



Monsieur le Président de l'Autorité environnementale
Ministère de la transition écologique et solidaire
Inspection Générale de l'Environnement et du
Développement durable
Autorité environnementale
92055 La Défense CEDEX

Le 3 novembre 2022

Lettre recommandée avec accusé de réception

Objet : **Recours administratif à l'encontre des décisions du 8 septembre 2022 sur le projet d'aménagement d'un vertiport sur la Seine à Paris, quai d'Austerlitz (décision n°011-22-C-0099) et sur le projet d'aménagement d'un vertiport sur l'Arche de la Défense (décision n°011-22-C-0100) présentés par la RATP en application des dispositions de l'article R. 122-3-1 VII du Code de l'environnement**

Monsieur le Président,

L'autorité environnementale (ci-après « l'Ae ») a rendu le 8 septembre 2022 deux décisions, après examen au cas par cas, sur le projet d'aménagement d'un vertiport sur la Seine à Paris, quai d'Austerlitz (décision n°011-22-C-0099) et sur le projet d'aménagement d'un vertiport sur l'Arche de la Défense (décision n°011-22-C-0100) présentés par la RATP (ci-après « les Décisions de l'Ae »).

L'Ae décide de soumettre à évaluation environnementale chaque « opération » en considérant que « *l'absence d'incidences notables de l'opération sur l'environnement et sur la santé humaine (...) n'est pas démontrée* ».

De plus, elle indique que ces deux opérations sont « *constitutive[s] de la création d'un réseau de taxis volants en région parisienne* » et qualifie la création de ce réseau de « *projet* » au sens des dispositions de l'article L. 122-1 I. 1° du code de l'environnement. Elle précise que ce projet est « *constitué de l'ensemble des opérations fonctionnellement liées, a minima tous les vertiports en région parisienne, la flotte d'aéronefs e-VTOL et leurs trajets* ».

Enfin, l'Ae indique que l'évaluation environnementale doit tenir « *compte de l'ensemble des sites de vertiports et des circulations* ».

Correspondance : 1 rue de France ♦ BP 81007 ♦ 95931 Roissy Charles de Gaulle Cedex ♦ France

Siège social : 1 rue de France ♦ 93290 Tremblay-en France ♦ France ♦ T +33 (0)1 48 16 05 50 ♦ groupeadp.fr

Aéroports de Paris. Société anonyme au capital de 205 891 805 euros ♦ SIREN 552 016 618 RCS Bobigny ♦ Code APE 52 27 Z

Si elles ne mentionnent pas expressément le Groupe ADP (ADP) et ne font pas état de son implication dans l'aménagement de vertiports, existants ou à créer, **les Décisions de l'Ae lui font grief.**

D'une part, les deux sites expérimentaux d'ADP aménagés et à aménager sur les aérodromes de Pontoise et de Saint-Cyr-l'Ecole sont mentionnés dans les décisions de l'Ae¹.

D'autre part, le projet retenu par l'Ae est défini comme « *le réseau de taxis-volants en région parisienne* », incluant « *tous les vertiports en région parisienne* » « *existants ou potentiellement situés à moins de 40 km* ». L'Ae ne limite donc pas cette définition aux vertiports aménagés par la RATP mais y inclut tous les vertiports pouvant accueillir des VTOL en région parisienne.

ADP pourrait ainsi être directement affecté par les Décisions de l'Ae dans la mise en œuvre de ses vertiports existants ou à aménager, si l'on retient qu'ils doivent être intégrés dans l'évaluation environnementale imposée par l'Ae. Ces décisions changent l'ordre juridique dans lequel s'inscrivent les opérations d'ADP qu'elles soumettent à des contraintes réglementaires supplémentaires.

Dans un courrier du 19 septembre 2022, vous avez d'ailleurs porté ces Décisions à la connaissance d'ADP en indiquant que le motif retenu « *remet de fait en cause la motivation et la conclusion de la décision du 6 avril 2022* » dispensant d'évaluation environnementale le projet d'aménagement d'un site expérimental de vertiport à Saint-Cyr l'Ecole.

Les Décisions de l'Ae font donc bien grief à ADP qui est fondée à former un recours administratif à leur encontre comme le prévoient les dispositions de l'article R. 122-3-1 VII du code de l'environnement.

ADP sollicite dans ce cadre la révision des Décisions à deux égards :

- en ce qu'elles qualifient la création d'un réseau ou d'une offre de taxis-volants en région parisienne, incluant tous les vertiports, les aéronefs et leurs trajets de « *projet* » au sens des dispositions de l'article L. 122-1 I. 1° du code de l'environnement (1) ;
- en ce qu'elles indiquent que l'étude d'impact devrait tenir compte de l'ensemble des trajets ou circulations (2).

A titre préliminaire, ADP rappelle que l'exploitation de ses vertiports pour les Jeux Olympiques sera limitée, conformément à ce qui a été présenté à l'Ae dans le dossier concernant le vertiport expérimental de Saint-Cyr-l'Ecole, à la « *présent[ation] ce nouveau mode de transport aérien pour les jeux olympiques de Paris 2024* », avec des vols d'essais à partir de fin 2023 limités à 14.000 vols par an.

ADP avait d'ailleurs précisé que l'expérimentation prévue sur le site de Saint-Cyr l'Ecole constituait une phase d'expérimentation opérationnelle complétant la phase précédente réalisée à Pontoise, avec des trajets entre les vertiports de Saint-Cyr-l'Ecole et d'Issy Les Moulineaux (courrier du 15 mars 2022 répondant aux questions de l'Ae afin d'assurer la complétude du dossier). L'objectif de ces étapes expérimentales successives est de permettre « *de déterminer si une exploitation commerciale post Jeux Olympiques est pertinente* ».

¹ Ils ont fait l'objet d'un examen au cas par cas et d'une décision de dispense d'évaluation environnementale en date respectivement du 10 janvier et du 6 avril 2022.

ADP maintient donc que les vols qui seront organisés avant et pendant les Jeux Olympiques de Paris ont pour objectifs (i) de présenter ce mode de transport innovant et (ii) d'obtenir, en collaboration avec la DGAC, des données permettant d'élaborer le cadre réglementaire applicable à cette nouvelle activité, si elle devait se développer après 2024. D'autres expérimentations complémentaires pourraient être intégrées : ADP échange par exemple avec l'AP-HP pour intégrer dans ces vols des tests permettant d'expérimenter le transport de greffons, de blessés et/ ou de médecins dans des situations d'urgence médicale. .

Ces vols tests vont contribuer à l'élaboration du cadre réglementaire et opérationnel dans lequel ce mode de transport pourrait se déployer dans l'avenir. Ils s'inscrivent donc bien dans une démarche expérimentale engagée sur une durée limitée.

1- La qualification d'un réseau de taxis-volants en région parisienne, incluant tous les vertiports, les aéronefs et leurs trajets en tant que « projet » n'est juridiquement pas fondée

L'Ae indique dans ces Décisions que les opérations du vertiport du Quai d'Austerlitz et du vertiport de la Défense qui lui ont été soumis par la RATP sont respectivement « *constitutive[s] de la création d'un réseau de taxis volants en région parisienne* » ou « *de la création d'une offre de taxis volants en région parisienne* ».

Elle qualifie la création de ce réseau ou de cette offre de « *projet* » au sens des dispositions de l'article L. 122-1 I. 1° du code de l'environnement.

Elle précise que ce projet est « *constitué de l'ensemble des opérations fonctionnellement liées, a minima tous les vertiports en région parisienne, la flotte d'aéronefs e-VTOL et leurs trajets* »².

L'Ae retient ainsi l'existence d'un lien fonctionnel entre les opérations de la RATP et les aéronefs et en déduit un lien fonctionnel entre les vertiports eux-mêmes. Elle retient en conséquence que « *l'opération du vertiport sur la Seine, quai d'Austerlitz à Paris, ainsi que tous les vertiports existants ou ceux potentiellement situés à moins de 40 km sont fonctionnellement liés par les vols des e-VTOL pour former un projet de réseau de taxis-volants en région parisienne* ».

Cette appréciation nous semble devoir être revue à deux titres :

- Tout d'abord, le code de l'environnement prévoit que « *lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble* » (art. L. 122-1 du code de l'environnement).

Les aéronefs et les liaisons ne sont ni des travaux, ni des installations, ni des ouvrages, ni encore des interventions dans le milieu naturel ou le paysage³.

Ils ne sauraient donc constituer des éléments de qualification d'un projet au sens des textes précités.

² Pour le vertiport du quai d'Austerlitz, l'article 1^{er} de la Décision ne mentionne pas les trajets.

³ La notion d'intervention recouvre, selon la jurisprudence de la CJUE, les « *interventions modifiant la réalité physique du site* » - CJUE, 28 février 2008, C-2/07 ou 17 mars 2011, C-275/09. Voir également le Guide de la Commission européenne « *Interprétation des définitions des catégories de projets énumérées aux annexes I et II de la directive EIE* ».

- Ensuite, si les vertiports permettent à un appareil de relier un point A à un point B, cela n'est pas suffisant pour caractériser un lien fonctionnel entre les vertiports et pour qualifier l'opération de projet au sens du code de l'environnement.

En droit, le code de l'environnement définit depuis 2016 la notion de « projet » comme étant « la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol » (art. L. 122-1 I. 1°). L'article L. 122-1, dans son III, précise que « lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité ».

Plusieurs critères permettent de définir une opération complexe en tant que projet, notamment la proximité géographique ou temporelle, l'existence de similitudes et interactions entre les différentes composantes du projet et l'objet et la nature des opérations. Ces éléments constituent un faisceau d'indices, comme l'indique le Commissariat général au développement durable (CGDD) dans son *Guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016*.

Ce guide indique que « le projet doit donc être appréhendé comme l'ensemble des opérations ou travaux nécessaires pour le réaliser et atteindre l'objectif poursuivi. Il s'agit des travaux, installations, ouvrages ou autres interventions qui, sans le projet, ne se seraient pas réalisés ou ne pourraient remplir le rôle pour lequel ils sont réalisés ».

La jurisprudence administrative a donné des indications sur la notion de projet depuis la réforme de 2016 et précédemment sur la notion de « programme de travaux » jusque-là retenue par les textes. Cette notion reposait sur le critère de l'unité fonctionnelle des projets.

Dans le cadre de cette analyse, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur la qualification de programme de travaux dans le cadre de l'établissement d'une ligne THT qui se justifiait « notamment par le souci d'adapter le réseau de transport d'électricité à la mise en service à venir de l'installation nucléaire ». Le Conseil d'Etat a considéré que « la construction de cette installation nucléaire constitue toutefois un programme distinct du projet de construction de la ligne à très haute tension ». Dans cette affaire, le rapporteur public avait succinctement considéré que « l'étude n'avait pas à exposer l'impact du réacteur EPR de Flamanville lui-même, qui fait partie d'un programme distinct au sens du IV de l'article R. 122-3 du code de l'environnement dès lors qu'il s'agit d'ouvrages distincts fonctionnellement. Le fait que la ligne Cotentin-Maine vise à tirer des conséquences de la mise en service de l'EPR ne suffit pas à créer un lien juridique, pas plus que la création d'une gare et l'élargissement de la route qui la dessert » (CE, 12 avril 2013, n° 342409).

Concernant un projet autoroutier, le Conseil d'Etat a jugé que même si ce projet autoroutier s'inscrivait dans un ensemble de nouvelles liaisons découlant du schéma multimodal de désenclavement du Chablais adopté en 1999, les travaux concernés « constituent une opération distincte et autonome » (CE, 30 décembre 2021, n° 438686). Le rapporteur public a ici retenu que l'ouvrage autoroutier avait « sa justification propre ».

Dans une décision récente, la Cour administrative d'appel de Nantes a considéré que l'abattage des arbres devant être réalisé avant la réalisation d'un programme immobilier composait, avec ce programme, un projet global car la présence des arbres était incompatible avec ce programme (CAA Nantes, 18 janvier 2022, n° 19NT04955). L'un ne pouvait donc matériellement pas se faire sans l'autre.

Le Conseil d'Etat a enfin retenu que le fait que deux projets immobiliers adjacents poursuivent la même finalité ne suffit pas à caractériser un projet unique s'il n'est pas établi qu'il « existait entre eux des liens de nature à caractériser le fractionnement d'un projet unique » (CE, 1^{er} février 2021, n° 429790, SNC Le Castellet-Faremberts).

Un « projet » rassemble donc des opérations indissociables les unes des autres qui présentent une unité ou à tout le moins une cohérence territoriale et sans lesquelles chacune ne pourrait pas fonctionner. Un simple lien de fonctionnement ne suffit pas ; il faut que ce lien conditionne l'existence et le fonctionnement de chaque opération.

En l'espèce, le raisonnement suivi dans les Décisions est le suivant :

- il existe un lien fonctionnel entre les vertiports et les aéronefs car les incidences des vertiports sont en réalité les incidences des aéronefs à l'atterrissage et au décollage,
- les aéronefs feront des trajets entre les vertiports,
- tous les vertiports sont donc « fonctionnellement liés par les trajets ».

Ce « lien fonctionnel » est le seul élément retenu dans les Décisions pour justifier l'existence d'un réseau et lui appliquer la qualification de « projet ».

Or, ce raisonnement doit être revu pour les raisons suivantes :

Tout d'abord, le lien fonctionnel brièvement décrit par les Décisions n'est pas un lien fonctionnel direct entre les vertiports, mais un lien indirect, *via* les aéronefs qui circulent entre eux. Les Décisions n'indiquent pas en quoi ce lien indirect entre des ouvrages distincts permettrait de considérer que les vertiports pris individuellement ne pourraient pas remplir le rôle pour lequel ils sont réalisés.

Un lien indirect entre des opérations ne suffit pas pour qualifier un « projet ». Au contraire, seuls des liens directs et matériels caractérisant le caractère indissociable des opérations sont retenus par la jurisprudence rappelée *supra* pour caractériser un projet.

Il apparaît surtout que, tant juridiquement que techniquement, ce lien indirect est insuffisant pour caractériser un « projet » au sens des dispositions encadrant l'évaluation environnementale.

L'exploitation d'un vertiport n'est pas indissociable de l'existence d'un autre vertiport. Sous réserve des capacités d'autonomie des appareils, un VTOL qui décolle d'un point A n'atterrit pas nécessairement au point B. Il peut atterrir au point A (vol touristique) ou atterrir à un point C. Les VTOL peuvent également atterrir indifféremment sur des vertiports ou sur des hélistations (tant d'un point de vue réglementaire que fonctionnel). Les vertiports sont donc substituables entre eux et avec les hélistations pour les opérations d'atterrissage et de décollage des VTOL. Cette configuration est donc très différente des « projets » retenus par la jurisprudence nationale ou européenne dont la réalisation est strictement conditionnée à la réalisation préalable d'autres opérations, comme c'est le cas par exemple dans les projets autoroutiers ou ferroviaires ou dans certaines opérations d'aménagement.

De plus, les vertiports sont conçus pour accueillir tous types de VTOL. Toutes les spécifications des différents constructeurs ont été intégrées dans la conception retenue (Volocopter, Airbus, Ascendance, Lilium, Vertical, Eve, Joby etc..).

Enfin, d'un point de vue réglementaire, les règles applicables à ce jour découlent de la réglementation Hélicoptère européenne (CS-HPT-DSN de l'EASA - *European Aviation Safety Agency*⁴), la réglementation spécifique des vertiports étant en préparation (PTS-VPT DSN de l'EASA⁵).

La situation des vertiports est similaire à celle des hélistations, tant en termes de configuration que de règles de sécurité et de circulations à appliquer⁶.

Or, les hélistations ne sont pas considérées comme composant un réseau constituant un « projet ». Chaque hélistation a sa justification propre et peut fonctionner sans les autres hélistations. Il n'existe donc pas de lien fonctionnel entre les hélistations.

Dans un cas très particulier, un ensemble d'hélistations a été retenu comme formant un « projet » nécessitant une étude d'impact globale (n° MRAe – 2020-2524 et N°MRAe 2021APPACA20 / 2791). Le réaménagement des hélistations et hélistations de la presqu'île de Saint-Tropez imposé par les services de l'Etat pour des raisons d'ordre public a été traité comme un projet car il s'inscrivait dans le cadre d'une réorganisation globale de la desserte pour limiter les impacts de ces activités, sur une distance réduite de 15 km, pour les riverains. La qualification de projet découlait donc de la nécessité de réguler et encadrer les activités de transport de personne par hélicoptères, et non d'un lien fonctionnel entre les hélistations et hélistations.

En dehors de ce contexte réglementaire et opérationnel très particulier, non transposables aux vertiports, les hélistations ne sont pas considérées comme composant un réseau entre elles, y compris quand elles sont proches.

Ainsi, il y a, entre les vertiports (comme entre les hélistations), une interaction mais pas une interdépendance au sens de la jurisprudence. Chaque vertiport est donc un projet autonome qui pourrait remplir son rôle (faire décoller et atterrir des taxis-volants) sans les autres vertiports.

Le lien indirect existant entre les vertiports de région parisienne via les aéronefs n'est pas un « lien fonctionnel » entre ces opérations pouvant entraîner la qualification de « projet ».

Au surplus, il importe de rappeler que le fait de ne pas inclure les vertiports dans un « projet » les regroupant n'a pas pour objet d'éviter toute évaluation environnementale pour chaque opération.

En effet, l'aménagement de chaque vertiport relève de la rubrique 8 de la nomenclature définie en annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, au titre d'un examen au cas par cas. La prise en compte des impacts environnementaux des opérations et l'information de l'autorité environnementale sur les projets sont donc assurées.

De plus, traiter ces opérations comme des projets distincts n'exclut pas la prise en compte de leurs effets cumulés, le cas échéant, en application de l'article R. 122-5 5°) du code de l'environnement.

Le fait de retenir que les vertiports sont des opérations autonomes n'a donc pas pour objet ni pour effet de fractionner un projet pour l'exonérer de toute obligation au titre de l'évaluation environnementale et ne dégrade donc pas l'analyse des impacts de ces projets.

⁴ <https://www.easa.europa.eu/en/document-library/certification-specifications/cs-hpt-dsn-issue-1>

⁵ <https://www.easa.europa.eu/en/downloads/136259/en>

⁶ « Les objectifs de sécurité applicables aux VTOLS sont identiques à ceux régissant le transport commercial de passagers par avion », les VTOL sont certifiés comme les autres aéronefs, et ils utilisent les routes déjà utilisées par les hélicoptères (lettre DGAC du 9 août 2022).

2- L'inclusion de principe de l'ensemble des « circulations » et « trajets » dans l'étude d'impact doit, par voie de conséquence, être reconsidérée

L'Ae indique dans ses Décisions que l'évaluation environnementale doit tenir « *compte de l'ensemble des sites de vertiports et des circulations* » et que l'étude d'impact doit porter sur « *a minima tous les vertiports en région parisienne, la flotte d'aéronefs e-VTOL et leurs trajets* ». L'inclusion des circulations et trajets dans l'étude d'impact n'est toutefois pas motivée de façon détaillée. Elle semble résulter de la qualification de « *projet* » retenue par l'Ae couvrant l'ensemble des vertiports et des liaisons entre eux.

Cette appréciation doit être revue : l'article R. 122-5 du code de l'environnement prévoit que l'étude d'impact inclut la « *description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement* ». Il prévoit également que « *le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet (...)* ».

Les incidences du projet incluent les incidences de l'activité exploitée dans l'installation, qui peuvent dépasser l'emprise de cette installation.

L'étude d'impact des hélistations et/ou aérodromes est habituellement menée dans une zone d'étude qui recouvre la zone d'implantation des installations et le périmètre proche dans lequel les activités des aéronefs ont un impact sur l'environnement, au décollage et à l'atterrissage.

Pour certaines hélistations, l'Autorité environnementale a pu considérer que l'étude d'impact devait prendre en compte une zone plus large, notamment lors de survol de zones particulières d'un point de vue patrimonial, écologique ou touristique (par exemple : avis n° 2018-ARA-AP-697 sur le projet de transformation d'une hélisurface en hélistation sur la commune des Deux Alpes⁷ ou avis n° 2016-93 sur le projet de régularisation administrative d'une hélistation sur la commune de Saint Paul sur l'île de la Réunion⁸).

Des circonstances particulières peuvent donc justifier la prise en compte des impacts élargis des circulations dans certains projets, mais cela n'est pas généralisable à toutes les hélistations d'une part et ne concerne jamais une liaison complète d'une hélistation à une autre d'autre part.

Au cas d'espèce, s'il ressort des dossiers soumis par la RATP à l'Ae, comme des dossiers soumis par ADP pour ses vertiports expérimentaux, que les impacts des vertiports sont liés aux phases de décollage et d'atterrissage des aéronefs, ces éléments du dossier ne font pas état d'impacts en dehors de ces phases.

⁷ Extraits de l'avis : « *la mise en œuvre de ce projet a pour objectif de développer le transport de personnes à la demande et générera donc non seulement une augmentation des mouvements sur l'hélistation elle-même, mais également une augmentation du trafic d'hélicoptères dans l'espace montagnard, entre les stations d'une part et avec les aéroports proches d'autre part. L'impact d'un tel trafic ne peut être qualifié de négligeable, par exemple en ce qui concerne les nuisances sonores, tant pour les usagers de la montagne – tout randonneur sait ce que représente le passage d'un hélicoptère – que possiblement pour la faune sauvage, les grands rapaces en particulier ; il doit donc nécessairement être évalué.*

Le choix du périmètre d'étude, limité à l'hélisurface actuelle et à sa périphérie proche, est donc inadapté et génère de graves lacunes dans l'ensemble de l'étude d'impact. »

⁸ Extraits de l'avis : les « *impacts induits au niveau du survol des cirques du parc national mériteraient également d'être approfondis, ainsi que la compatibilité de certains vols touristiques avec la charte du parc. L'Ae recommande au maître d'ouvrage d'étendre l'étude de bruit aux émergences sonores liées au survol des cirques et pitons.* »

L'inclusion de principe de l'ensemble des « circulations » et « trajets » dans l'étude d'impact doit être reconsidérée afin de ne pas créer d'obligations à la charge du porteur du projet qui ne seraient pas prévues par le code de l'environnement ou justifiées par des circonstances particulières.

Au regard de l'ensemble des éléments précités, ADP sollicite la révision des Décisions contestées.

Nous restons à votre disposition pour vous apporter les précisions supplémentaires nécessaires à l'analyse du présent recours.

Nous vous remercions de l'attention portée à ce recours et vous prions d'agréer, Monsieur le Président, nos salutations les plus distinguées.



Loïc AUBOUIN

Directeur Juridique et des Assurances