

COMMUNE DE PENESTIN

Monsieur le Maire

Mairie
44 rue du Calvaire
56 760 PENESTIN

Par LRAR et par dépôt en Mairie

Vannes, le 12 octobre 2020

AFF. : ENTREPRISES MYTILICOLES / PERMIS D'AMENAGER LOSCOLO
(CNE DE PENESTIN)

RECOURS GRACIEUX

Monsieur le Maire,

Je viens vers vous en ma qualité de Conseil de plusieurs entreprises mytilicoles de PENESTIN, CAMOEL et HERBIGNAC :

- ✓ BERNARD EARL, Le Loguy, PENESTIN (56760) ;
- ✓ Monsieur Youri BERNARD, route des 3 îles, PENESTIN (56760) ;
- ✓ Monsieur Yvan BYZEUL, 9 Keranno, CAMOEL (56130) ;
- ✓ EARL BRIERE MYTILICULTURE, 65 rue du Port, PENESTIN (56760) ;
- ✓ EARL EVAÏN, 1 route du Logo, PENESTIN (56760) ;
- ✓ EARL LE BRAS, 381 route de Tréhadal, PENESTIN (56760) ;
- ✓ EARL ROUSSEL FREOUR, 10 route du Logo, PENESTIN (56760) ;
- ✓ GAEC GIRARD, impasse du Pointillon Trehiguiier, PENESTIN (56760) ;
- ✓ LES CHAMPS MARINS, rue des Ajoncs, HERBIGNAC (44410) ;
- ✓ MORIN JEAN-FRANCOIS ETS, 61-63 rue du Calvaire, PENESTIN (56760) ;
- ✓ SCEO BERNARD, Le Lomer 21, PENESTIN (56760) ;
- ✓ SCEO HORIZON, Les Buttes d'Assérac, PENESTIN (56760).

Mes clients sont particulièrement concernés par la réalisation du projet de parc d'activités conchylicoles sur le site de LOSCOLO, compte tenu de ses conséquences sur la filière locale et son avenir.

17 rue Joseph Le Brix
56 000 VANNES

Tél : 06 75 37 40 52

Fax : 02 97 61 15 56

Case palais n°49

E-mail : tdubreuil@avocat-environnement.com

Par la présente, je vous informe exercer un recours gracieux pour leur compte contre l'arrêté municipal en date du 13 août 2020 accordant un permis d'aménager à la SPL LOIRE-ATLANTIQUE DEVELOPPEMENT (LAD) (PA 056 155 20 S0001) pour l'aménagement d'un parc d'activités conchylicoles au lieu-dit Loscolo (Pièce n°1).

Celui-ci souffre en effet de plusieurs vices de légalité externe et interne qui justifient son retrait par vos soins, avant le 13 novembre 2020, conformément aux dispositions de l'article L. 424-5 du Code de l'urbanisme, vices qui seront détaillés ci-après.

Conformément aux dispositions de l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme, je vous précise que le présent recours est notifié à la SPL LAD, bénéficiaire de l'acte contesté.

1°/ La violation de l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme (loi littoral)

L'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme dispose :

« Par dérogation à l'article L. 121-8, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines peuvent être autorisées avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Ces opérations ne peuvent être autorisées qu'en dehors des espaces proches du rivage, à l'exception des constructions ou installations nécessaires aux cultures marines.

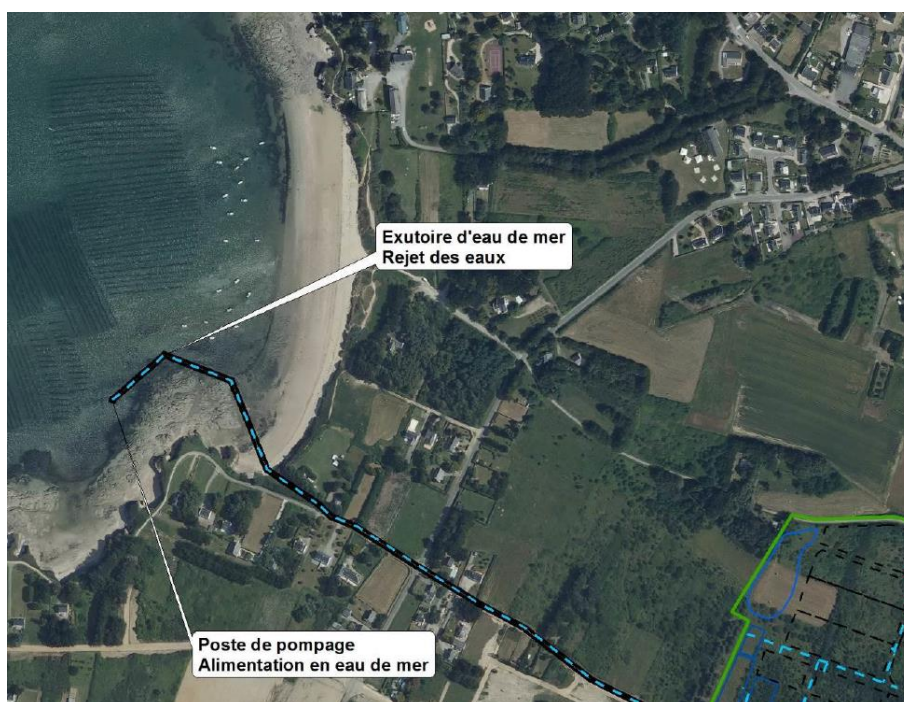
L'accord de l'autorité administrative est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

Le changement de destination de ces constructions ou installations est interdit ».

Cet article constitue une dérogation au principe d'extension de l'urbanisation en continuité, posé par l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme, et doit donc être interprété de manière particulièrement restrictive.

En l'espèce, si la CDNPS a formellement été consultée dans le cadre de l'instruction de la demande de permis d'aménager déposée par la SPL LAD, le représentant de l'Etat aurait manifestement dû refuser d'accorder le permis.

En effet, en premier lieu, la mise en œuvre du projet de lotissement conchylicole aura des implications particulièrement importantes sur la qualité de l'eau au droit du point de rejet qui présente pourtant une sensibilité environnementale et sanitaire réelle :



Le retour d'expériences du lotissement conchylicole de Cancale aurait, à ce titre, dû être pris en compte par les services de l'Etat pour apprécier cet impact à sa juste valeur.

En effet, le Commissaire-enquêteur reconnaissait dans le cadre de l'enquête publique relative à l'autorisation loi sur l'eau de l'extension du lotissement du Vauhariot l'existence d'un « impact fort sur la qualité des eaux au droit du point de rejet », impactant la qualité physique, chimique et biologique du milieu (**Pièce n°2**, page 13). Il précisait en outre que « La qualité des eaux de rejet altère localement la qualité des eaux de mer. Ces résultats se font ressentir dans le diagnostic benthique réalisé au droit du rejet, où l'on voit une influence du rejet dans un rayon de 100 m » (page 14).

Or, si l'impact final pouvait être relativisé pour l'extension du lotissement conchylicole de Cancale compte tenu du fait que la zone de rejet n'était ni une zone de baignade, ni une zone à enjeux écologiques, la situation est bien différente pour Loscolo :

- La plage du Maresclé est une zone de baignade importante¹, fréquentée par de nombreux pénestois et touristes en particulier au cours de la période estivale, et constitue également une zone de pêche à pied ;
- La baie du Maresclé est un endroit comprenant plusieurs parcs de bouchots, les rejets présentant donc des enjeux tant sanitaires qu'économiques pour les professionnels présents ;
- L'intérêt environnemental du secteur où est situé le point de rejet a, en outre, été confirmé par l'autorité environnementale : « *les installations de pompage et de rejet d'eau de mer seront situées plus en aval de l'estuaire, dans un secteur classé en zone Natura 2000 pour ses habitats et pour les espèces d'oiseaux d'intérêt communautaire* » (**Pièce n°3**, Page 5 sur 9). Celle-ci regrettait d'ailleurs que « *l'analyse présentée n'indique pas a priori si le respect des niveau des rejets, conforme aux normes, est suffisant pour éviter un impact notable sur le milieu récepteur* » (page 8 sur 9), sans que des réponses soient apportées par le pétitionnaire sur ce point.

Ces considérations très particulières sur le plan sanitaire et environnemental auraient dû amener le Préfet à considérer que les incidences du projet faisaient obstacle à la délivrance du permis d'aménager dans le cadre restrictif de la condition posée par l'alinéa 3 de l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme.

En second lieu, l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme fixe une condition tenant à la nécessité des constructions envisagées pour les cultures marines.

Dans le cadre de sa délibération confirmant l'intérêt général du projet de création du parc de Loscolo, le Président de CAP ATLANTIQUE indiquait que le motif principal d'intérêt général justifiant la réalisation du projet était lié au fait qu'il « *permettait de regrouper les professionnels sur un site dédié et adapté* » (**Pièce n°4**), suggérant ainsi que le projet était avant tout destiné aux professionnels en activité sur le territoire.

Cependant, il apparaît qu'à la date de délivrance de l'arrêté litigieux, une part importante des professionnels en question est purement et simplement opposée à un déménagement de leur activité à Loscolo, comme en témoigne l'exercice par plusieurs d'entre eux du présent

¹ Le Département du MORBIHAN en faisant lui-même la promotion sur son site internet : <https://www.morbihan.com/penestin/plage-du-marescle/tabid/12564/offreid/463ba777-1607-4edf-95f7-cb47e91e0104>

recours gracieux, représentant 50% de la production et des producteurs.

Dans de telles conditions, il est difficile de voir comment le projet de Loscolo pourrait être présenté comme « *nécessaire aux cultures marines* » sur le territoire de la Commune de PENESTIN.

A toutes fins utiles, il sera rappelé que la modification de l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme par la loi ELAN n°2018-1021 du 23 novembre 2018 a eu pour conséquence de renforcer l'exigence de démonstration de la justification des constructions envisagées par le pétitionnaire, remplaçant la notion de constructions ou installations « *liées* » aux activités agricoles par celle de constructions ou installations « *nécessaires* » aux cultures marines.

En l'occurrence, si la réalisation du parc d'activités de Loscolo peut certainement présenter un lien avec l'activités « *cultures marines* », elle ne peut en aucun cas, en 2020 et dans les conditions rappelées ci-avant, être considérée comme nécessaire à celle-ci.

Au regard de ces éléments, un refus préfectoral sur le fondement de l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme étant incontournable, le permis litigieux étant, dès lors, entaché d'illégalité.

2°/ L'incompatibilité du permis d'aménager avec le SCOT

L'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme dispose :

« Sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale :

[...]

4° Les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'Etat »

L'article R. 142-1 précise :

« Les opérations foncières et les opérations d'aménagement mentionnées au 7° de l'article L. 142-1 sont :

[...]

3° Les lotissements, les remembrements réalisés par des associations foncières urbaines et les constructions soumises à autorisations, lorsque ces opérations ou constructions portent sur une surface de plancher de plus de 5 000 mètres carrés »

Le présent permis est donc soumis à un rapport de compatibilité direct avec le SCOT CAP ATLANTIQUE du fait de l'importance de la surface concernée.

L'objectif 1-3-2 du SCOT en vigueur précise :

« Objectif 1-3-2: Limiter la consommation d'espace en extension et protéger sur le long terme des espaces agricoles pérennes (incluant les espace conchyloles) ».

En outre, l'objectif 2-4.1 du SCOT prévoit :

« Objectif 2-4-1: Conforter la composition patrimoniale et paysagère

Garantir les continuités écologiques pour préserver et renforcer la place de l'arbre dans les paysages agricoles contemporains ainsi que pour soutenir la diversité des motifs paysagers (bois, prairies, bocage, milieux d'eau) »

Enfin, l'objectif 3-3.2 précise :

« Objectif 3-3.2 : Créer les conditions de valorisation pour l'aquaculture et la pêche

*Concernant l'aquaculture, les documents d'urbanisme :
Maintiennent et consolident les espaces de production aquacole et notamment les espaces conchyloles par des zonages appropriés et prennent en compte les projets »*

Le projet de lotissement conchylicole de Loscolo s'inscrit manifestement en contradiction avec ces deux objectifs pour les raisons suivantes :

- Il permet l'artificialisation d'une zone de près de 10 hectares actuellement à vocation naturelle.
- Il autorise la destruction d'une zone boisée rétro-littorale présentant un intérêt pour la biodiversité, de manière particulièrement antinomique avec la volonté de « renforcer la place de l'arbre » affirmée par le SCOT.
- Il aboutit à la fragilisation économiques des espaces de production aquacole en ouvrant la porte à la venue d'importantes sociétés de négoce mytilicoles, et sans limitation claire des typologie d'activités ou de la provenance des entreprises.

Dès lors, le permis litigieux est nécessairement illégal, justifiant son retrait.

3°/ La violation de l'article A4 du règlement du PLU de PENESTIN

L'article A4 du règlement du PLU de PENESTIN prévoit s'agissant de la gestion des eaux pluviales :

« Les aménagements devront respecter les coefficients d'imperméabilisation maximum tels qu'ils figurent à l'annexe 2 du règlement conformément au Schéma Directeur d'Assainissement Pluvial (SDAP) ».

Le SDAP précise pour la zone Aca au sein de laquelle la zone de Loscolo s'insère :

Type de zone	Coefficient d'imperméabilisation futur	Echelle d'application
Aca	50%	Bassin versant

(Annexe 2 du règlement)

Ce coefficient d'imperméabilisation a été retenu afin de traduire l'orientation du PADD du PLU visant à « *favoriser les formes urbaines économes en foncier par le biais des orientations d'aménagement et du règlement* » (point 6.3).

Or, le permis d'aménager litigieux retient un coefficient d'imperméabilisation de 54 % (surface active de 38 250 m² pour une surface globale de 70 700 m²).

Le Maire précise qu'une dérogation à la règle des 50 % a été accordée par « *délibération du Conseil Municipal du 21 janvier 2020 permettant une imperméabilisation à hauteur de 65% maximum des lots* » (**Pièce n°1**, page 2), et que « *cette dérogation est liée à la réalisation du surdimensionnement du bassin permettant une rétention de 196 m³ supplémentaires permettant d'assurer un rejet de 3L/s/Ha* ».

Cependant, une simple délibération du Conseil Municipal ne pouvait légalement aboutir à une modification du règlement du PLU. L'enclenchement d'une procédure de modification du document d'urbanisme était incontournable.

L'article A4 du règlement du PLU effectue, en effet, un renvoi direct à l'annexe 2 qui donne à celle-ci une portée réglementaire (sur une telle portée, voir par exemple CAA de VERSAILLES, 22 décembre 2005, n°04VE01225).

A toutes fins utiles, il convient de noter qu'une telle adaptation ne peut aucunement être rattachée à la notion d'adaptation mineure du PLU (dérogations légales limitativement énumérées par le Code de l'urbanisme).

Dès lors, le permis litigieux méconnaît l'article A4 du PLU, justifiant son retrait.

4°/ L'absence de déclaration d'intention permettant l'organisation d'une concertation préalable sur le projet

L'article L. 121-15-1 du Code de l'environnement dispose :

« La concertation préalable peut concerner :

[...]

2° Les projets assujettis à une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 et ne relevant pas du champ de compétence de la Commission nationale du débat public en application des I et II de l'article L. 121-8 ;

[...]

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 ».

L'article L. 121-17, III dispose :

« III. - En l'absence de toute concertation préalable décidée en application du I ou du II et respectant les modalités fixées aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1, un droit d'initiative est ouvert au public pour demander au représentant de l'Etat concerné l'organisation d'une concertation préalable respectant ces modalités ».

L'article L. 121-17-1 précise :

« Le droit d'initiative prévu au III de l'article L. 121-17 est ouvert pour :

1° Les projets mentionnés au 2° de l'article L. 121-15-1, lorsque le montant des dépenses prévisionnelles d'un tel projet réalisé sous maîtrise d'ouvrage publique est supérieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat et ne pouvant être supérieur à 5 millions d'euros, ou lorsque le montant total des subventions publiques à l'investissement accordées sous forme d'aide financière nette au maître d'ouvrage d'un projet privé est supérieur à ce seuil ».

L'article L. 121-18 complète :

« I. - Pour les projets mentionnés au 1° de l'article L. 121-17-1, une déclaration d'intention est publiée par le maître d'ouvrage avant le dépôt de la demande d'autorisation ».

En l'espèce, il est fait état d'un coût du projet portée par CAP ATLANTIQUE de 4 834 123,60 € TTC (**Pièce n°5**).

Tout d'abord, ce coût est celui mis en avant depuis 2012 par la collectivité. Or, la prise en compte de l'inflation entre cette date et 2021, à hauteur de 10,5 %, fait apparaître un coût actualisé à 5 341 039 €.

Il semble, en outre, que le coût afférent à la réalisation des mesures compensatoires, qui figure au sein de l'étude d'impact (page 305 sur 360) n'ait pas été intégré à ce montant global, puisque celui-ci n'est pas identifié dans le détail réalisé par CAP ATLANTIQUE.

Enfin, et de manière plus problématique, CAP ATLANTIQUE a extrait du coût global les dépenses relatives à l'adaptation des voiries pour la mise en œuvre du projet, en précisant que celui-ci était sous maîtrise d'ouvrage communale. La collectivité a été suivi dans cette interprétation par le Commissaire-enquêteur dans le cadre de l'enquête publique relative à la déclaration d'utilité publique du projet, qui précisait en 2018 :

« L'estimation faite par Cap Atlantique est conforme à la réglementation applicable. Les travaux tels le carrefour du Bihen, la mise en place de panneaux de sécurité routière, ... ne relèvent pas du coût global du projet puisque c'est la commune qui en assurera la maîtrise d'ouvrage ».

Or, une telle interprétation méconnaît frontalement le cadre juridique applicable à la concertation préalable en matière environnementale, qui se focalise sur le coût global du projet, dans son ensemble, l'existence de maître d'ouvrage distinct n'ayant aucune importance. En effet, le seuil de 5 millions d'euros fixé par l'article L. 121-17-1

concerne le coût du projet dans son ensemble et non les dépenses exposées par tel ou tel maître d'ouvrage, dans le cas où la mise en œuvre des travaux implique plusieurs collectivités.

Toute autre interprétation aboutirait à permettre le fractionnement d'un seul et même projet qui serait parfaitement contradictoire avec l'objectif du législateur, qui est de permettre l'organisation d'un débat sur l'opportunité et les caractéristiques d'un projet impliquant un niveau de dépenses publiques important.

Dès lors, le permis d'aménager litigieux, délivré sans que CAP ATLANTIQUE ait publié une déclaration d'intention préalablement au dépôt de sa demande, est illégal.

5°/ Les implications de la réalisation du projet pour les professionnels du territoire

Les professionnels que je représente sont particulièrement concernés par plusieurs implications du projet de Loscolo, et par les choix effectués par les collectivités locales tenant notamment aux aspects suivants :

- Il y a une absence manifeste de connaissance réelle des effets des rejets du lotissement conchylicole en mer sur les productions existantes. Cela va, compte tenu du lieu de situation du point de rejet de la configuration de la Baie du Maresclé (baie fermée, faibles courants), participer à augmenter le risque de blooms phytoplanctoniques, et d'anoxie, impactant les productions situées à proximité directe (mortalité liée à l'absence d'oxygène). La baie connaît, en effet, depuis 5 ans une augmentation des phénomènes d'anoxie, entraînant le déclenchement de REPAMO² en 2015, 2017 et 2018 (mortalité supérieure à 30%). L'apport de sels minéraux et d'eaux chaudes du fait du lagunage favorisera manifestement le phénomène.
- La mise en œuvre du projet implique la possibilité pour la Commune de PENESTIN de mobiliser son droit de préemption sur les ateliers du Scale et du Logo, procédé qui vise vraisemblablement à « forcer » un basculement des producteurs vers Loscolo et qui prive les professionnels de la maîtrise de la cession de leur outil de production. En outre, les producteurs ne disposent d'aucune information sur le prix de rachat qui sera pratiqué par la collectivité à l'occasion de cette préemption, condition pourtant centrale dans le cadre d'un tel montage.

² Equivalent des calamités agricoles en matière de conchyliculture.

- Les premières estimations de coûts pour s'implanter à Loscolo sont sans commune mesure avec les ressources que les professionnels du territoire pourraient potentiellement consacrer à un tel projet, laissant craindre à moyen terme l'implantation de sociétés externes en situation d'oligopole qui risqueront d'impacter sensiblement l'équilibre économique de l'activité locale.

* *

Au regard de éléments rappelés ci-avant, je vous remercie donc de bien vouloir procéder au retrait du permis d'aménager que vous avez accordé le 29 juin 2020 à la SPL LAD. A défaut de réponse dans un délai de 2 mois, je vous précise que j'ai reçu mandat de la part de mes clients pour saisir la juridiction administrative.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, en l'expression de mes salutations distinguées.



Me Thomas DUBREUIL

Pièces jointes

Pièce n°1 : Arrêté municipal en date du 13 août 2020 accordant un permis d'aménager à la SPL LOIRE-ATLANTIQUE DEVELOPPEMENT (LAD) (PA 056 155 20 S0001) pour l'aménagement d'un parc d'activités conchylicoles au lieu-dit Loscolo ;

Pièce n°2 : Rapport commissaire-enquêteur extension lotissement conchylicole Cancale, 2018 ;

Pièce n°3 : Avis MRAE Loscolo ;

Pièce n°4 : Délibération CAP ATLANTIQUE motifs utilité publique ;

Pièce n°5 : Appréciation sommaire des dépenses, 2018.