : « *A compter du jour suivant la publication au Journal officiel de la République française de l'acte les nommant dans leurs fonctions (...) peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'Etat et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité : / 1° (...) les directeurs d'administration centrale (...) que le décret d'organisation du ministère rattache directement au ministre ou au secrétaire d'Etat (...)* ».

5. En vertu de l'article 1^{er} du décret n° 2022-845 du 1^{er} juin 2022 relatif aux attributions du ministre de la transition énergétique : « *Le ministre de la transition énergétique prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement dans les domaines de la transition énergétique et de l'énergie (...)* ». Selon le I de l'article 3 de ce décret, le ministre de la transition énergétique « *a autorité sur la direction générale de l'énergie et du climat* ».

6. Par décret du 21 juillet 2023, publié au Journal officiel le lendemain, Mme Sophie Murlon a été nommée directrice générale de l'énergie et du climat. En sa qualité de directrice d'administration centrale placée sous l'autorité de la ministre de la transition énergétique, elle a signé l'arrêté du 22 septembre 2023 en litige par délégation de cette ministre. En vertu des dispositions citées au point 4, elle est compétente pour signer, au nom du ministre, les décisions entrant dans le champ des actes délégués, soit l'ensemble des actes à l'exception des décrets, sans délégation particulière.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'absence de décision de l'organe délibérant de RTE de recourir à la procédure de déclaration d'utilité publique :

7. Par délibération du 18 décembre 2018, confirmée par une délibération du 14 janvier 2020, le directoire de la société RTE a décidé de « *poursuivre le processus de concertation et d'instruction administrative jusqu'à l'obtention des déclarations d'utilité publique (...)* ». Ces délibérations sont antérieures à la demande de déclaration d'utilité publique des travaux de création d'une double liaison électrique entre la France et l'Espagne présentée à la ministre de la transition énergétique le 1^{er} décembre 2021.

En ce qui concerne la concertation préalable :

8. Aux termes de l'article L. 121-1-A du code de l'environnement : « *Le chapitre Ier du présent titre s'applique à la participation du public préalable au dépôt de la demande d'autorisation d'un projet tel que défini à l'article L. 122-1, ou pendant la phase d'élaboration d'un plan ou d'un programme tel que défini à l'article L. 122-4, jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique ou toute autre forme de participation du public prévue au chapitre III du présent titre. / Cette participation préalable concerne les procédures : / 1° De débat public et de concertation préalable relevant de la compétence de la Commission nationale du débat public en application de l'article L. 121-8 ; / (...)* ». Aux termes du I de l'article L. 121-8 du même code : « *La Commission nationale du débat public est saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat. / Pour ces projets, le ou les maîtres d'ouvrage adressent à la commission un dossier qui décrit les objectifs et les principales caractéristiques du projet entendu au sens de l'article L. 122-1, ainsi que des équipements qui sont créés ou aménagés en vue de sa desserte. Il présente également ses enjeux socio-économiques, son coût estimatif, l'identification des impacts significatifs*

sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, une description des différentes solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre du projet. (...) ». D'après le tableau figurant à l'article R. 121-2 de ce code, la Commission nationale du débat public est saisie de droit en application du I de l'article L. 121-8 des créations de lignes électriques de tension supérieure ou égale à 400 kV et d'une longueur supérieure à 10 kilomètres. Selon l'article L. 121-9 de ce code : « *Lorsque la Commission nationale du débat public est saisie, elle détermine les modalités de participation du public au processus de décision dans les conditions suivantes : / 1° La commission apprécie, pour chaque projet, plan ou programme si le débat public doit être organisé en fonction de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. / (...) Si la commission estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut décider de l'organisation d'une concertation préalable. Elle en définit les modalités, en confie l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable et désigne un garant. La concertation préalable ainsi menée se déroule dans les conditions définies à la section 4 du présent chapitre. / (...) ».* Selon l'article L. 121-15 de ce code : « *La concertation préalable associe le public à l'élaboration d'un projet, plan ou programme dans les conditions définies par la présente section. La concertation préalable est d'une durée minimale de quinze jours et d'une durée maximale de trois mois. Quinze jours avant le début de la concertation, le public est informé des modalités et de la durée de la concertation par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par la concertation ainsi que, selon l'importance et la nature du projet, par voie de publication locale. Le bilan de cette concertation est rendu public. Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation. / (...) ».* Aux termes de l'article L. 121-15-1 de ce code : « *La concertation préalable peut concerner : / 1° Les projets, plans et programmes mentionnés à l'article L. 121-8 pour lesquels la Commission nationale du débat public a demandé une concertation préalable en application de l'article L. 121-9 ; / 1° bis Les projets mentionnés au II de l'article L. 121-8 pour lesquels une concertation préalable est menée par le maître d'ouvrage en application du même II ; / (...) La concertation préalable permet de débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques principales du projet ou des objectifs et des principales orientations du plan ou programme, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Cette concertation permet, le cas échéant, de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, son absence de mise en œuvre. Elle porte aussi sur les modalités d'information et de participation du public après la concertation préalable (...) ».*

9. Une concertation préalable a été mise en œuvre du 4 octobre 2017 au 18 janvier 2018 sous l'égide d'un garant désigné par la Commission nationale du débat public le 5 juillet 2017. Elle a été suivie par une phase dite de continuum du 1^{er} janvier 2019 jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique unique. Cette concertation s'est déroulée dans les communes des trois départements de Nouvelle-Aquitaine que sont la Gironde, les Landes et les Pyrénées-Atlantiques concernées par le tracé proposé. Le dossier et la charte de concertation étaient téléchargeables depuis l'adresse www.inelfe.eu/fr/projets/golfe-de-gascogne pendant la phase de concertation. Ces mêmes documents étaient également à la disposition du public lors des quatre réunions et des douze ateliers organisés sur les territoires concernés par le projet. Le dossier du projet présenté à la concertation comportait en sa partie 2.4 les solutions alternatives envisagées pour l'implantation des postes de raccordement (stations de conversion) et les solutions de raccordement (solution aérienne, souterraine ou sous-marine). Le maître d'ouvrage a exposé les différentes solutions envisageables et a précisé les motifs l'amenant à privilégier l'implantation d'une station de conversion à Cubnezais et le choix de câbles majoritairement sous-marins plutôt que le long des infrastructures autoroutières existantes. Ainsi, les documents soumis à la concertation préalable ont présenté plusieurs solutions possibles et précisaient les motifs pour lesquels RTE préconisait un projet d'interconnexion électrique via le golfe de Gascogne plutôt que par voie terrestre tout en faisant état

de difficultés techniques probables pour franchir le canyon de Capbreton et la barrière rocheuse au niveau du pays basque dans l'océan, inhérentes à la solution sous-marine.

10. D'une part, le garant de la concertation, dans son bilan de février 2018, a relevé 5 919 connexions sur le site internet de la consultation (côté France), 62 personnes présentes aux trois premières réunions publiques, 37 personnes présentes aux 9 premières permanences, 204 personnes participantes aux 12 ateliers territoriaux, 61 personnes aux trois réunions publiques de restitution, 21 personnes présentes aux 5 permanences complémentaires et 43 contributions, avec réponses, publiées sur la plateforme internet. Relevant le faible nombre de participants aux ateliers eu égard à l'aire d'étude du projet le garant de la concertation note que certaines catégories de participants, dont les associations de protection de l'environnement et les associations professionnelles de pêcheurs, avaient fait le choix de ne pas participer aux ateliers et réunions mais étaient associés dans le cadre du dispositif de concertation ad hoc dit Fontaine et qu'elles ont formulé des contributions notamment via la plateforme internet. Les comptes-rendus des réunions publiques des 13 et 19 octobre 2017 tenues dans le cadre de la concertation préalable montrent que le fuseau de moindre impact n'était pas défini à ce stade et que les enjeux environnementaux du projet ont été débattus. Au-delà de ce bilan quantitatif, certaines alternatives formulées par le public ont été prises en compte par le maître d'ouvrage comme les contournements de Salaunes sur le fuseau Est de la rive droite de la Dordogne. Le public a exprimé son adhésion au choix d'une utilisation préférentielle du domaine public et des infrastructures existantes pour relier les trois points d'atterrage présentés. Le collectif des associations de défense de l'environnement pays basque sud des Landes a pu exprimer son opposition au projet d'interconnexion électrique au motif que ce type d'investissement était dépourvu d'utilité, montrant ainsi que l'opportunité même de la réalisation d'un projet d'interconnexion était mise en cause. Ainsi, la localisation des stations de conversion et la solution de câbles sous-marins présentés par RTE n'ont pas empêché les participants de s'interroger sur l'opportunité d'un tel choix au regard d'autres options telles qu'une interconnexion électrique via des câbles aériens ou souterrains. Le projet de câbles sous-marins mis en avant par RTE au regard d'autres choix n'a pas obéré l'existence d'un débat quant à l'opportunité, aux objectifs et aux principales caractéristiques du projet et de solutions alternatives.

11. D'autre part, l'indication d'un coût prévisionnel du projet de 1 750 M€ en octobre 2017 alors qu'il ressort à 3 100 M€ en janvier 2023 n'a pas entaché d'irrégularité la phase de concertation préalable qui a pour objet d'organiser un débat sur un avant-projet. Lors des échanges avec le public, RTE a précisé que son évaluation des coûts était fondée sur des moyennes et donc nécessairement approximative. Il n'y avait pas lieu de procéder à une nouvelle concertation préalable en raison de l'évolution du coût du projet, sa dernière actualisation n'ayant été connue qu'après la fin de l'enquête publique unique.

En ce qui concerne l'étude d'impact :

12. Aux termes de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, dans sa version issue du décret n° 2021-837 : « I. – *Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. / Ce contenu tient compte, le cas échéant, de l'avis rendu en application de l'article R. 122-4 et inclut les informations qui peuvent raisonnablement être requises, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes. / (...)* ». Dans sa partie II, cet article liste d'autres éléments devant figurer au sein de l'étude d'impact.

13. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

14. En premier lieu, il ressort de la synthèse de l'étude d'impact environnemental réalisée par la société Inelfe, filiale commune de RTE et de son homologue espagnol, jointe au dossier d'étude d'impact dans le cadre de l'enquête publique, que les impacts du projet sur le milieu marin ont été appréhendés également pour la partie espagnole du tracé de l'interconnexion électrique.

15. En deuxième lieu, aux termes du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement : « *l'étude d'impact comporte / (...) 3° Une description des aspects pertinents de l'état initial de l'environnement, et de leur évolution en cas de mise en œuvre du projet ainsi qu'un aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet, dans la mesure où les changements naturels par rapport à l'état initial de l'environnement peuvent être évalués moyennant un effort raisonnable sur la base des informations environnementales et des connaissances scientifiques disponibles ; / 4° Une description des facteurs mentionnés au III de l'article L. 122-1 susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet : la population, la santé humaine, la biodiversité, les terres, le sol, l'eau, l'air, le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris les aspects architecturaux et archéologiques, et le paysage ; / 5° Une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres : / a) De la construction et de l'existence du projet, y compris, le cas échéant, des travaux de démolition ; / b) De l'utilisation des ressources naturelles, en particulier les terres, le sol, l'eau et la biodiversité, en tenant compte, dans la mesure du possible, de la disponibilité durable de ces ressources ; / c) De l'émission de polluants, du bruit, de la vibration, de la lumière, la chaleur et la radiation, de la création de nuisances et de l'élimination et la valorisation des déchets ; / d) Des risques pour la santé humaine, pour le patrimoine culturel ou pour l'environnement (...)* / 8° Les mesures prévues par le maître de l'ouvrage pour : – éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités ; / – compenser, lorsque cela est possible, les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité. / (...) 9° Le cas échéant, les modalités de suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées (...) ».

16. Le 22 août 2022, le Conseil national de la protection de la nature a émis un avis défavorable à la demande d'autorisation environnementale déposée par RTE dans le cadre du projet d'interconnexion électrique France-Espagne par le golfe de Gascogne. Il a estimé que le tracé retenu ne répondait pas à une absence de solutions alternatives satisfaisantes, que les enjeux et les impacts sur le milieu naturel terrestre étaient sous-évalués, que l'analyse de l'état initial du milieu naturel, particulièrement marin, était insuffisante, de même que les impacts du projet en milieu marin, que la mise en œuvre de la séquence évaluer-réduire-compenser était faible et que les mesures de réduction et de compensation envisagées étaient insuffisantes. RTE a répondu à ces griefs par un mémoire qui a notamment pris en compte les observations et critiques formulées par le Conseil national de la protection de la nature. Le maître d'ouvrage a précisé les méthodes retenues pour établir les inventaires biologiques en 2018, 2020 et 2021, l'aménagement du calendrier de recensement sur le terrain des espèces protégées en fonction par exemple des conditions météorologiques. Concernant l'état initial du milieu marin, l'étude complète a porté sur les mammifères marins, l'avifaune, les communautés benthiques, l'ichtyofaune, les chiroptères et les tortues marines. Pour la partie terrestre du tracé, hormis pour la station de conversion de Cubnezais, les impacts sont jugés faibles car le tracé emprunte prioritairement des infrastructures déjà existantes. Les défrichements sont présentés avec une étendue limitée en raison d'une liaison principalement sous-marine et du choix de suivre prioritairement les infrastructures existantes pour

la partie souterraine du tracé. Pour atténuer les impacts sur les espèces protégées de la loutre et du vison d'Europe, en raison du franchissement de cours d'eau habités ou habitables par les spécimens de ces deux espèces, il est prévu de franchir en sous-œuvre ou en sous-buse la totalité des ruisseaux et crastes favorables à ces espèces à l'exception de trois cours d'eau situés sur le fuseau girondin, prioritairement en période d'assec. Cette technique en sous-œuvre a pour effet de supprimer les risques induits par le projet sur les habitats de ces espèces. Les incidences acoustiques des travaux sous-marins sont issues de l'étude acoustique et bioacoustique réalisée par Nereis Environnement en 2018 en intégrant parmi les sources de bruit le forage du canyon de Capbreton, travaux abandonnés par la suite mais qui induisaient des incidences sonores plus importantes que la technique d'ensouillage des câbles sous-marins qui sera mise en œuvre. L'incidence du bruit sur les espèces vivant en milieu aquatique, y compris les mammifères marins, a été appréhendée au vu de nombreuses études dont certaines datent de 2018 comme celle de Jolivet, en distinguant la phase de travaux de celle d'exploitation. L'analyse des impacts des champs électromagnétiques en milieu marin a été enrichie des enseignements tirés de l'étude réalisée par Taormina et autres en 2018 et par la synthèse des connaissances des impacts des câbles sous-marins en phase de travaux et d'exploitation publiée en 2019 par l'IFREMER. La turbidité des eaux marines liée aux travaux a été modélisée en 2019 pour appréhender ses effets sur les différents groupes d'être vivants susceptibles d'être affectés. Les mesures d'évitement et de réduction, qu'elles concernent le milieu terrestre ou le milieu marin, ont été décrites par RTE afin de répondre utilement aux critiques du Conseil national de la protection de la nature. L'augmentation progressive du niveau sonore lors de la réalisation des travaux sous-marins afin d'éloigner les spécimens de mammifères marins présents dans la zone afin de diminuer le risque de les blesser en est une illustration. Ainsi, les points de faiblesse identifiés par le Conseil national de la protection de la nature ont fait l'objet d'explications ou d'approfondissements de la part de RTE qui a utilement intégré ces derniers aux documents présentés au public.

17. En troisième lieu, en vertu du 7° du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, l'étude d'impact comprend « *Une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet proposé et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, notamment une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine (...)* ».

18. Il résulte de ces dispositions que l'étude d'impact peut légalement s'abstenir de présenter des solutions qui ont été écartées en amont et qui n'ont, par conséquent, pas été envisagées par le maître d'ouvrage.

19. Il ressort des pièces des dossiers que RTE a écarté en amont l'option d'un tracé intégralement terrestre de la ligne d'interconnexion électrique entre la France et l'Espagne. Par suite, le gestionnaire du réseau de transport d'électricité français n'avait pas à faire figurer une telle option dans le dossier d'étude d'impact. Ce dernier comportait, en revanche, conformément à l'article précité, une description des solutions de substitution envisagées pour l'emplacement de la station de conversion, pour la définition des fuseaux relatifs aux liaisons souterraines, au contournement terrestre du canyon de Capbreton et aux liaisons sous-marines. Les incidences environnementales de l'option privilégiée par RTE ont été décrites et analysées. Les moyens tirés d'une insuffisance des solutions de substitution raisonnables et de motivation du choix retenu doivent être écartés.

20. Il résulte de ce qui précède que l'étude d'impact n'a pas été entachée d'insuffisances de nature à nuire à l'information du public ou à exercer une influence sur le sens de la décision prise.

En ce qui concerne l'enquête publique :

21. En premier lieu, aux termes de l'article L. 123-3 du code de l'environnement : « *L'enquête publique est ouverte et organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise. / (...) Toutefois, lorsque l'enquête est préalable à une déclaration d'utilité publique, la décision d'ouverture est prise par l'autorité de l'Etat compétente pour déclarer l'utilité publique* ». Aux termes de l'article R. 123-3 du même code : « *I. Lorsque la décision en vue de laquelle l'enquête est requise relève d'une autorité nationale de l'Etat, sauf disposition particulière, l'ouverture et l'organisation de l'enquête sont assurées par le préfet territorialement compétent. / (...) III. Lorsque le projet porte sur le territoire de plusieurs communes, départements ou régions, l'enquête peut être ouverte et organisée par une décision conjointe des autorités compétentes pour ouvrir et organiser l'enquête. Dans ce cas, cette décision désigne l'autorité chargée de coordonner l'organisation de l'enquête et d'en centraliser les résultats* ».

22. Les arrêtés du 15 septembre 2022 et du 7 avril 2023 portant ouverture respectivement de l'enquête publique unique et de l'enquête publique complémentaire ont été signés par les préfets des départements de la Gironde, désigné coordinateur, des Landes et des Pyrénées-Atlantiques. La déclaration d'utilité publique du 22 septembre 2023, signée par la ministre, relevant d'une autorité nationale de l'Etat, il incombait, en application de l'article R. 123-3 précité, aux préfets territorialement compétents de signer les arrêtés d'ouverture de ces enquêtes publiques.

23. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 123-11 du code de l'environnement : « *I. - Un avis portant les indications mentionnées à l'article R. 123-9 à la connaissance du public est publié en caractères apparents quinze jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés. Pour les projets d'importance nationale et les plans et programmes de niveau national, cet avis est, en outre, publié dans deux journaux à diffusion nationale quinze jours au moins avant le début de l'enquête. / II. - L'avis mentionné au I est publié sur le site internet de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête. Si l'autorité compétente ne dispose pas d'un site internet, cet avis est publié, à sa demande, sur le site internet des services de l'Etat dans le département. Dans ce cas, l'autorité compétente transmet l'avis par voie électronique au préfet au moins un mois avant le début de la participation, qui le met en ligne au moins quinze jours avant le début de la participation. / III. - L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête désigne le ou les lieux où cet avis doit être publié par voie d'affiches et, éventuellement, par tout autre procédé. / Pour les projets, sont au minimum désignées toutes les mairies des communes sur le territoire desquelles se situe le projet ainsi que celles dont le territoire est susceptible d'être affecté par le projet. Pour les plans et programmes de niveau départemental ou régional, sont au minimum désignées les préfetures et sous-préfetures. / Cet avis est publié quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et pendant toute la durée de celle-ci. / Lorsque certaines de ces communes sont situées dans un autre département, l'autorité chargée de l'ouverture de l'enquête prend l'accord du préfet de ce département pour cette désignation. Ce dernier fait assurer la publication de l'avis dans ces communes selon les modalités prévues à l'alinéa précédent. / IV. - En outre, dans les mêmes conditions de délai et de durée, et sauf impossibilité matérielle justifiée, le responsable du projet procède à l'affichage du même avis sur les lieux prévus pour la réalisation du projet. / Ces affiches doivent être visibles et lisibles de la ou, s'il y a lieu, des voies publiques, et être conformes à des caractéristiques et dimensions fixées par arrêté du ministre chargé de l'environnement* ».

24. S'il appartient à l'autorité administrative de procéder à la publicité de l'ouverture de l'enquête publique dans les conditions fixées par les dispositions précitées, la méconnaissance de ces dispositions n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative.

25. D'une première part, outre des parutions dans les journaux locaux d'annonces légales Sud-Ouest, Les Echos Judiciaires Girondins, les Annonces Landaises et la République des Pyrénées, les arrêtés portant ouverture de l'enquête publique unique du 15 septembre 2022 et du 7 avril 2023 ont été publiés dans les journaux à parution nationale Les Echos et Aujourd'hui en France. La publication dans ces deux derniers journaux nationaux était prévue par l'article 6 de l'arrêté du 7 avril 2023. Pour sa part, l'arrêté du 15 septembre 2022 mentionnait une publicité dans les journaux nationaux d'annonces légales Le Monde et Le Figaro. S'il est exact, comme le soutient la commune de Seignosse, que cette modification des supports de publicité nationale de cet arrêté s'est faite au profit de journaux de moindre diffusion, en revanche, la diffusion de cet avis d'enquête unique dans deux journaux nationaux, associée à sa diffusion dans plusieurs organes de presse locale publiés dans l'aire d'étude, n'a pas nui à l'information du public intéressé par le projet d'interconnexion électrique.

26. D'une deuxième part, il ressort des attestations des maires des 46 communes concernées par le projet, qui font foi jusqu'à preuve du contraire, laquelle n'est pas rapportée en l'espèce, que les avis des deux enquêtes publiques ont été affichés dans leurs mairies respectives 15 jours avant l'ouverture de l'enquête publique unique et pendant toute sa durée, soit du 17 octobre au 16 décembre 2022. Les procès-verbaux versés à l'instance établissent que les panneaux affichant les avis de chaque enquête publique ont été installés à proximité de la plupart des lieux où un ouvrage public était projeté ainsi que le prévoyait l'article 6 des arrêtés du 15 septembre 2022 et du 7 avril 2023 et conformément au IV de l'article R. 123-11 du code de l'environnement.

27. Il ressort de l'ensemble de ces éléments que les mesures de publicité des avis des deux enquêtes publiques ont été adéquates et suffisantes sans qu'un défaut d'information du public ne puisse se déduire du nombre de contributions de celui-ci.

28. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 123-12 du code de l'environnement : « *Le dossier d'enquête publique est mis en ligne pendant toute la durée de l'enquête. Il reste consultable, pendant cette même durée, sur support papier en un ou plusieurs lieux déterminés dès l'ouverture de l'enquête publique. Un accès gratuit au dossier est également garanti par un ou plusieurs postes informatiques dans un lieu ouvert au public. / Si le projet, plan ou programme a fait l'objet d'une procédure de débat public organisée dans les conditions définies aux articles L. 121-8 à L. 121-15, ou d'une concertation préalable organisée dans les conditions définies aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1, ou de toute autre procédure prévue par les textes en vigueur permettant au public de participer effectivement au processus de décision, le dossier comporte le bilan de cette procédure ainsi que la synthèse des observations et propositions formulées par le public. Lorsqu'aucune concertation préalable n'a eu lieu, le dossier le mentionne* ».

29. Il ressort des pièces des dossiers que les pièces relatives à chaque enquête publique ont été mises en ligne pendant toute la durée de chaque enquête et que des postes informatiques ou tablettes dédiées au sein des mairies des communes concernées ont permis une consultation libre et gratuite de ces pièces.

30. En quatrième lieu, aux termes du II de l'article L. 123-14 du code de l'environnement : « *Au vu des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, la personne responsable du projet, plan ou programme visé au I de l'article L. 123-2 peut, si elle estime souhaitable d'apporter à celui-ci des changements qui en modifient l'économie générale, demander à l'autorité organisatrice d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement. Dans le cas des projets d'infrastructures linéaires, l'enquête complémentaire peut n'être organisée que sur les territoires concernés par la modification. / (...)* ».

31. Le coût du projet a été estimé à 1 950 M€ par RTE dans le dossier soumis à enquête publique unique. Le porteur de projet a précisé dans ce document que ce montant était susceptible d'évoluer de manière importante, notamment à la hausse, en raison de plusieurs facteurs économiques et géopolitiques et qu'il ne pourrait être fixé de manière fiable qu'à l'issue de la conclusion des marchés. Ce montant ayant été finalement évalué à 3 100 M€, RTE a sollicité, et obtenu, l'ouverture d'une enquête publique complémentaire portant sur ce point qui s'est déroulée du 15 mai au 2 juin 2023. Il ressort du rapport de la commission d'enquête unique, en date du 8 février 2023, qu'au cours des débats, la commission a interrogé RTE sur une évolution possible du coût du projet que le maître d'ouvrage a estimé alors à 2 700 M€ tout en précisant que ce montant était encore susceptible d'évoluer. Ainsi, l'objet de l'enquête publique complémentaire procède de l'enquête publique unique dès lors qu'il est en lien avec les débats. Eu égard à l'augmentation substantielle du coût estimatif du projet, passé de 1 950 M€ à 3 100 M€, il s'agit d'une modification de l'économie générale du projet qui justifiait ainsi l'ouverture d'une enquête publique complémentaire.

32. Il ne ressort pas des pièces des dossiers que RTE était en mesure de fournir une évaluation du coût estimatif du projet plus proche du montant de 3 100 M€ dès le dépôt des demandes d'autorisation en décembre 2021. Dès lors, l'estimation initiale d'un coût de 1 950 M€ dans l'étude d'impact, assortie au surplus de l'indication d'une évolution probable à la hausse de ce coût, confirmée et affinée lors des débats avec la commission d'enquête publique unique, n'était pas insincère. L'évolution substantielle de ce coût n'a pas entachée d'irrégularité la procédure d'enquête publique prise dans son ensemble dans la mesure où cette information a été portée à la connaissance du public dans des conditions adéquates lui permettant de présenter ses observations et d'apprécier l'utilité publique du projet.

33. En cinquième et dernier lieu, aux termes de l'article R. 123-23 du code de l'environnement : « *Lorsqu'une enquête complémentaire est organisée conformément au II de l'article L. 123-14, elle porte sur les avantages et inconvénients des modifications pour le projet et pour l'environnement. L'enquête complémentaire, d'une durée de quinze jours, est ouverte dans les conditions fixées aux articles R. 123-9 à R. 123-12. / Le dossier d'enquête initial est complété dans ses différents éléments, et comprend notamment : / 1° Une note expliquant les modifications substantielles apportées au projet, plan ou programme, à l'étude d'impact, l'étude d'incidence environnementale mentionnée à l'article L. 181-1 ou au rapport sur les incidences environnementales ; / 2° Lorsqu'ils sont requis, l'étude d'impact, l'étude d'incidence environnementale mentionnée à l'article L. 181-1 ou le rapport sur les incidences environnementales intégrant ces modifications, ainsi que, le cas échéant, l'avis de l'autorité environnementale mentionné aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du présent code ou à l'article L. 104-6 du code de l'urbanisme portant sur cette évaluation environnementale actualisée et les avis des collectivités territoriales et de leurs groupements consultés en application du V de l'article L. 122-1. / (...)* ».

34. L'avis rendu par le Conseil national de la protection de la nature devait figurer au sein du dossier d'enquête initial complété des éléments listés par l'article précité. Il est constant que cet avis n'a pas été mis en ligne lors de l'enquête publique complémentaire. Toutefois, cette omission n'affectait que le dossier en ligne et pas les dossiers physiques disponibles en mairie. Il n'est pas contesté que le dossier mis en ligne et dans sa forme physique comportait le rapport de la commission d'enquête publique unique, laquelle rappelait en ses points 2.1 et 2.2 le sens de l'avis du Conseil national de la protection de la nature et la réponse qu'y a apportée RTE. De plus, il ressort du contenu des contributions que les impacts environnementaux négatifs du projet ont été dénoncés par plusieurs participants à l'enquête publique complémentaire. Dans ces conditions, l'absence de cet avis n'a pas nui à l'information du public dans une proportion telle qu'elle entacherait la procédure d'enquête publique complémentaire d'irrégularité.

35. Il résulte de ce qui précède que les procédures suivies pour l'enquête publique unique et l'enquête publique complémentaire n'ont pas été viciées.

Sur la légalité interne de l'arrêté du 22 septembre 2023 :

En ce qui concerne la méconnaissance de l'instruction du 15 avril 2013 relative à l'urbanisme à proximité des lignes de transport d'électricité :

36. L'instruction du 15 avril 2013 relative à l'urbanisme à proximité des lignes de transport d'électricité invite les préfets à recommander « *aux collectivités territoriales et aux autorités en charge de la délivrance des permis de construire, d'éviter, dans la mesure du possible, de décider ou d'autoriser l'implantation de nouveaux établissements sensibles (hôpitaux, maternités, établissements accueillant des enfants tels que crèches, maternelles, écoles primaires etc.) dans les zones qui, situées à proximité d'ouvrages THT, HT, lignes aériennes, câbles souterrains et postes de transformation ou jeux de barres, sont exposées à un champ magnétique de plus de 1 μ T* ». Elle ne présente donc pas de caractère impératif et, en tout état de cause, il ne ressort pas des pièces des dossiers que des établissements dits sensibles seraient situés à proximité des infrastructures des lignes projetées.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article L. 411-2 du code de l'environnement :

37. Aux termes de l'article L. 411-2 du code de l'environnement : « *I. – Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : / 1° La liste limitative des habitats naturels, des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées ainsi que des sites d'intérêt géologique, y compris des types de cavités souterraines, ainsi protégés ; / 2° La durée et les modalités de mise en œuvre des interdictions prises en application du I de l'article L. 411-1 ; / 3° La partie du territoire sur laquelle elles s'appliquent, qui peut comprendre le domaine public maritime, les eaux intérieures la mer territoriale, la zone économique exclusive et le plateau continental ; / 4° La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle : / a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels (...)* ».

38. Les arrêtés interministériels pris en application des articles R. 411-1 et suivants du code de l'environnement pour fixer les listes des espèces animales et végétales à protéger n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet d'interdire de déclarer d'utilité publique des travaux ou opérations susceptibles de porter atteinte à des espèces protégées, mais simplement de soumettre leur réalisation à une procédure d'autorisation. Par suite, est inopérante à l'encontre de l'arrêté attaqué portant déclaration d'utilité publique la méconnaissance alléguée des dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article L. 414-4 du code de l'environnement :

39. Aux termes de l'article L. 414-4 du code de l'environnement : « I. – Lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site, dénommée ci-après " Evaluation des incidences Natura 2000 " : / (...) 2° Les programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ; / 3° Les manifestations et interventions dans le milieu naturel ou le paysage. / (...) III. – Sous réserve du IV bis, les documents de planification, programmes ou projets ainsi que les manifestations ou interventions soumis à un régime administratif d'autorisation, d'approbation ou de déclaration au titre d'une législation ou d'une réglementation distincte de Natura 2000 ne font l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000 que s'ils figurent : / 1° Soit sur une liste nationale établie par décret en Conseil d'Etat ; / 2° Soit sur une liste locale, complémentaire de la liste nationale, arrêtée par l'autorité administrative compétente. / (...) VI. – L'autorité chargée d'autoriser, d'approuver ou de recevoir la déclaration s'oppose à tout document de planification, programme, projet, manifestation ou intervention si l'évaluation des incidences requise en application des III, IV et IV bis n'a pas été réalisée, si elle se révèle insuffisante ou s'il en résulte que leur réalisation porterait atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000. / VII. – Lorsqu'une évaluation conclut à une atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 et en l'absence de solutions alternatives, l'autorité compétente peut donner son accord pour des raisons impérieuses d'intérêt public majeur. Dans ce cas, elle s'assure que des mesures compensatoires sont prises pour maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000. Ces mesures compensatoires sont à la charge de l'autorité qui a approuvé le document de planification ou du bénéficiaire du programme ou projet d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, de la manifestation ou de l'intervention. La Commission européenne en est tenue informée ». Selon l'article R. 414-21 de ce code : « Toute personne souhaitant élaborer un document de planification, réaliser un programme ou un projet, organiser une manifestation ou procéder à une intervention mentionnés à l'article R. 414-19 ou figurant sur une liste locale mentionnée au 2° du III de l'article L. 414-4 accompagne son dossier de présentation du document de planification, sa demande d'autorisation ou d'approbation ou sa déclaration du dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 mentionné à l'article R. 414-23. Lorsque le document, programme ou projet fait l'objet d'une enquête publique, cette évaluation est jointe au dossier soumis à enquête publique. / Le contenu de ce dossier peut se limiter à la présentation et à l'exposé définis au I de cet article, dès lors que cette première analyse permet de conclure à l'absence d'incidence sur tout site Natura 2000 ».

40. Il doit être tenu compte, pour évaluer les incidences d'un projet sur l'état de conservation d'un site d'importance communautaire, des mesures, prévues par le projet, de nature à supprimer ou réduire les effets dommageables de celui-ci sur le site. En revanche, il n'y a pas lieu de tenir compte, à ce stade, des mesures compensatoires envisagées, le cas échéant, dans l'étude d'incidences, si le projet répond aux conditions posées par le III de l'article L. 414-4 du code de l'environnement.

41. Il ressort de l'étude des incidences Natura 2000 réalisée par RTE en novembre 2021 que le projet est susceptible d'avoir une incidence sur plusieurs zones spéciales de conservation dont celle portant le n° 7200681, intitulée « zones humides de l'arrière dune du littoral girondin » qui constitue un habitat favorable à la loutre et au vison d'Europe, espèces relevant d'un plan national d'action et figurant à l'annexe de l'arrêté du 9 juillet 1999. Des indices de présence de la loutre ont été identifiés au niveau du canal des Etangs au contraire du vison dont la présence a été qualifiée de potentielle, ce type d'habitat étant susceptible de l'accueillir. Cette zone Natura 2000 s'étend sur 11 103 hectares. Outre les lacs de Lacanau et de Carcans-Hourtin, elle comprend notamment le réseau hydrographique principal dont le canal des Etangs et la ripisylve qui correspond à une bande d'environ 2 mètres de large depuis le pied de la berge des cours d'eau de ce réseau. Il ressort de l'étude des incidences Natura 2000 que RTE a mis en avant l'incertitude existante quant à la localisation exacte des insertions des culées de la passerelle destinée à enjamber le canal des Etangs au niveau du pont routier existant au lieu-dit la Cantine Nord sur la commune du Porge. Les câbles passant en encorbellement au niveau de la passerelle, l'intégrité du lit du cours d'eau est préservée. Le maître d'ouvrage a pris le parti de retenir la solution la plus pénalisante pour les espèces protégées. Cette solution impliquait la coupe de quelques arbres au sein de la ripisylve dont les impacts seraient réduits par la plantation d'arbustes d'essences locales en plus de la remise en état du haut des berges après les travaux et la mise en place d'un encorbellement sur les culées de l'ouvrage de franchissement. La mesure de compensation proposée en raison de l'impact estimé à 7 mètres de largeur sur chaque berge du fait de l'implantation la plus défavorable des insertions des culées était une gestion de la ripisylve sur 50 mètres amont et 50 mètres aval des berges du canal des Etangs afin d'augmenter la qualité des habitats favorables aux deux espèces de mammifères semi-aquatiques d'intérêt communautaire. L'étude d'incidences conclut à l'absence d'incidence significative du projet sur le site Natura 2000 en prenant en compte les mesures de réduction et de compensation ainsi proposées. Toutefois, il ressort de la mesure de réduction n°14 du titre III de l'arrêté du 22 septembre 2023 tel que publié au Journal officiel du 29 septembre 2023, relative à l'adaptation et à l'aménagement des ouvrages hydrauliques en faveur des mammifères semi-aquatiques, que les culées de la passerelle supérieure qui enjambera le canal des Etangs seront implantées en dehors des berges du canal. Ainsi, cette localisation des insertions des culées de la passerelle permettra d'éviter l'impact sur la ripisylve, qui relève du régime des zones spéciales de conservation, que ce soit lors de la phase de travaux ou d'exploitation de l'ouvrage hydraulique. Eu égard à cette actualisation des mesures envisagées dans l'étude d'incidences dans un sens favorable à l'état de conservation du site, qui implique une absence d'impact significatif sur cette zone spéciale de conservation au regard des seules mesures d'évitement et de réduction définies par l'arrêté, celui-ci ne méconnaît pas les dispositions de l'article L. 414-4 du code de l'environnement.

En ce qui concerne le principe de précaution :

42. La Charte de l'environnement dispose dans son préambule qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins. Aux termes de son article 1^{er} : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Aux termes du 1^o du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, la protection et la gestion des espaces, ressources et milieux naturels s'inspirent notamment du « *principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable* ».

43. Une opération qui méconnaît les exigences du principe de précaution ne peut légalement être déclarée d'utilité publique. Il appartient dès lors à l'autorité compétente de l'Etat, saisie d'une demande tendant à ce qu'un projet soit déclaré d'utilité publique, de rechercher s'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, qui justifierait, en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa portée en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution. Si cette condition est remplie, il lui incombe de veiller à ce que des procédures d'évaluation du risque identifié soient mises en œuvre par les autorités publiques ou sous leur contrôle et de vérifier que, eu égard, d'une part, à la plausibilité et à la gravité du risque, d'autre part, à l'intérêt de l'opération, les mesures de précaution dont l'opération est assortie afin d'éviter la réalisation du dommage ne sont ni insuffisantes, ni excessives. Il appartient au juge, saisi de conclusions dirigées contre l'acte déclaratif d'utilité publique et au vu de l'argumentation dont il est saisi, de vérifier que l'application du principe de précaution est justifiée, puis de s'assurer de la réalité des procédures d'évaluation du risque mises en œuvre et de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans le choix des mesures de précaution.

44. D'une part, il ressort de l'avis de la délégation départementale de Gironde de l'agence régionale de santé de Nouvelle-Aquitaine que les « lignes souterraines, par rapport aux lignes aériennes, minimisent l'exposition des populations aux champs électromagnétiques. Conformément à la Recommandation du Conseil 1999/519/CE de juillet 1999, le niveau d'exposition des tiers aux champs magnétiques statiques ne devra pas dépasser la valeur limite de 40 000 μ T. Il conviendra de réaliser une vérification lors de la mise en service de la station de conversion et de la liaison souterraine, en particulier au niveau des habitations et des chemins de liaisons douces encadrant l'emprise de la station et situés à proximité du tracé de la ligne souterraine (...) ». Le rapport d'expertise, établi en avril 2022, sur l'exposition aux champs magnétiques statiques s'il relève que plusieurs études soulignent l'impossibilité de conclure quant aux effets éventuels des champs magnétiques statiques sur la santé, précise malgré tout dans sa partie conclusive, que les « mesures et simulations réalisées sur des câbles souterrains, à terre, en France, indiquent que le champ magnétique statique créé par les lignes électriques n'est plus discernable du champ magnétique terrestre dès lors que l'on s'éloigne de quelques mètres du câble » ou encore que « Toutes les revues et rapports identifiés indiquent qu'aucun effet néfaste pour la santé humaine consécutif à l'exposition à des champs magnétiques statiques n'a pu être observé, à court et long terme, y compris à des intensités de champs élevées ». Ainsi, il ne ressort pas des pièces des dossiers que le champ magnétique statique produit par le courant continu circulant depuis les postes de conversion et dans les câbles souterrains constituerait un risque susceptible de nuire de manière grave à la santé humaine.

45. D'autre part, l'autorité environnementale, dans son avis du 9 juin 2022, relève qu'aucune étude ne permet de définir précisément l'impact à long terme sur les populations marines et que le dossier présenté par RTE ne peut donc déduire l'impact de ces champs sur les espèces sensibles comme les cétacés ou les poissons migrateurs. Le rapport d'expertise d'avril 2022 indique qu'en « milieu naturel, les quelques études disponibles n'indiquent pas que les câbles puissent constituer un obstacle aux déplacements des espèces considérées, hormis peut-être pour certains saumons (croissance et capacité à retrouver leur rivière d'origine) ». Il conclut en notant que « si des effets peuvent être observés chez certaines espèces en laboratoire, à des niveaux d'intensité relativement élevés, il est à l'heure actuelle impossible d'en déduire des impacts potentiels sur les organismes marins dans leur milieu naturel ». Ainsi, il n'existe pas d'éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement. Par suite, l'arrêté du 22 septembre 2023 ne méconnaît pas le principe de précaution et la commune de Seignosse ne peut utilement se plaindre d'une insuffisance des mesures de la séquence évaluer-réduire-compenser.

En ce qui concerne l'erreur manifeste d'appréciation du choix du tracé :

46. Si la commune de Seignosse soutient qu'un autre tracé, notamment celui empruntant les infrastructures de transport, aurait présenté moins d'inconvénients que le tracé hybride terrestre/sous-marin déclaré d'utilité publique par l'arrêté du 22 septembre 2023, il n'appartient pas au tribunal d'apprécier l'opportunité du tracé choisi. Le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation doit être écarté.

En ce qui concerne l'utilité publique du projet :

47. Une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social, la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement et l'atteinte éventuelle à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

48. En premier lieu, le projet d'interconnexion électrique entre la France et l'Espagne constitue une priorité politique, inscrite dans la politique européenne de l'énergie et reconnue à ce titre comme projet d'intérêt communautaire par le règlement (UE) n° 1391/2013 du 14 octobre 2013. L'objectif est de renforcer, conformément aux orientations européennes, l'interconnexion électrique franco-espagnole pour la porter à 5 000 MW correspondant au moins à 10 % de la capacité de production électrique espagnole installée. Parmi les objectifs poursuivis par la création et le renforcement des interconnexions électriques entre Etats membres, figurent l'augmentation de l'intégration des énergies renouvelables comme source de production, l'augmentation de la production d'énergie propre, la réduction de la dépendance énergétique extérieure et des émissions de gaz à effet de serre par la diminution du recours aux énergies fossiles, le développement d'un marché interne de l'énergie interconnecté permettant la diversification énergétique et garantissant la sécurité d'approvisionnement. Le renforcement de l'interconnexion permettra d'exporter le surplus d'énergie électrique produit par les Etats concernés. Ce projet présente ainsi un intérêt public.

49. En deuxième lieu, la Commission de régulation de l'énergie, dans sa délibération du 2 mars 2023, note que le projet présente toujours un intérêt économique et environnemental global suffisant en dépit de la hausse importante des coûts. La valeur actualisée nette du projet, qui intègre les bénéfices socio-économiques et la valorisation de la sécurité d'approvisionnement, est évaluée en 2022 à un montant compris entre 291 et 363 millions d'euros par an. Cette valorisation actualisée nette a augmenté depuis 2017 en raison de la forte augmentation des prix du gaz, l'interconnexion permettant une moindre consommation d'énergie électrique d'origine fossile grâce à l'injection plus aisée d'électricité d'origine nucléaire ou renouvelable. La durée de vie des installations, estimée à 40 ans, a été prise en compte dans le calcul de la valeur actualisée nette. La différence des retombées positives du projet entre la France et l'Espagne a été atténuée par la répartition de la subvention attribuée par l'Union européenne et le rééquilibrage des coûts supportés par chacun des deux gestionnaires de transport d'électricité. Si la commune de Capbreton se plaint des conséquences négatives sur son économie touristique des travaux de réalisation des infrastructures, celles-ci seront limitées dans le temps et il est prévu que ces travaux soient réalisés en dehors de la saison estivale. De plus, la présence de chantiers sur son territoire entraînera des retombées économiques positives.

50. En troisième lieu, la partie sous-marine du projet, qui n'emporte pas d'incidences significatives sur le milieu marin, a permis d'éviter d'autres contraintes sur le milieu terrestre comme une plus grande surface défrichée, même en empruntant majoritairement les voies de circulation existantes. Les impacts sur le milieu terrestre ont été limités par le choix d'un tracé souterrain pour les liaisons entre la station de conversion et l'atterrage du Porge et pour le contournement du canyon de Capbreton. Les atteintes concernant 6,25 hectares de zones humides, en zone girondine, auront un impact limité grâce aux mesures de réduction et de compensation mises en œuvre, considérées suffisantes en termes de surface et de rétablissement des fonctionnalités des zones humides. Les impacts sur le milieu terrestre ne sont pas significatifs après prise en compte des mesures d'évitement, de réduction et de compensation. Les atteintes alléguées des effets des champs magnétiques du courant continu sur la santé humaine, animale et sur l'environnement ne sont pas corroborées par l'état des connaissances scientifiques. Les défrichements réalisés sur le territoire de la commune de Capbreton le long des voies de circulation ne représentent qu'une faible superficie du massif forestier communal, au demeurant constitué aux deux tiers par des pins d'exploitation. Le risque d'érosion du cordon dunaire a été écarté grâce à la localisation suffisamment éloignée des cordons des trous de forage pour la réalisation des atterrages. La société RTE a également tenu compte du recul du trait de côte pour implanter les infrastructures en sous-œuvre de part et d'autre des cordons dunaires.

51. Il résulte de ce qui précède qu'eu égard à l'intérêt public que présente le projet, à son importance et aux mesures qui l'accompagnent pour éviter, réduire ou éventuellement compenser ses effets sur la faune, la flore et les zones humides, les inconvénients qu'il présente, notamment en termes de coût, d'atteintes portées au massif forestier, de conséquences au demeurant non démontrées pour la santé humaine et les espèces marines et d'impacts limités sur l'environnement, ne présentent pas un caractère excessif de nature à retirer au projet son caractère d'utilité publique.

52. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par RTE, que les requêtes n° 2401120, 2401121 et 2401122 doivent être rejetées, y compris les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

53. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de chacune des communes de Seignosse et de Capbreton d'une part, et des associations fédération Sepanso Landes et Landes Aquitaine environnement d'autre part, au titre des frais exposés par la société RTE et non compris dans les dépens, une somme de 1 500 euros.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes n° 2401120, n° 2401121 et n° 2401122 sont rejetées.

Article 2 : La commune de Seignosse, la commune de Capbreton et les associations fédération Sepanso Landes et Landes Aquitaine environnement prises ensemble, verseront une somme de 1 500 euros à la société RTE au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions présentées par la société RTE sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Seignosse, à la commune de Capbreton, à la fédération Sepanso Landes et à l'association Landes Aquitaine environnement, au ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et à la société RTE.

Délibéré après l'audience du 27 juin 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Munoz-Pauziès, présidente,
M. Bilate, premier conseiller,
M. Bourdarie, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 juillet 2024.

Le rapporteur,

La présidente,

H. BOURDARIE

F. MUNOZ-PAUZIÈS

La greffière,

M. CORREIA

La République mande et ordonne au ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires en ce qui le concerne et à tous huissiers à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,
Le greffier,