

Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'estuaire de La Loire

- Directive Territoriale d'Aménagement de l'estuaire de La Loire

Contexte général et historique

L'estuaire de la Loire a été choisi dès 1996 pour faire partie des cinq premières Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) expérimentales, dont le processus a été engagé en application de l'article 4 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Les territoires autour de l'Estuaire de la Loire ont été retenus en raison des enjeux importants qu'ils comportent, concernant en particulier les équilibres à maintenir entre développement économique et valorisation de l'environnement, dans une perspective de développement durable.

La Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'Estuaire de La Loire, adoptée par décret en date du 17 juillet 2006, portait pour ambition d'affirmer le rôle de Nantes-Saint-Nazaire comme métropole de taille européenne au bénéfice du Grand Ouest, d'assurer le développement territorial équilibré de toutes les composantes territoriales de l'estuaire et de protéger et de valoriser les espaces naturels, les sites et les paysages.

Pour ce faire, la DTA Estuaire de la Loire fixait 4 grands types d'orientations :

- *Orientations relatives à l'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du bipôle de Nantes Saint-Nazaire (création de NDDL, extension portuaire sur le site de Donges-Est et orientations relatives à la centrale électrique de Cordemais)*
- *Orientation relative au développement équilibré de l'ensemble des composantes territoriales de l'estuaire*
- *Orientation relative à la protection et à la valorisation des espaces naturels, des sites et des paysages*
- *Modalités d'application de la loi Littoral*

Au cours des 13 dernières années, la DTA a ainsi permis d'assurer la compatibilité des documents d'urbanisme de rang inférieur (SCoT et PLU) avec ces grandes orientations d'aménagement du territoire. Le bilan succinct ci-dessous peut en être dressé.

- **Bilan des orientations relatives à l'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du bipôle de Nantes – Saint-Nazaire** : Des changements de circonstance de fait et de droit ont conduit à ne plus mettre en œuvre les 3 orientations telles qu'elles avaient été inscrites dans la DTA :
 - Orientation relative à la création de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (NDDL) : abandon du projet, annoncé par le Premier ministre le 17 janvier 2018 au profit d'un réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique.
 - Orientations relatives à la centrale électrique de Cordemais, rendues obsolètes depuis l'entrée en vigueur de la loi énergie-climat du 8 novembre 2019 (fin de la production d'électricité à partir de charbon). Un contrat de territoire a été conclu en janvier 2020. Ce Pacte pour la transition écologique et industrielle de la centrale de Cordemais permet d'envisager la poursuite du fonctionnement de la centrale jusqu'à la mise en service pérenne de l'EPR de Flamanville et au plus tard jusqu'en 2026.
 - Orientation du projet d'extension portuaire sur le site de Donges-Est : projet suspendu et ne figurant plus dans le projet stratégique du Grand Port Maritime de Nantes – Saint-Nazaire, révisé par le conseil de surveillance le 23 octobre 2015.

Bilan des orientations relatives au développement équilibré de l'ensemble des composantes territoriales de l'estuaire et à la protection / valorisation des espaces naturels, des sites et des paysages : Cette orientation porte sur l'implantation des diffuseurs sur le réseau routier structurant, en lien avec le développement des pôles d'équilibres, afin d'éviter l'étalement urbain. Cette orientation a été prise en compte dans les projets d'aménagements réalisés, et intégrée dans les documents de planification. Le schéma directeur d'aménagement du réseau routier national, bien que datant de 1992, expose le même principe quant aux diffuseurs. La mise en œuvre de ces principes et orientations relève désormais également

Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'estuaire de La Loire

du schéma routier départemental, des SCoT (Schéma de cohérence territoriale) et du SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires) qui portent chacun ce sujet selon les mêmes principes fondamentaux.

- **Bilan de l'orientation relative à la protection et à la valorisation des espaces naturels, sites et paysages** : Les espaces identifiés à ce titre ont été pris en compte dans les SCoT et PLU(i) ainsi que dans le SRCE (Schéma Régional de Cohérence Ecologique) et le seront, in fine, dans le projet de SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires).
- **Bilan des modalités d'application de la loi Littoral** : ces modalités d'application ont été intégrées dans les SCoT (schémas de cohérence territoriale) et PLU(i) (Plans locaux d'urbanisme) en permettant d'unifier et de coordonner la mise en œuvre de certains concepts de la loi sur l'ensemble du territoire concerné, en particulier en identifiant précisément les espaces visés (espaces remarquables, espaces boisés significatifs, coupures d'urbanisation et espaces proches du rivage).

Objectifs et motivation de la décision d'engager l'abrogation de la DTA

Un document globalement caduc

La DTA n'a pas été modifiée depuis son approbation en 2006.

Ses dispositions ne présentent plus aujourd'hui la même pertinence. Trois de ses orientations essentielles, relative à la création de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, au projet d'extension portuaire sur le site de Donges-Est, et aux moyens de production électrique sur la centrale de Cordemais sont à présent abandonnées. Dans le même temps, celles de ses dispositions qui étaient protectrices de l'environnement ont été reprises dans des documents d'urbanisme prescriptifs qui en garantissent la portée.

Une obligation juridique

En droit, l'administration est tenue d'abroger les actes et les dispositifs réglementaires illégaux (article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration).

En l'occurrence, les trois orientations relatives à l'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du bipôle de Nantes – Saint-Nazaire ne se réaliseront pas de la façon prévue par la DTA, mais s'imposent toutefois encore de cette façon, aujourd'hui, aux documents d'urbanisme de rang inférieur. L'abrogation permettra de sécuriser juridiquement les plans, projets et programmes concernant l'aménagement du territoire.

L'analyse des voies procédurales

Plusieurs solutions ont été envisagées, pour sécuriser les documents d'urbanisme à venir.

La procédure de modification ne peut être mise en œuvre que dès lors que les modifications projetées ne portent pas atteinte à l'économie générale de la DTA. Or, il doit être considéré que l'abandon de ces trois orientations, qui constituent ensemble les « *Orientations relatives à l'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du bipôle de Nantes-Saint Nazaire* », porte atteinte à l'économie générale de la DTA. Leur caducité conduit à abroger la DTA dans son ensemble, et à écarter la procédure de modification.

La procédure de révision conduirait à la transformation de la DTA en DTADD (Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable). Cette procédure n'a pas été retenue pour plusieurs raisons. D'abord, en droit, une telle transformation ne supprime pas la DTA de l'ordre juridique, et n'assure pas la sécurisation des futurs documents d'urbanisme de rang inférieur. De plus, une DTADD n'est pas opposable aux documents d'urbanisme de rang inférieur, comme l'est la DTA. Enfin, la démarche d'élaboration du SRADDET, conduite par le Conseil Régional, englobe le périmètre d'une éventuelle DTADD.

Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'estuaire de La Loire

L'abrogation apparaît comme la seule procédure juridiquement appropriée. Elle consiste à reprendre la procédure d'adoption à rebours, avec une démarche d'évaluation environnementale et de participation du public à travers une enquête publique. La DREAL a également décidé d'engager une concertation préalable.

Les principales phases et le calendrier associé.

- La concertation préalable devrait avoir lieu en septembre et octobre 2020. Elle sera basée sur des pages publiées sur le site internet de la DREAL, ainsi que sur des ateliers dématérialisés d'échanges entre la DREAL et les publics.
- L'enquête publique se déroulera en avril et mai 2021.
- Le passage en Conseil d'État et la signature du décret d'abrogation sont prévus à l'été 2021.

Les travaux engagés et le point d'étape actualisé.

La DREAL s'est adjoint les services d'un cabinet juridique spécialisé et du Cerema, pour préparer le dossier d'abrogation qui comprendra notamment un bilan de la DTA depuis son adoption en 2006, ainsi qu'une évaluation environnementale de l'abrogation de la DTA.

La formation Autorité environnementale du CGEDD, saisie par le préfet, a rendu un avis de cadrage préalable à l'évaluation environnementale de l'abrogation le 10 juin dernier. Cet avis précis et circonstancié permet de s'assurer que l'évaluation environnementale répondra aux exigences de cet exercice conduit pour la première fois sur un projet si singulier.

En outre, la CNDP, également saisie par le préfet, a désigné le 3 juin dernier Madame Sylvie HAUDEBOURG comme garante de la concertation préalable.

Pour continuer à travailler ensemble.

Afin d'exposer plus avant aux représentants d'associations qui le souhaitent, cette procédure inédite, ses fondements, ses enjeux, mais également afin d'échanger notamment en prévision de la concertation préalable qui se tiendra selon toute vraisemblance de mi-septembre à mi-octobre, la DREAL propose une rencontre à un moment à définir courant août.