

14 FEV. 2022

Département de la LOIRE ATLANTIQUE

## PROJET ABROGATION DE LA DIRECTIVE TERRITORIALE D'AMENAGEMENT DE L'ESTUAIRE DE LA LOIRE



### ENQUETE PUBLIQUE

(Du mardi 16 novembre 2021 à 9h00 au vendredi 17 décembre 2021 à 17h00)

### Avis et conclusions (2<sup>e</sup> partie)

Alain PARRA d'ANDERT (Président)-Gérard MARIE-Jean-Paul NORIE-

Daniel DEVAUX-Jean de BRIDIERS

## SOMMAIRE

<b>1. RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE .....</b>	<b>2</b>
<b>2. AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE.....</b>	<b>4</b>
2.1 Sur l'historique du projet.....	4
2.2 Les raisons de l'abrogation de la DTA .....	5
2.3 Sur les Avis et observations : administrations, institutions, associations et le public.....	6
2.4 Sur la mobilisation .....	7
<b>3. BILAN DE L'ENQUETE PUBLIQUE.....</b>	<b>11</b>
3.1 En défaveur du projet d'abrogation.....	11
3.2 En faveur du projet d'abrogation.....	12
<b>4. CONCLUSIONS MOTIVEES .....</b>	<b>13</b>

# **Avis et conclusions relatifs au projet d'Abrogation de la Directive Territoriale d'Aménagement de l'Estuaire de la Loire**

## **1. RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE**

Par décision n° E210000108/44, en date du 20 août 2021 sur demande par lettre enregistrée le 15 juillet 2021 de Monsieur le Préfet de Loire-Atlantique, le Président du Tribunal Administratif a désigné une commission d'enquête pour procéder à l'enquête publique ayant pour objet : **l'Abrogation de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'Estuaire de la Loire.**

La commission d'enquête était composée de :

- Monsieur Alain PARRA d'ANDERT, en tant que Président (liste d'aptitude de la Mayenne)
- Monsieur Gérard MARIE (liste d'aptitude de la Mayenne)
- Monsieur Jean-Paul NORIE (liste d'aptitude de Loire-Atlantique)
- Monsieur Daniel DEVAUX (liste d'aptitude de Loire-Atlantique)
- Monsieur Jean de BRIDIERS (liste d'aptitude de Loire-Atlantique)

Le projet est soumis à enquête publique, laquelle est régie par les textes suivants :

- Le code de l'Environnement et plus particulièrement, les articles L123-1 et suivants
- Le code de l'urbanisme
- La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000
- Le décret n°85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi du 12 juillet 1983
- Le décret n°2001-260 du 7 mars 2001

La consultation des Administrations et des autres Institutions, a eu lieu au préalable.

**L'enquête publique s'est déroulée du mardi 16 novembre 2021 à 9h00 au vendredi 17 décembre 2021 à 17h00, soit pendant une période continue de 32 jours.**

Cette enquête s'est déroulée dans un climat serein.

Les formalités de publicité de l'enquête publique ont été réalisées par l'autorité préfectorale dans le respect de la réglementation en vigueur. Les annonces légales ont été publiées dans

Ouest-France (éditions Loire-Atlantique et Maine-et-Loire), Presse-Océan, Courrier de l'Ouest (édition du Maine-et-Loire), l'Echo de la Presqu'île (édition de Loire-Atlantique), le 29 octobre 2021, et rappelées le 19 novembre 2021 dans les journaux précités.

L'avis d'enquête a été affiché dès le 26 octobre 2021, sur différents supports.

L'affichage s'est fait en mairies d'Ancenis-Saint-Géréon, Clisson, Mauges-sur-Loire, Nantes, Pornic, Saint-Nazaire, Savenay, Saint Philbert-de-Grand-Lieu, sièges des différentes permanences, où il a été maintenu pendant toute la durée de l'enquête. Les certificats d'affichage ont été transmis à la préfecture.

Il a été complété par un affichage au siège des Communautés de communes de Blain, Erdre et Gesvres, Nantes Métropole, Pays d'Ancenis, Mauges Communauté, Sèvre et Loire, Clisson Sèvre et Maine Agglo, Grand Lieu, Sud Retz Atlantique, Pornic Agglo Pays de Retz, Pays de Pont-Château-St Gildas des Bois, Estuaire et Sillon et de la Communauté d'agglomération de la Presqu'île de Guérande-Atlantique.

Le dossier d'enquête, dont la composition détaillée dans le rapport, est de 630 pages, était complet et compréhensible par le public. Il a été tenu à sa disposition durant toute la durée de l'enquête. Les conditions de consultation, sur tous les supports, ont été tout à fait satisfaisantes.

La commission d'enquête a assuré 13 permanences réparties comme suit :

- Le mardi 16 novembre de 9h à 12h, à Nantes
- Le jeudi 18 novembre 2021 de 14h à 17h, à Saint Nazaire
- Le mardi 23 novembre de 14h à 17h, à Saint Philbert
- Le mercredi 24 novembre de 9h à 12h, à Pornic
- Le vendredi 26 novembre de 9h à 12h, à Savenay
- Le mardi 30 novembre 2021 de 9h à 12h, à Ancenis
- Le jeudi 2 décembre 2021 de 9h à 12h, à Mauges
- Le samedi 4 décembre 2021 de 9h à 12h, à Nantes
- Le lundi 6 décembre 2021 de 9h à 12h, à Saint-Nazaire
- Le jeudi 9 décembre 2021 de 14h à 17h, à Saint Philbert
- Le lundi 13 décembre 2021 de 14h à 17h, à Pornic
- Le mercredi 15 décembre 2021 de 14h à 17h, à Clisson
- Le vendredi 17 décembre 2021 de 14h à 17h, à Nantes

La commission d'enquête a recueilli 9 observations sur le registre dématérialisé dont 1 du registre papier (annexé) lors de ces permanences.

Le procès-verbal de synthèse de fin d'enquête, reprenant l'ensemble des observations du public ainsi que nos propres questions, a été remis le mardi 4 janvier 2022, au maître d'ouvrage, la DREAL Pays de Loire, à Nantes

Le mémoire en réponse, contenant 10 pages, a été adressé par mail le 2 février 2022, et envoyé par courrier, au domicile du président de la commission d'enquête, le même jour.

L'ensemble des observations et questions posées, ainsi que les réponses approfondies, apportées par le pétitionnaire ont fait l'objet d'une analyse par nos soins dans le rapport d'enquête.

## **2. AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE**

*Cette partie est consacrée à notre analyse personnelle sur la demande d'abrogation de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'Estuaire de la Loire, au regard du dossier d'enquête, des observations du public et des différents services, des investigations menées et des réponses apportées par le pétitionnaire.*

### **2.1 Sur l'historique du projet**

La DTA est un document d'urbanisme de planification stratégique sur un échelon suprarégional, à moyen et long terme. La DTA, au sens large, répond à un triple objectif :

- **Renforcer** la cohérence et la coordination des différentes politiques nationales d'aménagement du territoire, tout en contrôlant l'action des collectivités territoriales en matière d'urbanisme. Il s'agit d'avoir une vision d'ensemble de la planification urbaine française.
- **Remplacer**, à terme, les schémas directeurs. Ces derniers, introduits par la loi de 1967, fixaient les orientations stratégiques du territoire concerné et déterminaient sur le long terme, la destination générale des sols.
- **Préciser** les dispositions des Lois Littoral et Montagne.

Une DTA exprime les enjeux de l'Etat sur le territoire et n'a donc pas vocation à traiter l'intégralité des questions qui concernent un territoire, mais à identifier les sujets de la compétence de l'Etat qui justifient que soient clairement explicités les enjeux, les objectifs et les orientations susceptibles d'en découler. Elle ne saurait être exhaustive, ni recenser toutes les opérations que les différentes collectivités publiques réaliseront ou soutiendront.

En matière d'effets, les DTA sont initialement opposables aux documents d'urbanisme dans un principe de compatibilité limitée ; c'est-à-dire qu'elle s'impose aux seuls documents de rang directement inférieurs notamment aux schémas de cohérence territoriaux (SCoT) ou, en l'absence de SCoT, aux Plans Locaux d'Urbanisme (PLUi et PLU) et aux cartes communales.

## **2.2 Les raisons de l'abrogation de la DTA**

La DTA de l'Estuaire de la Loire, a été approuvée par décret n° 2006-884 du 17 juillet 2006 et a permis au cours des 13 dernières années d'assurer la compatibilité des documents d'urbanisme de rang inférieur (SCoT et les PLU) avec les grandes orientations de l'Etat pour un aménagement équilibré de ce territoire :

- **Affirmer le rôle de Nantes/Saint-Nazaire** comme métropole européenne au bénéfice du grand ouest à travers le développement des infrastructures et services de transport (aérien, ferroviaire et routier) et le développement industrialo-portuaire tout en protégeant les milieux naturels.
- **Assurer le développement équilibré de toutes les composantes territoriales de l'estuaire** (réseau de « pôles d'équilibre », équilibre entre les rives nord et sud de l'estuaire, renouvellement urbain, maîtrise de l'étalement urbain, prise en compte des enjeux agricoles).
- **Protéger et valoriser les espaces naturels, les sites et paysages de l'estuaire** (trame verte de l'estuaire, réseau Natura 2000, protection des paysages et des espaces agricoles, restauration de la Loire estuarienne dans ses deux dimensions hydrologique et écologique, réhabilitation des friches industrielles en bordure de fleuve, pérennisation de l'attractivité du littoral en maîtrisant son urbanisation et en prenant en compte les activités qui y sont liées).
- **Sont venues se greffer les modalités d'application de la loi Littoral** (recensement et cartographie des espaces remarquables et des parcs et espaces boisés significatifs sur 3 secteurs (nord-Loire, sud-Loire et lac de Grand-Lieu) qui doivent être protégés dans les documents d'urbanisme. Le document souligne par ailleurs la nécessité des coupures d'urbanisation et espaces proches du rivage à intégrer aux documents d'urbanisme

Depuis, plusieurs orientations de la DTA sont devenues obsolètes :

- Le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (abandon annoncé par le Premier Ministre le 17 janvier 2018).
- La centrale électrique de Cordemais : orientations obsolètes depuis l'entrée en vigueur de la loi énergie-climat du 8 novembre 2019 (contrat de territoire conclu en janvier 2020 afin d'accompagner l'arrêt de la centrale à horizon 2024-2026).
- Le projet d'extension portuaire sur le site de Donges-Est (abandonné par le Grand Port Maritime de Nantes-Saint-Nazaire).

**A noter que ces 3 projets étaient inscrits dans le SCoT Nantes-Saint Nazaire, et que ce dernier devait être compatible avec ces projets (Orientations « Contraintes »).**

Nous avons pris note que la DTA étant obsolète, son maintien ne permettrait pas de sécuriser pleinement, sur le plan juridique, les plans, projets et programmes concernant l'aménagement du territoire. Par ailleurs, conformément à l'article L.243-2 du code des relations entre le public et l'administration, l'administration est tenue d'abroger les dispositions devenues dépourvues d'objet du fait de changement de circonstances de fait ou de droit.

De même que les trois orientations qui constituent ensemble les « Orientations relatives à l'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du bi-pôle de Nantes-Saint Nazaire » sont des orientations fondamentales de la DTA et inséparables de son équilibre d'ensemble.

Selon la lettre de mission adressée au préfet de région, par 5 ministres, « *l'abrogation de la DTA permettra à ce territoire dynamique d'envisager et de mettre en œuvre un développement pérenne et harmonieux sur la base d'une nouvelle vision partagée* ».

### **2.3 Sur les Avis et observations : administrations, institutions, associations et le public**

#### **L'Autorité Environnementale**

Plusieurs points d'attention auxquels le porteur de projet a répondu dans un mémoire mis en ligne lors de l'enquête publique portaient sur : les solutions de substitutions, les dispositions de la loi « Climat et résilience, les incidences liées à l'abrogation de la DTA (urbanisme, aéroport Nantes Atlantique, restauration de la Loire estuarienne), les mesures ERC.

#### **Au niveau des Personnes Publiques Associées**

Les principaux thèmes soulevés furent :

**Le franchissement de la Loire (amont et/ou aval de Nantes) :** quelles modalités sont envisagées pour pallier l'absence de DTA à l'issue de l'abrogation- dessertes routières-pôles d'équilibre- maitrises d'ouvrages.

**La gouvernance de l'Estuaire :** nécessité de mettre en place une gouvernance de l'estuaire avec quels acteurs, avec quel périmètre, quelles fonctions et quels pouvoirs ?

Sujets également évoqués : périmètre géographique- hydromorphisme-parc naturel régional- réserves naturelles- SCoT départemental-avenir du site de Cordemais (centrale et réserve foncière), site du Carnet (réserve foncière) - contraste rive Nord-rive Sud- armature urbaine- desserte et extension de l'aéroport Nantes Atlantique-Loi Littoral-ZAN-Climat et Résilience.....

### Questions qui en découlent :

Position du GPMNSN : peut-elle juridiquement intégrer la gouvernance ?

Comment les SCoT pourront intégrer les axes d'une stratégie de gouvernance de l'Estuaire ?

Le nouveau positionnement de l'Etat après abrogation : qui fait quoi et qui est responsable (risques naturels,..)?

#### Au niveau des questions posées sur les registres papier

Aucune question posée.

#### Au niveau des questions posées sur le registre dématérialisé

L'aménagement de l'estuaire : SRADDET, dessertes routières et franchissement de la Loire, devenir des sites des projets abandonnés (Cordemais-aéroport), SCoTs de nouvelles générations et applications de la Loi Littoral.

Les enjeux liés à l'environnement et aux changements climatiques : lutte contre l'artificialisation des sols, les extractions en Loire, l'avenir des sites naturels gérés par le GPMNSN, l'adaptation aux changements climatiques.

L'Accompagnement de l'Etat.

La Gouvernance de l'Estuaire.

#### Questions de la commission d'enquête

**Abrogation de la DTA** : peut-on envisager une période de transition de la fin de la DTA jusqu'à la mise en place des nouveaux axes stratégiques issues d'une future gouvernance ?

**Mise en place du SRADDET** : est-ce que l'adoption de celui-ci facilitera cette période de transition ?

### 2.4 Sur la mobilisation

- **Observations lors des permanences :**

Aucune observation écrite car les rares particuliers qui se sont présentés venaient davantage pour comprendre ce qu'était une DTA.

Aucun élu, en dehors de Mauges, ne s'est déplacé pour nous rencontrer durant les permanences.



- Fréquentation du site internet
- 

Consultations registre dématérialisé	Nombre de fois
Page « Accueil »	410
Page « Information »	59
Page « Dossiers »	783
Page « Consulter les observations »	189
Page « Déposer une observation »	50

Visiblement les éléments constitutifs du dossier ont été consultés par 783 personnes pour comprendre ce que recouvrait l'abrogation de la DTA (objet de l'enquête) mais sans plus particulièrement se sentir mobilisés.

Un intérêt pour lire les observations mais peu pour participer par écrit : 50 ont regardé comment « déposer » mais seuls 8 l'ont réellement fait.

Pièces du dossier les plus consultées	Nombre de fois
Présentation de la procédure	71
Mandat d'abrogation	53
Sommaire	46
Arrêté d'ouverture enquête publique	44
Bilan évaluation de la DTA	37
Avis d'arrêté de l'enquête publique	35

Le document procédure a été consulté 71 fois mais le sommaire uniquement 46 fois.

#### **Commentaires de la Commission d'enquête**

*Même si la Commission d'enquête n'a reçu que 3 particuliers venus se renseigner, le registre dématérialisé a été consulté largement et principalement au niveau de la présentation de la procédure*

*A l'inverse, il est regrettable que certains documents importants aient été peu consultés (avis de la garante, avis de l'Autorité environnementale, évaluation environnementale, mémoires en réponse de la DREAL sur les avis de la garante et de la MRAe .....).*

- **Retour des communes** qui ont présenté l'abrogation en conseil municipal pendant l'enquête publique, et enregistrés sur le site de la préfecture de Loire-Atlantique : les conseils devaient se tenir entre le 16 novembre 2021 et le 2 janvier 2022, pour être recevables.
- **La préfecture s'était efforcée d'envoyer à chaque commune, l'avis d'enquête pour susciter un retour de leur part.**

Communes	Date du conseil	Avis	Commentaires
SAINT COLOMBAN	18-nov-2021	Favorable	Unanimité
TOUVOIS	16-nov-2021	Favorable	Unanimité
HAUTE-GOULAINÉ	18-nov-2021	Favorable	28 Pour 1 Abstention
MAISON SUR SEVRE	18-nov-2021	Abstention	
PRINQUIAU	25-nov-2021	Favorable	Unanimité
CORSEPT	29-nov-2021	Approbation	12 Pour 1 Contre 6 Abstentions
SAINTE REINE DE BRETAGNE	24-nov-2021	Favorable	Unanimité
LA PLANCHE	25-nov-2021	Favorable	Unanimité
LE LANDREAU	02-dec-2021	Favorable	Unanimité
JOUE SUR ERDRE	29-nov-2021	Favorable	Unanimité
ST ETIENNE DE MER MORTE	07-dec-2021	Favorable	Unanimité
RIAILLE	08-dec-2021	Favorable	18 Pour 1 Abstention
LE PIN	14-dec-2021	Favorable	Unanimité
SAINTE PHILBERT	13-dec-2021	Favorable	Unanimité
LIGNE	18-nov-2021	Favorable	Unanimité
SAINTE LEGER LES VIGNES	14-dec-2021	Favorable	Unanimité
ANCENIS	13-dec-2021	Favorable	Unanimité
COUERON	12-dec-2021	Favorable	
Département 49	16-dec-2021	Défavorable	
LA CHEVROLIERE	09-dec-2021	Favorable	26 pour-1 abstention
LA MARNE	09-dec-2021	Favorable	Unanimité
LA TURBALLE	07-dec-2021	Favorable	Unanimité
LE PELLERIN	13-dec-2021	Favorable	Unanimité
MONTRELAIS	13-dec-2021	Favorable	
PLESSE	16-dec-2021	Favorable	27 pour-2 abstentions
ST AIGNAN DE GRAND LIEU	13-dec-2021	Favorable	Unanimité
ST ETIENNE DE MONTLUC	16-dec-2021	Favorable	23 pour- 5 abstentions
ST GILDAS DES BOIS	01-dec-2021	Favorable	Unanimité
ST JEAN DE BOISEAU	09-dec-2021	Favorable	Unanimité
ANCENIS SAINT GEREON	13-dec-2021	Favorable	Unanimité

PONT SAINT MARTIN	02-dec-2021	Favorable	Unanimité
PANNECE	25-nov-2021	Favorable	Unanimité
PAULX	16-dec-2021	Favorable	Unanimité
REMOUILLE	16-dec-2021	Favorable	Unanimité
CHAUMES EN RETZ	12-dec-2021	Favorable	
AIGREFEUILLE SUR MAINE	25-nov-2021	Favorable	24 pour-1 abstention
CHEIX EN RETZ	22-nov-2021	Favorable	12 pour-2 abstentions
ST MARS DE COUTAIS	09-dec-2021	Favorable	18 pour-3 abstentions
NORT SUR ERDRE	14-dec-2021	Favorable	Unanimité
LAVAU SUR LOIRE	17-dec-2021	Favorable	Unanimité
BLAIN	16-dec-2021	Favorable	Unanimité

#### Commentaires de la commission d'enquête

*41 réponses (soit environ 25%) ont répondu spontanément à la réception de l'avis d'arrêté d'enquête publique, envoyé par la préfecture. 39 communes émettent un avis favorable, dont 26 à l'unanimité, 1 commune sans avis et 1 seul avis, le département du Maine-et-Loire, défavorable.*

*Ce taux nous semble relativement faible compte tenu des enjeux (rôle futur de l'Etat dans l'aménagement du territoire)*

- **Retour des Personnes Publiques Associés (PPA) et Destinataires Supplémentaires (DS)**

Le Maître d'Ouvrage a consulté de façon très large les PPA et autres destinataires, en adressant 3 courriers différents :

- **Courrier 1 : les PPA obligatoires (18)**

Le Conseil Régional des Pays de Loire, le Conseil Départemental de Loire-Atlantique et celui de Maine et Loire, les Communautés d'agglomération CARENE communauté, Cap Atlantique, Mauges communauté, Pornic Agglo Pays de Retz, Sèvre et Maine Agglo et les Communautés de communes de Pont-Château-Saint Gildas, Erdre et Gesvres, Blain, Estuaire et Sillon, Sud estuaire, Sud Retz Atlantique, Grand Lieu, Pays d'Ancenis, Sèvre et Loire, Nantes Métropole

- **Courrier 2 : les PPA complémentaires (13) que le Maître d'Ouvrage a jugé utile de consulter**

Les mairies de Nantes, Saint-Nazaire, Châteaubriant, Cholet, Saint Herblain, Rezé, Saint Sébastien sur Loire, Orvault, Vertou, Couëron, Carquefou, Orée d'Anjou, Mauges sur Loire.

- **Courrier 3 : les destinataires supplémentaires (17) pour élargir la consultation**

La CCI de Nantes, GIP Loire Estuaire, FNE, le CESER, le PNR de Brière, GPMNSM, SDAGE Loire Bretagne, Les SAGE Estuaire, Estuaire de la Loire, Baie de Bourgneuf Marais breton, Logne Boulogne, Sèvre Nantaise, Vilaine, Evre Thau Saint Denis, la SEPNB (Bretagne vivante), la LPO (Ligue Protection des Oiseaux), le Conservatoire du Littoral délégation des rivages Centre-Atlantique.

**Liste 1 : 10 réponses (dont 1 sur registre) sur 18 avec 6 avis favorables (dont 1 avec réserve), 1 Défavorable et 3 sans avis prononcé**

**Liste 2 : 2 réponses sur 13 avec 2 avis favorables**

**Liste 3 : 1 réponse sur 17, sans avis prononcé**

**13 réponses sur 48 potentiels (25%) avec 8 avis favorables, 1 défavorable et 4 sans avis**

#### **Commentaires de la commission d'enquête**

***Beaucoup d'efforts ont été faits par le maitre d'ouvrage et la préfecture afin de sensibiliser les communes à se prononcer sur l'abrogation de la DTA.***

***Globalement 54 avis ont été reçus : 47 de façon favorables, 2 contre et 5 sans avis.***

### **3. BILAN DE L'ENQUETE PUBLIQUE**

#### **3.1 En défaveur du projet d'abrogation**

- La Directive Territoriale d'Aménagement, ne sera pas remplacée par un document de même niveau, émanant de l'Etat ; le SRADDET diligenté par la Région des Pays de la Loire n'est pas un document d'urbanisme mais d'aménagement qui devra néanmoins être pris en compte par les documents d'urbanisme ; il ne peut se substituer totalement à la DTA, dont le périmètre était plus restrictif.
- L'abrogation de la DTA est interprétée par certains des acteurs comme un désengagement de l'Etat dans son rôle d'encadrement de l'urbanisme, de garant des équilibres régionaux mais aussi de planificateur des grands aménagements.
- L'abrogation de la DTA est parfois perçue comme un signe négatif pour la mise en place d'une gouvernance de l'estuaire de la Loire, laissée actuellement sans solution.
- La DTA a été perçue auprès des acteurs locaux comme un document important en matière de protection de l'environnement. Son abrogation soulève la crainte du désengagement de l'Etat alors que s'engage la transition énergétique et que d'autres défis se profilent comme le Zéro Artificialisation Nette (ZAN).

- Pour d'autres, cette abrogation fait craindre un désengagement de l'Etat dans des projets d'aménagements de première importance pour la vie de la région.

### **3.2 En faveur du projet d'abrogation**

- Le projet d'abrogation de la Directive Territoriale d'Aménagement a été l'occasion de dresser un bilan exhaustif mettant en exergue son succès dans l'encadrement des documents d'urbanisme de rang inférieur et de protection de l'environnement et la nécessité de pallier à sa disparition par l'application des dispositifs législatifs mis en œuvre postérieurement à la date d'élaboration de la directive.
- Les avis reçus ont été globalement favorables à ce projet d'abrogation.
- L'environnement juridique de ces dernières années a beaucoup évolué en décentralisant vers les collectivités locales des compétences de l'Etat, ce qui n'est pas sans conséquence sur la DTA qui apparaît à certains égards comme n'étant plus adaptée au nouveau contexte législatif.
- L'abandon des grands projets répertoriés dans la partie orientation 1 ne concerne que le volet prescriptif de ce document ; cet abandon a généré le déséquilibre de la DTA, compromettant son économie générale, obligeant l'Etat à l'abroger (devenue illégale puisque sans fondement).
- Aucune autre solution, modification, ou transformation (DTADD) n'a pu être envisagée à l'issue des études juridiques qui ont été réalisées,
- L'Etat (voir mémoire en réponse joint au dossier) souligne son engagement dans l'accompagnement des différents programmes régionaux définis dans le SRADDET : le porter à connaissance notamment en matière d'urbanisme et le contrôle de légalité, la politique de contractualisation (le contrat d'avenir, le Pacte pour la transition écologique et industrielle de la centrale de Cordemais et de l'estuaire de la Loire), la participation à la commission locale de l'eau pour la révision du SAGE Estuaire de la Loire ; les programmes développés par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), le CPER.
- Nombre de sujets sont repris ou pris en charge par le SRADDET au niveau urbanisme ; la santé ; le changement climatique, la lutte contre l'artificialisation devront faire l'objet d'une modification du SRADDET pour se conformer à la loi Climat et Résilience adoptée trop tardivement pour être intégrée dans ce document.
- En ce qui concerne les extractions de matériaux, l'Etat indique que ce sujet qui n'était pas du ressort de la DTA, est déjà traité par le schéma régional des carrières des Pays de la Loire et le document stratégique de la façade NAMO.
- Le site du Carnet est pour partie sanctuarisé par le projet stratégique du GPMNSN.

- En ce qui concerne la dégradation de l'écosystème de l'estuaire et la nécessité d'améliorer son fonctionnement hydro-morpho-sédimentaire, sujet qui rejoint celui de la gouvernance du fleuve, l'Etat souligne que la situation est complexe ; elle fait l'objet d'enjeux croisés et contradictoires ainsi que l'ont révélé les projets de mise en place d'une réserve naturelle et de pacte pour l'estuaire d'où la nécessité de partager les objectifs avant de penser à la structure à mettre en place.
- L'abrogation de la DTA ne conduit pas à un risque d'altération des espaces littoraux, du fait que des dispositions réglementaires (Loi littoral) sont déjà précisées dans le code de l'urbanisme visant leur protection.

#### 4. CONCLUSIONS MOTIVEES

L'analyse du dossier présenté, des remarques formulées par le public, certaines associations, personnes publiques associées ou consultées et réponses apportées par le Maître d'Ouvrage ont permis de constater que le bilan présente plus d'arguments favorables à l'abrogation que défavorables ;

La commission d'enquête souhaite développer certains arguments du projet :

- **Concernant le déroulement de l'enquête publique**, la Commission d'Enquête regrette la très faible fréquentation du public durant les permanences et d'une façon plus générale le faible nombre de contributions dont certaines néanmoins étaient très pertinentes.

Ce constat n'est pas lié à un déficit d'informations, le Maître d'Ouvrage ayant fait le nécessaire pour l'organisation (choix des localisations des permanences en accord avec M. le Président de la Commission d'Enquête), la diffusion de l'information à travers différents supports accessibles à tous. Ce désintérêt est certainement lié à la méconnaissance du public sur ce type de document dont peu de personnes entendent parler ou utilisent. Par ailleurs, cette enquête se tenait pratiquement en même temps que celle concernant le SRADDET des Pays de la Loire ; les parties prenantes ayant certainement privilégiées l'avenir du territoire régional que l'abrogation d'un document jugé obsolète par l'Administration.

- **La procédure d'abrogation est celle qui a été retenue** suite à une analyse du contexte juridique. Selon l'analyse menée et également faute de jurisprudence, la procédure mise en œuvre était la seule de nature à répondre aux conséquences de la suppression des 3 aménagements structurants évoqués dans l'orientation I de la DTA. Il n'est plus le document de référence du fait de l'obsolescence des projets structurants. L'état considère désormais que compte tenu de ces éléments l'équilibre du document n'était plus atteint.

- **La DTA, document d'urbanisme opposable, a eu une importance non négligeable dans l'élaboration des SCoTs locaux.** Une instabilité juridique plane de fait sur ces documents dits de rang inférieur.

- **La mise en œuvre de la DTA n'a pas fait l'objet d'un bilan intermédiaire.**

- **Des textes nécessaires à certains secteurs sont venus compléter le dispositif législatif** en termes d'aménagement du territoire avec pour certains un transfert de compétence vers les collectivités (parmi les plus significatives : la Loi « ALUR », SRCE, loi de transition écologique, loi sur le climat, l'énergie et qualité de l'air et autres lois d'urbanisme, évolution du champ des SCoTs, etc) qui font que les préconisations portées par la DTA deviennent beaucoup moins prégnantes.

Ce fut le cas en particulier pour la loi « NOTRE » de 2015 qui a donné à la planification territoriale un rôle stratégique majeur conférant à l'institution régionale une vision politique des priorités en termes d'aménagement du territoire via le SRADDET des Pays de Loire.

Celui-ci devient alors l'outil de référence devant intégrer un ensemble de schémas régionaux, plus large que la DTA, et fixer des objectifs (préservation de l'estuaire de la Loire, valorisation de son patrimoine, gestion des risques, lutte contre l'artificialisation des sols, prise en compte des risques liés au changement climatique, équilibre économique Nord/Sud de l'estuaire, projets routiers, franchissement de la Loire, offre de logements, etc).

**Nous noterons toutefois que les documents de rang inférieur n'ont qu'une obligation de prise en compte du SRADDET durant leur élaboration.** Cette situation peut être considérée par certains comme un désengagement de fait de l'Etat dans les grandes orientations structurantes du territoire. Toutefois, la Commission d'Enquête prend note que le Maître d'Ouvrage considère qu'il s'agit davantage d'une évolution profonde dans ses modalités d'accompagnement du territoire marquées par une plus forte contractualisation des relations Etat-Région.

Nous retenons que le Maître d'Ouvrage met en avant le but du SRADDET qui est de conjuguer la préservation de la Loire et de l'Estuaire avec la valorisation de son patrimoine et la gestion des risques. Nous notons néanmoins que pour les projets d'infrastructures les études de faisabilité seront portées par la Région ; l'Etat n'assurant qu'un rôle d'appui technique. La commission prend note des points suivants :

- 1) EDF a missionné un groupe de travail interne pour proposer des pistes de reconversion du site de Cordemais et que le pacte de reconversion signé en 2020 est suivi avec attention par l'Etat. Toutefois ce contrat concerne davantage les possibilités de reconversion du personnel que des projets précis sur un nouvel aménagement.
- 2) La concession de l'aéroport de Nantes-Atlantique sera à renouveler cette année. Le projet de réaménagement a fait l'objet d'une première concertation préalable. Une seconde phase est en cours jusqu'à l'enquête publique propre à la procédure de DUP qui peut aboutir à un refus. Il n'est cependant pas fait mention de la procédure propre à l'obtention d'une autorisation environnementale.

3) Un arrêté de protection de biotope gèle désormais une surface importante au droit du site du Carnet (110 ha uniquement dédiés à l'accueil d'un parc éco-technologique). Le Grand Port Maritime Nantes Saint Nazaire (LGPMNSN) dans son document stratégique de développement propose déjà certaines orientations. Il s'engage sur la base de nouveaux inventaires à définir sur ces espaces des modalités de gestion adaptées. L'avenir de ce secteur paraît donc maîtrisé.

- La commission d'enquête prend acte du fait que **l'abrogation de la DTA ne conduit pas à un risque d'altération des espaces littoraux** du fait que des dispositions réglementaires sont déjà précisées dans le code de l'urbanisme visant leur protection et que l'Etat assumera, comme il le fait déjà, son rôle (entre autres portage des politiques publics, contrôle de légalité) dans la préparation des documents d'urbanisme sur les secteurs soumis à la loi littoral au sein de l'enveloppe géographique de la DTA.

- Les contributions exprimées marquent bien la **nécessité et volonté de prendre en compte tous les intérêts environnementaux dans la mesure où l'estuaire couvre un espace très sensible** (milieu naturel, activités agricoles, hydromorphisme et hydrodynamique du fleuve). Des pistes ont été évoquées sans réellement définir l'organisation à mettre en place. La commission d'enquête prend note des difficultés évoquées par le Maître d'Ouvrage pour dégager un consensus sur la protection du milieu estuarien au sein duquel des intérêts divergents s'opposent.

- **L'abrogation de la DTA pose le problème de l'avenir de l'estuaire et de la mise en place d'une structure dont la gouvernance regrouperait le maximum d'acteurs locaux pour définir des orientations consensuelles** devant également tenir compte d'une volonté d'anticipation face par exemple aux risques générés par le changement climatique. L'état s'engage à démarrer une concertation afin de dessiner les contours de cette structure dès le premier semestre 2022 avec les collectivités locales et toutes les parties prenantes pour élaborer une vision commune de la Loire et de l'estuaire, un des objectifs affichés dans le SRADDET comme le souligne le Maître d'Ouvrage dans son mémoire en réponse.

- **La Commission d'enquête retient l'importance de cette concertation et sa réelle nécessité** devant la sensibilité de cet espace estuarien regroupant un grand nombre d'enjeux liés au développement économique de l'axe NANTES-SAINT NAZAIRE, à la nécessité de maintenir des activités attractives à l'amont de NANTES et à la protection environnementale du fleuve, de l'estuaire et du littoral.



- La Commission d'enquête prend note que le Maître d'ouvrage n'apporte pas de réponse formelle à la suggestion portée par le Conseil régional de mettre en place une DTADD, ni à celle de mettre en place un SCoT départemental portée par le Conseil départemental de Loire-Atlantique.

- La Commission d'enquête prend note que le Maître d'Ouvrage n'estime pas nécessaire la mise en place d'une phase transitoire afin de maintenir la DTA jusqu'à des évolutions positives concernant la gouvernance de l'estuaire, considérant que le SRADDET sera le document dont la portée juridique est suffisante ; ce dernier marquant les orientations régionales dans différents domaines. Il prendra utilement le relais de la DTA avant la signature du décret d'abrogation.

Sans mésestimer les critiques qui portent sur l'environnement et le désengagement de l'Etat, le bilan dressé à l'issue de l'enquête publique plaide pour le projet de suppression de ce document.

En conséquence, la Commission d'enquête émet un avis **FAVORABLE** à l'abrogation de la Directive Territoriale d'Aménagement de l'Estuaire de la Loire.

Ahuillé, le 09 février 2022

Alain PARRA d'ANDERT (Président)

Gérard MARIE

Daniel DEVAUX

Jean-Paul NORIE

Jean de BRIDIERS

Dossier n° E21000108/44 du 20/08/2021. L'abrogation de la Directive Territoriale d'Aménagement de l'Estuaire de la Loire.

