

N° 439835 Commune de Jarny

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 25 février 2022

Lecture du 21 mars 2022

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK , Rapporteur public

Nous ne voudrions pas en prononçant ces conclusions vous mettre en tête un air bien connu de Charles Trenet, mais l'affaire qui vient d'être appelée pose la question : Que reste-t-il des DTA ?

Lorsque leur principe a été décidé par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires dite « loi Pasqua », certains commentateurs ont vu dans les directives territoriales d'aménagement (DTA) le retour de l'Etat gendarme (C. Bersani *Les DTA ou le retour de l'Etat gendarme* : Études foncières juin 1999, n° 83, p. 8-15) ou en tout cas un moyen de rationalisation des choix étatiques (M. Vermeulen Dr. et ville déc. 2000, n° 50, p. 237-242).

Leur mise en place a été suggérée par le rapport du Conseil d'Etat de 1992 intitulé « Urbanisme : pour un droit plus efficace ». Leur particularité parmi les documents de planification stratégique était en effet d'être de la seule compétence de l'Etat, leur édicition n'étant prévue que sur certaines parties du territoire avec une portée contraignante, des schémas régionaux d'aménagement du territoire étant adoptés dans toutes les régions mais sans force juridique.

Sept sites avaient été choisis à titre expérimental, une vingtaine de territoires devant à terme être dotés de DTA, et en réalité l'exercice n'aura pas été prolongé au-delà de ces sept sites.

Par ailleurs l'équilibre entre la portée contraignante des DTA et la portée non contraignante des schémas régionaux d'aménagement été complètement inversé, avec la loi Grenelle 2 de 2010 et la loi NOTRe de 2015, les nouvelles directives territoriales d'aménagement et de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

développement durable (DTADD) sont en effet dépourvues de toute force juridique, alors que les nouveaux SRADDET sont eux désormais prescriptifs et obligatoires dans toutes les régions.

Ce renversement est en réalité déterminant dans notre affaire.

La commune de Jarny est située dans le bassin minier lorrain, elle est couverte par la DTA des bassins miniers nord-lorrain approuvée par décret n° 2005-918 du 2 août 2005. La commune estime que cette directive fait peser une contrainte trop importante sur son territoire en matière d'urbanisme. Elle a demandé l'abrogation du décret approuvant la DTA et conteste le refus d'y faire droit et en réalité il faut lire ses conclusions dirigées uniquement contre la partie de la DTA relative à la constructibilité dans le bassin ferrière.

Le TA de Nancy vous a à juste titre transmis son recours tout comme une demande de QPC contre l'article L 111-1-1 du code de l'urbanisme dans sa version issue de la loi de 1995, QPC que vous avez déjà refusé de transmettre, alors que cette disposition instituant les DTA avait été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif de la décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 du Conseil constitutionnel.

La légalité de la DTA dans un contentieux d'abrogation doit s'apprécier au regard du droit en vigueur actuellement. Les interventions successives du législateur depuis 2010 sont également venues progressivement, en trois étapes, limiter la portée des DTA pré-existantes, comme celle dont l'abrogation est demandée ici. Il a d'abord été prévu par l'article 13 de la loi du 12 juillet 2010 que les DTA approuvées avant la publication de la loi conservent leurs effets, puis ces dispositions ont été codifiées en 2015, aux articles L. 172-1 et suivants du code de l'urbanisme par l'ordonnance du 23 septembre 2015, en confirmant que les DTA approuvées avant 2010 restent en vigueur, mais qu'elles sont « soumises aux dispositions des articles L. 172-2 à L. 172-5. ».

L'article L172-2 prévoyait que les SCOT devaient être compatibles avec les DTA (ou les documents locaux d'urbanisme en l'absence de SCOT) et que les dispositions des DTA qui précisent les modalités d'application des dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres Ier et II du titre II du présent livre s'appliquent aux personnes et opérations qui y sont mentionnées.

Toutefois, depuis une ordonnance du 17 juin 2020, l'exigence de compatibilité des SCOT ou le cas échéant des documents locaux d'urbanisme avec les DTA a disparue. La seule portée contraignante est celle que les DTA peuvent avoir pour préciser les dispositions issues de la

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

loi littorale ou de la loi montagne, et qu'il vous arrive de manier : les autorisations d'urbanisme doivent toujours leur être confrontées, sous réserve qu'elles soient suffisamment précises et compatibles avec ces lois, ainsi que l'indique l'arrêt de section *Savoie Lac Investissements* (Sect., 31/03/2017, au rec.) (cf aussi (2/10/2019, *Commune du Broc*, n°418666, aux T. sur un autre point ; 16/10/2020, *D...*, n° 427620, aux T. sur un autre point).

La DTA des bassins miniers nord-lorrains ne couvrant pas de territoires relevant des dispositions particulières du code de l'urbanisme relatives aux zones de montagne et au littoral, leur portée contraignante est aujourd'hui nulle, alors même qu'en l'espèce la DTA dont l'abrogation est demandée indiquait qu'en application de l'article L111-1-1, les SCOT et les PLU devraient être compatibles avec les orientations qu'il définit.

Ce contexte posé, il ne nous semble pas pour autant que l'on puisse considérer qu'une DTA comme celle dont l'abrogation est demandée soit insusceptible de recours au motif qu'elle ne ferait plus grief. Certes, ses orientations ne sont plus contraignantes, mais elles demeurent des orientations pour l'action de l'Etat. Toutefois, l'examen des moyens soulevés nous paraît pouvoir être effectué rapidement, en particulier en raison de l'absence de normativité de la DTA.

Il est soutenu d'abord soutenu que l'article L111-1-1 ne permettait pas à la DTA de fixer des règles de constructibilité ; mais si la DTA fixe un principe d'inconstructibilité pour les constructions nouvelles dans les zones d'aléas pouvant mettre en cause la sécurité des personnes ainsi que dans les zones d'aléas dites « affaissement progressifs », en précisant bien que ce sont les plans de prévention des risques miniers qui devront définir les règles applicables. La définition des règles d'inconstructibilité par les PPR est quant à elle bien opposable aux documents locaux d'urbanisme, auxquels ces plans s'intègrent, mais ce sont bien alors les PPR qui définissent ces règles opposables, pas les DTA. Les mesures indiquées dans la DTA ne sont donc pas disproportionnées, ni ne méconnaissent la libre administration des collectivités locales : comme on l'a dit en introduction, le Conseil constitutionnel avait estimé conforme à la Constitution l'article L111-1-1, il devrait en aller de même et de plus fort s'agissant de ce qui reste des DTA.

La commune soutient encore que les orientations de la DTA auraient perdues leur objet en raison du faible nombre de mouvement de terrains dont aucun ne serait attribué à une origine minière. Mais encore une fois, la critique de la commune porterait peut-être si elle s'adressait au PPRM, qui prend parti sur les risques miniers et en tire des conséquences sur le plan urbanistique notamment, sans que les analyses du PPRM soient commandées par la DTA.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Enfin, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

PCMNC au rejet de la requête.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.