

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE NANTES**

N°17NT02619

---

ASSOCIATION FORCE 5

---

Mme Picquet  
Rapporteur

---

M. Sacher  
Rapporteur public

---

Audience du 9 novembre 2018  
Lecture du 26 novembre 2018

---

34  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Nantes

5ème chambre

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

L'association Force 5 a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler l'arrêté interpréfectoral du 20 avril 2015 par lequel les préfets du Finistère et du Morbihan ont déclaré d'utilité publique les travaux de construction et d'exploitation de la canalisation de transport de gaz naturel dite « Bretagne Sud » entre Pleyben et Plumergat et ses installations annexes.

Par un jugement n°1502992 du 23 juin 2017 le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 24 août 2017 et 3 septembre 2018, l'association Force 5, représentée par Me Faro, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 23 juin 2017 ;

2°) d'annuler l'arrêté interpréfectoral du 20 avril 2015 ;

3°) dans le dernier état de ses écritures, de mettre à la charge de l'Etat et de la société GRTgaz respectivement la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier dès lors qu'il n'est pas suffisamment motivé sur l'utilité publique indépendamment de la réalisation de la centrale de Landivisiau, que l'unique mémoire en défense de la société GRTgaz enregistré par le greffe du tribunal le 21 septembre 2016, n'a pas été communiqué aux autres parties, en méconnaissance de l'article R. 611-1 du code de justice administrative et que le jugement vise un mémoire en défense des préfets du Finistère et du Morbihan enregistré le 4 novembre 2016 alors que le mémoire qui lui a été transmis est daté du 3 mars 2017 ;

- il convenait de considérer les raccordements nécessaires, et en particulier le gazoduc Bretagne Sud, comme des infrastructures de l'équipement industriel qu'est la centrale de Landivisiau, ce qui entraînait la saisine de la commission nationale du débat public ;

- le délai d'enquête publique n'était pas suffisant ;

- l'étude d'impact n'était pas suffisante dès lors que l'analyse des impacts du projet sur les zones humides est insuffisante ;

- le projet du gazoduc «Bretagne sud» est dépourvu d'utilité publique en raison de son absence d'autonomie par rapport au projet de centrale de Landivisiau et l'utilité publique de ce projet de centrale n'est pas davantage démontrée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 février 2018, la société GRTgaz, représentée par Me Lhéritier, conclut au rejet de la requête et demande qu'il soit mis à la charge de l'association requérante une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société GRTgaz fait valoir qu'aucun des moyens d'annulation soulevés par la requérante n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 mai 2018, le ministre de la transition écologique et solidaire conclut au rejet de la requête.

Le ministre fait valoir qu'aucun des moyens d'annulation soulevés par la requérante n'est fondé.

Vu la lettre en date du 21 août 2018, les parties ont été informées que l'affaire était susceptible, à compter du 5 septembre 2018, de faire l'objet d'une clôture d'instruction à effet immédiat en application des dispositions de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative.

La cour a communiqué à l'association Force 5, le 10 septembre 2018, le mémoire de la société GRTgaz produit dans le cadre de la 1<sup>ère</sup> instance le 21 septembre 2016.

Un mémoire, enregistré le 21 septembre 2018, a été présenté pour le ministre de la transition écologique et solidaire et n'a pas été communiqué.

Par une ordonnance du 24 septembre 2018, la clôture d'instruction a été fixée au même jour en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Un mémoire, enregistré le 12 octobre 2018, a été présenté pour la société GRTgaz et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Picquet,
- les conclusions de M. Sacher, rapporteur public,
- et les observations de Me Faro, représentant l'association Force 5, et de Me Roussarie substituant Me Lhéritier, représentant la société GRTgaz.

Considérant ce qui suit :

1. Le préfet de la région Bretagne, le président du conseil régional de Bretagne, le président de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le président de la société réseau de transport d'électricité (RTE) et la directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ont signé, le 14 décembre 2010, le pacte électrique breton, qui vise à sécuriser durablement l'approvisionnement énergétique de la Bretagne. Dans ce cadre, ont été autorisés : une centrale à cycle combiné gaz à Landivisiau, placée sous maîtrise d'ouvrage de la compagnie électrique de Bretagne (CEB), un raccordement électrique souterrain d'une longueur de 18,3 km, entre le futur site de Landivisiau et le poste existant de la Martyre, placé sous maîtrise d'ouvrage de la société RTE (les travaux ayant été déclarés d'utilité publique par arrêté du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie du 22 avril 2015) et un raccordement au réseau de transport de gaz via deux canalisations de transport de gaz, l'une de 20 km pour «l'alimentation du client compagnie électrique de Bretagne CCCG à Landivisiau», l'autre de 110 km, dénommée gazoduc «Bretagne sud» reliant Pleyben dans le Finistère à Plumergat dans le Morbihan. Pour ce dernier projet de gazoduc « Bretagne Sud », les travaux ont été déclarés d'utilité publique par un arrêté interpréfectoral du 20 avril 2015 des préfets du Finistère et du Morbihan. Cet arrêté a été contesté par l'association Force 5, association agréée pour la protection de l'environnement. Sa demande d'annulation a été rejetée par le tribunal administratif de Rennes par un jugement du 23 juin 2017 à l'encontre duquel elle fait appel.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Aux termes de l'article L. 9 du code de justice administrative : « *Les jugements sont motivés.* ».

3. Le jugement attaqué, s'est fondé, pour écarter le moyen tiré de l'absence d'utilité publique, notamment sur les circonstances qu'il est prévu que l'alimentation en gaz naturel de la centrale électrique de Landivisiau soit assurée principalement par la canalisation de gaz « Bretagne Sud » et que par ailleurs, en offrant de nouvelles capacités de transport de gaz naturel, ce projet s'inscrit dans le plan décennal de développement du réseau de transport de GRTgaz, non seulement pour l'alimentation en gaz naturel de la centrale électrique projetée, mais également comme devant permettre d'offrir une alternative énergétique aux industriels, aux collectivités et aux particuliers. Ce jugement, qui expose de façon suffisamment précise les considérations de fait et de droit qui le fondent est, ainsi, conforme aux dispositions précitées

de l'article L. 9 du code de justice administrative, alors même qu'il ne mentionne pas les éléments établissant ce caractère d'alternative énergétique.

4. Aux termes de l'article R. 611-1 du code de justice administrative : « *La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes dans les conditions prévues aux articles R. 611-3, R. 611-5 et R. 611-6. / (...)* ». Il résulte de ces dispositions, destinées à garantir le caractère contradictoire de l'instruction, que la méconnaissance de l'obligation de communiquer un mémoire ou une pièce contenant des éléments nouveaux est en principe de nature à entacher la procédure d'irrégularité ; il n'en va autrement que dans le cas où il ressort des pièces du dossier que, dans les circonstances de l'espèce, cette méconnaissance n'a pu préjudicier aux droits des parties.

5. Il ressort des pièces du dossier que la date d'enregistrement du mémoire en défense des préfets du Finistère et du Morbihan au 21 septembre 2016 est une simple erreur de plume, ce mémoire ayant été enregistré le 3 mars 2017 et communiqué aux parties. En revanche, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'unique mémoire présenté pour la société GRTgaz, enregistré au greffe du tribunal le 21 septembre 2016, ait été communiqué à l'association Force 5. Cette absence de communication a préjudicié aux droits des parties dès lors que le mémoire de la société GRTgaz était le seul à contenir en pièce jointe notamment l'étude d'impact sur laquelle se sont fondés les premiers juges pour rejeter la demande de l'association Force 5. Il résulte de ce qui précède que l'association Force 5 est fondée à soutenir que le jugement attaqué est intervenu à la suite d'une procédure irrégulière.

6. Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par l'association Force 5 devant le tribunal administratif de Rennes.

#### Sur les conclusions à fin d'annulation :

7. En premier lieu, l'article L. 121-8 du Code de l'environnement dispose : « I.- *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.* ». Ces critères et seuils sont mentionnés aux articles R. 121-1 et R. 121-2 du même code, lesquels distinguent notamment une rubrique « 5° *Création de canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures ou de produits chimiques* », le seuil étant fixé par rapport au diamètre et à la longueur de la canalisation et une rubrique « 11° *Equipements industriels. (...)* » avec un seuil prenant en compte le coût des bâtiments et infrastructures. Il ressort des pièces du dossier que le maître d'ouvrage du projet litigieux de construction et d'exploitation de la canalisation de transport de gaz naturel n'est pas le maître d'ouvrage de la centrale électrique de Landivisiau et de par ses finalités, le projet de canalisation de gaz, qui correspond à une rubrique spécifique des articles R. 121-1 et R. 121-2 du code de l'environnement, est distinct de ce projet de centrale. Dès lors, c'est à bon droit que le projet en cause de canalisation de gaz a pu être regardé comme entrant dans la rubrique 5° mentionnée par les textes précités et non comme devant être englobé avec la centrale électrique dans la rubrique 11°. Il est constant que les seuils fixés au 5° pour la saisine de la commission nationale du débat public n'étaient pas atteints en l'espèce. Par conséquent, le moyen tiré de ce que la commission nationale du débat public aurait dû être saisie doit être écarté.

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 123-6 du code de l'environnement alors applicable : « *La durée de l'enquête publique est fixée par l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête. Cette durée ne peut être inférieure à trente jours et ne peut excéder deux mois, sauf le cas où les dispositions des articles R. 123-22 ou R. 123-23 sont mises en œuvre.* ». L'enquête publique du gazoduc « Bretagne sud » s'est déroulée du 15 septembre au 17 octobre 2014, soit plus de trente jours, conformément aux dispositions précitées. Si cette enquête a eu lieu sur la même période que l'enquête publique concernant la centrale de Landivisiau, cette dernière enquête s'est terminée plus de dix jours après la clôture de la première. Il est constant que les dossiers n'étaient consultables que dans cinq communes du Finistère et aux horaires des mairies. Toutefois, il n'est pas établi que ces conditions n'auraient pas permis au public de faire valoir ses observations sur le projet et d'ailleurs, il ressort des conclusions de la commission d'enquête que le maître d'ouvrage, qui disposait d'une version numérique du dossier, l'adressait gracieusement à ceux qui la lui réclamaient soit directement, soit par l'intermédiaire de la préfecture du Finistère. Enfin, la commission d'enquête a indiqué qu'il n'y avait pas lieu de prolonger l'enquête dès lors « qu'elle a été précédée d'une concertation importante et que si le dossier est volumineux, il est très bien présenté avec une prise de connaissance accessible y compris pour le grand public ». Au vu de l'ensemble de ces éléments, la requérante n'est pas fondée à soutenir que le délai d'enquête publique était en l'espèce insuffisant.

9. En troisième lieu, la commission d'enquête a suffisamment motivé ses conclusions s'agissant de l'utilité publique du projet en indiquant que « le Pacte électrique Breton s'efforce de 'désenclaver' la Bretagne en matière d'énergie et que le projet Bretagne Sud constitue sans aucun doute un élément de ce désenclavement ; que la canalisation projetée même si elle est évidemment liée au projet de construction d'une centrale électrique à Landivisiau, constitue par elle-même un projet indépendant, potentiellement générateur d'activités économiques et donc d'emplois, qui justifie qu'elle soit déclarée d'utilité publique ». Dès lors, le moyen tiré de l'insuffisante motivation des conclusions de la commission d'enquête doit être écarté.

10. En quatrième lieu, il ressort des pièces du dossier que l'étude d'impact, telle que complétée par un document intitulé « les précisions suite à l'avis de l'Autorité environnementale » de juillet 2014, analyse de manière suffisante l'état initial de l'environnement, la possibilité de variantes du projet, les effets cumulés du projet avec celui de la centrale électrique de Landivisiau, les boisements concernés par les défrichements, l'incidence de ces derniers et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation, et justifie les mesures d'évitement et de réduction. De même, elle précise le statut de protection de chacune des espèces et son annexe 3 inclut des cartes permettant de localiser les différentes espèces recensées sur l'aire d'étude. En outre, l'étude d'impact précise la méthodologie mise en œuvre pour hiérarchiser les enjeux dans le chapitre 13.2.2, avec l'attribution d'un code de valeur 1 000 (enjeux très forts) réservée aux zones d'arrêtés de protection de biotope et aux sites Natura 2000, dans lesquels les enjeux sont plus sensibles, la notation comme enjeu fort (valeur 100) des zones humides et la notation en enjeu moyen (10) des zones inondables. La requérante, en se bornant à soutenir qu'aux termes de l'article L. 211-1-1 du code de l'environnement, « la préservation et la gestion durable des zones humides définies à l'article L. 211-1 sont d'intérêt général » n'établit pas que les zones humides devaient être classées en zone à enjeux très forts. De plus, l'étude d'impact justifie, aux pages 519 et 520, le calcul de la surface impactée, qui ne prend en compte que la largeur de la bande de roulement et la largeur de la tranchée, c'est à dire une bande de 9 mètres, par la circonstance que les impacts sur la bande de dépôt des terres sont temporaires et non significatifs, ce qui n'est pas utilement contesté. Enfin, contrairement à ce qui est soutenu, l'étude d'impact précise de manière suffisante, à la page 505, les mesures de réduction qui seront mises en œuvre afin d'éviter que la canalisation perturbe les écoulements hydrauliques à

proximité du tracé. Par conséquent, le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact doit être écarté.

11. En cinquième et dernier lieu, aux termes de l'article L. 555-25 du code de l'environnement : *« I. — Lorsque la construction et l'exploitation d'une canalisation de transport présentent un intérêt général parce qu'elles contribuent à l'approvisionnement énergétique national ou régional, ou à l'expansion de l'économie nationale ou régionale, ou à la défense nationale, et lorsque le demandeur de l'autorisation en fait la demande, les travaux correspondants peuvent être déclarés d'utilité publique. (...) »*.

12. La Programmation Pluriannuelle des Investissements 2009-2020 a indiqué que la région Bretagne ne produit que 7% de l'énergie qu'elle consomme et que les moyens de production localisés en Bretagne sont limités et le pacte électrique breton mentionné au point 1, signé le 14 décembre 2010, mentionne que « L'implantation d'un nouveau moyen de production classique au nord-ouest de la Bretagne s'avère indispensable, et ce le plus rapidement possible. Le déséquilibre structurel entre la production et la consommation bretonne expose, en effet, maintenant l'ensemble de la Bretagne à un risque généralisé d'écroulement de tension ». De plus, le projet en cause de canalisation de gaz a été validé par la commission de régulation de l'énergie en février 2012. L'ensemble de ces éléments ne saurait être contredit par une seule étude réalisée par un bureau d'étude et de conseil en écologie (Scénario électrique alternatif breton, Évaluation de l'opportunité d'implantation d'une CCG en Bretagne, Rapport période 2011-2025, janvier 2013), au demeurant non produite par la requérante, qui mentionne que les données du pacte énergétique breton établi en 2010 sont obsolètes « au regard des dernières publications des pouvoirs publics et industriels », alors que le ministre de la transition écologique et solidaire fait valoir sans être ensuite contredit que les hypothèses utilisées dans l'étude de 2013 sont excessivement optimistes. De même, les affirmations du ministre selon lesquelles la fermeture programmée en 2023 des centrales de Brennilis et de Dirinon, situées à moins de 30 km de Landivisiau, en raison de leur caractère polluant, implique de prévoir une alternative suffisamment en amont ne sont pas contredites. La requérante n'établit pas davantage que les centrales à cycle combiné gaz ne présenteraient plus aucun intérêt économique compte tenu de l'augmentation des prix du gaz et de la baisse des prix de l'électricité. De plus, la seule circonstance qu'il est constaté depuis 2013 le gel de plusieurs de ces projets et une « mise sous cocon » de certaines centrales ne suffit pas à obérer l'intérêt général du projet de centrale de Landivisiau. La finalité d'intérêt général de la canalisation de gaz peut être examinée au regard de celle de la centrale projetée, dès lors qu'elle alimentera cette dernière. L'intérêt général du projet en cause réside également en la réponse aux besoins de l'ensemble des industriels intéressés par les nouvelles capacités de transport de gaz naturel mises à leur disposition et l'offre de nouvelles alternatives énergétiques pour les particuliers de la région, alors même qu'à ce stade de la procédure les besoins des industriels et des particuliers n'auraient pas été formalisés, la commission d'enquête ayant précisé que les communes concernées par le tracé avaient tout de même évoqué oralement lors des permanences leur intérêt du raccordement éventuel une fois les travaux terminés. Seule une partie du gazoduc en cause est parallèle à des canalisations de gaz existantes, ce parallélisme, qui permet un impact environnemental moindre, pouvant être justifié par l'augmentation prévisible des besoins en gaz naturel pour les raisons mentionnées précédemment. Enfin, comme le reconnaît l'association requérante elle-même, l'aire d'étude du projet litigieux comporte des centres urbains caractérisés par des populations supérieures à 5 000 habitants/km<sup>2</sup> et des agglomérations dotées d'installations industrielles qui seront éligibles à un raccordement, l'insuffisance de leur nombre n'étant pas établi.

13. Les atteintes à la propriété privée, le coût financier et les atteintes à l'environnement que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente tel que décrit

au point 12, dès lors en particulier que le coût du projet, dont il n'est pas établi qu'il atteindrait les 100 millions d'euros, sera entièrement supporté par la société GRTgaz, que les atteintes à la propriété privée seront limitées à la servitude non aedificandi et non sylvandi dont seront grevés les terrains traversés par la canalisation, que les exploitants agricoles dont l'activité sera temporairement affectée par la réalisation des travaux de mise en œuvre de la canalisation feront l'objet d'une indemnisation suivant les modalités rappelées dans l'étude d'impact et qu'il ressort également de cette étude que les atteintes à l'environnement seront limitées.

14. Par conséquent, l'association Force 5 n'est pas fondée à soutenir que le projet de canalisation de gaz « Bretagne Sud » serait dépourvu d'utilité publique au sens de l'article L. 555-25 du code de l'environnement.

15. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par les défendeurs en première instance, que la demande de l'association Force 5 devant le tribunal administratif de Rennes doit être rejetée.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement d'une somme au titre desdites dispositions. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association Force 5 le versement de la somme demandée par la société GRTgaz au titre des frais exposés par elle en appel.

DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Le jugement du 23 juin 2017 du tribunal administratif de Rennes est annulé.

Article 2 : La demande de l'association Force 5 devant le tribunal administratif de Rennes et le surplus de ses conclusions devant la cour sont rejetés.

Article 3 : Les conclusions de la société GRTgaz présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Force 5, à la société GRTgaz et au ministre de la transition écologique et solidaire.

Copie en sera adressée, pour information, aux préfets du Finistère et du Morbihan.

Délibéré après l'audience du 9 novembre 2018, à laquelle siégeaient :

- M. Dussuet, président de chambre,
- M. Degommier, président assesseur,
- Mme Picquet, premier conseiller.

Lu en audience publique le 26 novembre 2018.

Le rapporteur,

Le président,

P. PICQUET

J-P. DUSSUET

Le greffier,

C. GOY

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