

Le Président du Directoire

CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Monsieur Philippe LEDENVIC

Président

Tour Séquoia

92055 La Défense cedex

Votre correspondant : **Louis Linquier**

Directeur de l'Aménagement, de l'Environnement
et de l'Immobilier

Tél. : 02 40 44 71 10

Mél : l.linquier@nantes.port.fr

Nantes, le **30 NOV. 2021**

N/Réf. : **DAEI-21-0006-D**

Objet : *Recours gracieux : demande de réexamen des décisions du 19/08 et 19/10/21*

Demandes de cas par cas n°F-052-21-C0084 et n°F-052-21-C0129

Lettre Recommandée avec A/R n° 2C 116 603 7523 0

Monsieur le Président,

a.- Par la présente, j'ai l'honneur de former entre vos mains une demande de réexamen de vos décisions des 19 août et 19 octobre 2021, par lesquelles, en votre qualité d'autorité en charge de l'examen au cas par cas, vous avez estimé que le projet de réalisation d'une plateforme logistique au sein de la zone industrialo-portuaire devait être regardé comme une extension de l'usine de fabrication de nacelles d'éoliennes exploitée par la société « General Electric » entrant dans le champ d'application de l'évaluation environnementale systématique au regard de la rubrique n° 39 b) de l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement¹.

Pour rappel, ce projet immobilier consiste en la réalisation de cinq bâtiments logistiques, pour une surface de plancher totale de 23.100 m² (2 x 3.000 m² + 4.800 m² x 2 + 7.500 m²), sur un terrain de 7,4 hectares, au sein de la zone industrialo-portuaire de Montoir-de-Bretagne gérée par Grand Port Maritime de Nantes – Saint-Nazaire. Ces bâtiments doivent être implantés sur le site d'une ancienne sablière dont la procédure de cessation d'activité est en cours de finalisation. Il est déjà artificialisé et classé en zone urbaine du PLU de la commune de Montoir-de-Bretagne.

Ce projet, destiné à favoriser plus globalement l'implantation d'éoliennes en mer, s'inscrit dans les objectifs stratégiques de transition et de souveraineté énergétiques de la France.

¹ « opérations d'aménagement dont le terrain d'assiette est supérieur ou égal à 10 hectares ».



Pour considérer qu'il devrait être regardé comme soumis à évaluation environnementale à titre systématique, vous estimez qu'il constituerait une extension du projet d'usine de fabrication de nacelles d'éoliennes exploitée par la société « General Electric », que vous regardez comme une « *opération d'aménagement* » qui dépasserait désormais, en tenant compte de la surface du terrain d'assiette du plateforme logistique, le seuil des 10 hectares figurant à la rubrique n° 39 b) de l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement.

Toutefois, Grand Port Maritime de Nantes – Saint-Nazaire entend, par la présente, apporter plusieurs précisions juridiques afin de démontrer que ce projet ne peut être regardé comme une « *extension* » de l'usine de fabrication de nacelles d'éoliennes exploitée par « General Electric » (b.), ni comme une « *opération d'aménagement* » (c.).

b.1.- En premier lieu, le champ d'application temporel de la réforme des évaluations environnementales par l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 et le décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 fait obstacle à ce que le projet de plateforme logistique puisse être regardé comme une « *extension* » d'une opération d'aménagement existante qui serait actuellement constituée de l'usine de fabrication de nacelles d'éoliennes exploitée par « General Electric ».

Aux termes des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016, les dispositions de cette ordonnance et de son décret d'application s'appliquent :

- aux projets relevant d'un examen au cas par cas pour lesquels la demande de cas par cas est déposée à compter du 1er janvier 2017 ;
- aux projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale systématique :
 - o lorsqu'ils nécessitent une autorisation délivrée par une autorité compétente distincte du maître d'ouvrage et pour lesquels la **première demande d'autorisation** est déposée à compter du **16 mai 2017** ;
 - o lorsque l'autorité compétente est le maître d'ouvrage et pour lesquels l'enquête publique est ouverte à compter du premier jour du sixième mois suivant la publication de l'ordonnance soit le **1^{er} février 2017**.

Dans le cadre de ces dispositions transitoires, le *Guide de la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement*, dans sa version actualisée d'août 2019 publiée par le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, précise que **la notion de « projet » n'est pas rétroactive** :

L'entrée en vigueur de la réforme de 2016 vient modifier les règles relatives à l'évaluation environnementale. Pour autant, de nombreux projets de constructions, travaux ou opérations d'aménagements ont été initiés bien avant la réforme et font aujourd'hui l'objet de modification ou de développements nouveaux.

De manière générale, la notion de projet n'étant pas rétroactive, il convient donc d'analyser les évolutions d'une construction, travaux ou opération d'aménagement antérieure à la réforme, comme des projets nouveaux, tout en accordant une attention particulière à la réalisation de l'état initial et de l'analyse des effets cumulés de leur éventuelle étude d'impact.

Extrait relatif à l'interprétation de la rubrique n° 39 par le MTES

Ainsi, ne saurait être considérée comme une « *extension* », une opération constituant une évolution d'une construction, travaux ou opération d'aménagement qui relève du régime juridique antérieur issu de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle II) et du décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011.

b.2.- Au cas précis, la construction de l'usine de fabrication de nacelles d'éoliennes actuellement exploitée par « General Electric » a été initialement autorisée par un permis de construire en date du 27 juin 2013, après une décision de dispense d'évaluation environnementale du Préfet de la Région de la Loire du 2 avril 2013, en sa qualité d'autorité compétente en matière d'environnement.

A cette date, la construction de l'usine, développant une surface hors œuvre nette de 18.900 m², relevait de la rubrique n° 36 de l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement :

36° Travaux ou constructions soumis à permis de construire, sur le territoire d'une commune dotée, à la date du dépôt de la demande, d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation environnementale.

Travaux ou constructions, réalisés en une ou plusieurs phases, lorsque l'opération crée une SHON supérieure ou égale à 40 000 mètres carrés.

Travaux ou constructions réalisés en une ou plusieurs phases, lorsque l'opération crée une SHON supérieure ou égale à 10 000 mètres carrés et inférieure à 40 000 mètres carrés.

Le projet dispensé d'évaluation environnementale par la décision du 3 avril 2013 concernait donc une opération de « travaux ou constructions soumis à permis de construire », créant une surface hors œuvre nette située entre 10.000 m² et 40.000 m² sur le territoire d'une commune dotée d'un PLU n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation environnementale.

Conformément à l'article 6 de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016, la rubrique n° 36 dans sa rédaction antérieure à celle résultant du décret n° 2016-1110 du 11 août 2016, reste applicable à ce « projet », celui-ci ayant fait l'objet d'un examen au cas par cas avant la date du 1^{er} janvier 2017.

La rubrique n° 39 dans sa version actuelle ne peut donc être rétroactivement prise en compte pour apprécier des modifications et extensions d'un projet dispensé d'évaluation environnementale au titre de l'ancienne rubrique n° 36, que ce soit au titre de la première extension qui a été autorisée par le permis de construire délivré à Général Electric le 14 septembre 2020 (ayant fait l'objet d'une décision de dispense d'évaluation environnementale le 30 juillet 2020) ou pour les développements logistiques portés actuellement par le Grand Port Maritime de Nantes – Saint-Nazaire.

A la date du permis de construire du 27 juin 2013, la rubrique n° 36 ne visait que les « travaux ou constructions » soumis à permis de construire créant une SHON entre 10.000 m² et 40.000 m² (étude d'impact au cas par cas) ou supérieure à 40.000 m² (étude d'impact systématique), mais aucunement les « travaux, constructions et aménagements » soumis à une procédure d'aménagement du code de l'urbanisme (ZAC, permis d'aménager et lotissements), qui relevaient uniquement des rubriques n° 33 et n° 34 de l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement.

Les rubriques n° 33 et n° 34, d'une part, et la rubrique n° 36, en fonction de la nature de l'autorisation sollicitée, distinguaient formellement les projets d'aménagement des seuls projets de construction.

Or, l'usine de fabrication de nacelles d'éoliennes a été autorisée uniquement dans le cadre d'une procédure de permis de construire, au titre de la rubrique n° 36, à l'exclusion de toute procédure d'aménagement visée par les anciennes rubriques n° 33 et n° 34.

Faute pour la procédure d'autorisation de construction de l'usine de relever de ces deux rubriques, la superficie du terrain d'assiette de la plateforme logistique ne peut corrélativement être analysée comme une extension d'une opération d'aménagement préexistante pouvant basculer dans le champ d'application d'évaluation environnementale en raison d'une superficie totale de terrain d'assiette qui serait désormais portée à 10 hectares, critère figurant uniquement aux rubriques n° 33 et n° 34.

Par conséquent, la réalisation de la plateforme logistique par le Grand Port Maritime de Nantes – Saint-Nazaire (7,40 hectares), qui elle-même doit être autorisée en dehors de toute procédure d'aménagement visée par les anciennes rubriques n° 33 et n° 34 (ZAC, permis d'aménager et lotissements), ne peut être regardée comme l'extension d'un projet de « travaux, constructions et aménagements » existant.

La plateforme logistique sous maîtrise d'ouvrage de Grand Port Maritime de Nantes – Saint-Nazaire ne peut davantage être regardée comme une extension de la SHON de l'usine de fabrication de nacelles d'éoliennes au sens des dispositions de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement dans leur rédaction applicable², la plateforme devant être autorisée dans le cadre d'un permis de construire distinct à ce projet, sans lien physique avec les travaux et constructions de l'usine³. Elle ne peut enfin aucunement être rétroactivement considérée comme incluse dans un « *programme de travaux* » au sens de l'ancien article L. 122-1 II du Code de l'environnement⁴, faute pour la plateforme d'avoir été programmée au moment de la demande de permis de construire du 27 juin 2013 comme une phase de la construction de l'usine.

² Article R. 122-2 du Code de l'environnement dans sa rédaction issue du décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 :

« I.-Les travaux, ouvrages ou aménagements énumérés dans le tableau annexé au présent article sont soumis à une étude d'impact soit de façon systématique, soit après un examen au cas par cas, en fonction des critères précisés dans ce tableau.

II.-Sont soumis à la réalisation d'une étude d'impact de façon systématique ou après un examen au cas par cas les modifications ou extensions des travaux, ouvrages ou aménagements lorsqu'elles répondent par elles-mêmes aux seuils de soumission à étude d'impact en fonction des critères précisés dans le tableau susmentionné.

III.-En outre, les dispositions des I et II du présent article sont applicables :

1° Si les travaux, ouvrages ou aménagements visés au présent article n'ont pas déjà fait l'objet d'une étude d'impact, lorsque ces modifications ou extensions font entrer ces derniers pris dans leur totalité dans les seuils de soumission à étude d'impact en fonction des critères précisés dans le tableau susmentionné. Sont exclus les travaux, ouvrages ou aménagements autorisés avant l'entrée en vigueur du décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements (...) ».

³ Pour rappel, la construction de la plateforme logistique est distante de 500 mètres de l'usine exploitée par General Electric.

⁴ « II. — Lorsque ces projets concourent à la réalisation d'un même programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages et lorsque ces projets sont réalisés de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme. Lorsque la réalisation est échelonnée dans le temps, l'étude d'impact de chacun des projets doit comporter une appréciation des impacts de l'ensemble du programme. Lorsque les travaux sont réalisés par des maîtres d'ouvrage différents, ceux-ci peuvent demander à l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement de préciser les autres projets du programme, dans le cadre des dispositions de l'article L. 122-1-2.

La plateforme logistique constitue donc nécessairement un projet « nouveau » qui doit être confronté à l'actuelle rubrique n° 39 de l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement. S'agissant de travaux et constructions qui créent une surface de plancher ou une emprise au sol supérieure à 10.000 m² au sein d'une zone urbaine du PLU, ce projet doit être regardé comme relevant de l'examen au cas par cas au titre du a) de la rubrique n° 39 de l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement.

c.1.- En second lieu, Grand Port Maritime de Nantes – Saint-Nazaire ne partage pas votre appréciation selon laquelle la construction de la plateforme logistique, consistant en la réalisation de cinq entrepôts, constituerait une « opération d'aménagement ».

A cet égard, relevons que l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement dans sa rédaction issue du décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 n'envisageait pas qu'un permis de construire puisse être le véhicule d'une opération d'aménagement, l'ancienne rubrique n° 36 ne visant que les « travaux et constructions ». La catégorie d'« opération d'aménagement » était uniquement visée aux anciennes rubriques n° 33 et n° 34 concernant les projets réalisés dans le cadre de zones d'aménagement concerté, de permis d'aménager ou de lotissements. Nous pouvons donc douter que la rubrique n° 39 dans sa version actuelle, ayant rassemblé les anciennes rubriques n° 33, 34, 36 et 37, puisse être interprétée comme incluant dans le champ des « opérations d'aménagement », les seuls travaux et constructions soumis à permis de construire réalisés en dehors de toute autre procédure d'aménagement du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, au-delà des concepts juridiques propres au champ d'application temporel et matériel de l'évaluation environnementale, force est de constater que le projet de construction de plateforme logistique ne correspond pas à la définition d'une « opération d'aménagement ».

L'aménagement est défini à l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme, aux termes duquel :

« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser ».

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations ».

Ainsi, l'aménagement peut se définir à partir de deux éléments :

- un critère matériel, des actions et opérations entrant dans un objet visé par l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme ;
- un critère organique, l'aménagement implique des actes de la puissance publique, et plus précisément des collectivités et groupements de collectivités territoriales compétents, visant à conduire ces actions ou ces opérations, à décider de les autoriser ou de les harmoniser.

Un programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages est constitué par des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements réalisés par un ou plusieurs maîtres d'ouvrage et constituant une unité fonctionnelle ».

Pour mieux cerner cette notion, la grille de lecture de référence reste les conclusions du Commissaire du gouvernement Serge Lavignes sous l'arrêt *Commune de Chamonix Mont Blanc*, où il définissant l'aménagement comme suit :

« (...) l'aménagement concerté est une forme de cet urbanisme dit « opérationnel » qui se traduit par une action volontariste. On isole une portion du terrain urbain. On se fixe un objectif d'urbanisation. Pour l'atteindre, on « prépare » le terrain, c'est-à-dire qu'on en restructure le parcellaire et qu'on le dote d'équipements adaptés au but à atteindre. Enfin, on substitue aux normes du plan d'occupation des sols une planification positive qui n'est que l'expression sous la forme d'un règlement du choix d'urbanisme initial. C'est l'ensemble de cette démarche qui fait apparaître un aménagement au sens plein de ce terme, c'est-à-dire un effort d'organisation et d'aménagement du territoire »⁵.

Serge Lavignes distinguait au sein de ses conclusions trois types d'opérations d'aménagement, à savoir :

- celles qui portent sur un foncier relativement étendu, qui a pour objectif d'urbaniser un territoire et de structurer un quartier, notamment par la réalisation d'équipements,
- celles qui concernent une zone plus restreinte mais qui se caractérise par sa complexité et sa mixité fonctionnelle (équipements/habitat/activités/bureaux),
- celles qui visent à la réalisation d'un équipement spécifique, tel qu'un centre commercial ou un édifice public, pour autant que cette construction s'insère dans une démarche urbaine, et puisse être « l'occasion d'un remodelage du secteur délimité ».

En revanche, un projet d'ouvrage, de travaux publics ou de constructions ponctuelles, sans projet de territoire accompagnant sa réalisation, ne peut pas être regardée comme une opération d'aménagement⁶.

Au cas précis, le projet de plateforme logistique ne remplit pas les conditions matérielles et organiques précitées d'une opération d'aménagement, et doit être regardé comme un projet de construction pour appliquer les critères de la rubrique n° 39 de l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement.

En effet, le projet implique la réalisation de cinq bâtiments à usage de stockage destinés à faciliter l'exploitation par la société « General Electric » de l'usine de fabrication d'éoliennes en mer.

La motivation de ce projet de plateforme logistique n'est pas d'aménager un parc industriel multi-activités commun à plusieurs entreprises avec la programme d'équipements publics structurants mais de réaliser un projet immobilier ponctuel pour répondre à un besoin spécifique en lien avec l'usine de fabrication de nacelles d'éoliennes exploitée par General Electric.

Le projet ne comporte pas la réalisation d'équipements publics de superstructure. Il ne comporte aucune mixité fonctionnelle, l'ensemble des bâtiments projetés étant destinés à des activités logistiques. Il ne fait pas l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation au sein du plan local d'urbanisme communal.

⁵ Concl. S. Lavignes sous CE, Sect., 28 juillet 1993, *Commune de Chamonix Mont-Blanc*, BJD 1994, p. 32 ; RDP 1993, p. 1452 ;

⁶ CAA Bordeaux, 22 mars 2007, *Association Gabas Nature et Patrimoine*, n° 03BX02313 ; CE, Sect., 25 février 1994, *SOFAP Marignan Immobilier*, n° 144641, n° 145406.

Il n'est inclus dans aucune zone d'aménagement concerté et ne fait l'objet d'aucune autre procédure d'aménagement prévue par le Code de l'urbanisme. Il ne donne lieu enfin à aucun mécanisme de remembrement ou de portage du foncier par un établissement public foncier ou toute autre structure dédiée à ce type d'action publique.

Il vise donc bien uniquement à réaliser un projet de construction de bâtiments logistiques sur un foncier immédiatement disponible pour permettre de faciliter une exploitation industrielle, sans poursuite d'un objet territorial plus large et sans action particulière en matière de restructuration urbaine ou foncière.

Notons que, comme le précise la notice technique annexée à la demande de cas par cas, ce projet s'implante sur les surfaces déjà aménagées d'une ancienne sablière. Les entreprises qui exploitaient ce site ont cessé leurs activités. Cette cession d'activité prévoit un usage futur industriel. Nous ne sommes donc pas non plus en présence d'un projet de reconversion d'un site industriel vers un nouveau quartier urbain, élément qui pourrait témoigner de l'existence d'une opération d'aménagement.

Par suite, faute d'être inclus dans un projet de territoire plus global, de faire l'objet d'actes de puissance publique encadrant une restructuration foncière et urbanistique à plus large échelle ou d'impliquer la réalisation d'équipements publics de superstructure, le projet apparaît bien comme une opération de constructions logistiques liées à une exploitation industrielle spécifique, et ne peut être regardé comme une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme.

Dès lors, le projet de plateforme logistique ne peut être regardé comme entrant dans le champ d'application de la rubrique n° 39 b) de l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement, et doit être uniquement examiné au regard de la rubrique n° 39 a) de la même d'annexe.

S'agissant de « travaux et constructions » qui créent une surface de plancher de 23.100 m² au sein d'un site déjà artificialisé classé en zone urbaine du PLU, ne présentant au demeurant aucun enjeu environnemental d'une sensibilité particulière, le projet apparaît bien uniquement soumis à examen cas par cas au titre de la rubrique n° 39 a) de l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement.

Tels sont les motifs sur lesquels le Grand Port Maritime de Nantes – Saint-Nazaire de votre position exprimée par vos courriers des 19 août et 19 octobre 2021 afin que le CGEDD accepte d'examiner la demande d'examen au cas par cas du projet. Cette demande est de nouveau jointe aux présentes.

Le Grand Port Maritime de Nantes – Saint-Nazaire formule le souhait que ces précisions permettront de lever les freins opérationnels liés à la position du CGEDD, étant rappelé que ce projet s'inscrit expressément dans plusieurs stratégies nationales nécessaires pour assurer la transition écologique et énergétique de la Nation en conformité avec les engagements européens qu'elle a souscrits.

En vous remerciant pour l'attention que vous porterez à ma demande, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Julien DUJARDIN
Directeur Général Adjoint



