

Lettre ouverte à nos élus municipaux

15 septembre 2018.

Objet :

**Blocage du transfert à « Lamballe Terre et Mer »
de la compétence Plan Local d'Urbanisme.**

P.J. :

- **Annexe 1** : La décision de blocage du transfert prise le 23 mars 2017.

La suite à lui donner avant le 26 septembre 2018

p. 4

- **Annexe 2** : La règle imposant un SCOT unique pour toutes les communes d'une même communauté

p.6

Mesdames, messieurs les conseillers municipaux,

Le blocage du transfert à notre communauté de communes « Lamballe Terre et Mer » est l'enjeu majeur aujourd'hui de la décision que allez devoir prendre pour la sauvegarde de l'entité « commune – collectivité locale », c'est-à-dire commune de plein exercice dotée du pouvoir réglementaire d'organiser et d'aménager son territoire et dont la libre administration est garantie par la Constitution en sa qualité de collectivité territoriale.

Le 23 mars 2017, vous aviez voté à la quasi-unanimité le blocage du transfert de la compétence PLU à « Lamballe et Mer », qui devait intervenir automatiquement le 27 mars en application de la loi ALUR, sauf opposition expressément formulée par un minimum du quart des communes membres représentant au moins le cinquième de la population du territoire communautaire.

Cette décision était la suivante (voir annexe 1 - p.4) :

« Le Conseil municipal,

« Considérant que le temps de réflexion et d'échange nécessaire à la définition d'un projet de territoire commun n'a pas encore eu lieu,

« Considérant qu'il apparaît judicieux et réaliste de définir d'abord le projet de territoire avant que ne soit envisagé le transfert de compétence en matière de plan local d'urbanisme,

« **Décide**

« - **de s'opposer au transfert de la compétence en matière de plan local d'urbanisme**

« **à la communauté de communes « Lamballe Terre et Mer », ...**

Les minima ayant été alors réunis sur l'ensemble du territoire communautaire, le blocage du transfert est donc alors intervenu. Il était prévu que la durée du blocage expirerait normalement à la fin de la mandature en cours ; mais il pouvait alors être renouvelé dans les mêmes conditions pour la durée de la mandature suivante, et ainsi à l'expiration de chaque mandature.

Telle qu'elle était formulée, votre décision était donc une décision de report de l'étude de la question jusqu'à ce que soit établi le projet de territoire sur lequel le PLUi était appelé à se fonder. Mais les débats avaient manifesté non un simple ajournement de l'étude du transfert, mais un refus de principe et durable de ce transfert.

Or il s'avère que le Conseil communautaire a décidé d'anticiper l'échéance normale de la fin de la mandature par la décision suivante prise le 26 juin dernier :

« **Le Conseil communautaire,**

« **- propose le transfert de la compétence Plan Local d'Urbanisme ... à Lamballe Terre**

« **et Mer à compter du 1^{er} janvier 2019 ...**

« **- sollicite les conseils municipaux de se prononcer sur cette proposition de transfert,**

« **- à l'issue demande au préfet des Côtes d'Armor d'en tirer les conséquences ... »**

Sur les 64 membres du Conseil communautaire, 60 étaient présents ou représentés :

- 7 ont voté contre,

- 7 se sont abstenus, dont nos 3 élus municipaux, Ch. Divay, J.-Y. Lebas et P. Pellan.

Quel sens faut-il donner à ces abstentions ? Elles sont a priori incompréhensibles, compte tenu de la décision très claire et très ferme que vous avez prise le 23 mars 2017, qu'aucune autre décision du Conseil municipal n'est venue remettre en cause.

Il aurait donc été indispensable de notifier aussitôt au président de « Lamballe Terre et Mer » qu'elles devaient être considérées comme **un refus de revenir sur le blocage du transfert décidé le 23 mars 2013**, ce qui ne paraît pas avoir été fait.

Nous estimons que la réponse à la décision de « Lamballe Terre et Mer » que vous devez faire avant le 26 septembre doit rejeter ce transfert plus fermement encore que le 23 mars 2017 pour deux motifs principaux :

- depuis janvier 2018, la loi prescrit que toutes les communes membres d'une même communauté de communes sont obligatoirement soumises à un même SCOT, banalisant ainsi les communautés sans compétence PLU (voir annexe 2 - p.6) ;

- le Conseil communautaire fait du PLUi un instrument de mise en œuvre d'un projet de territoire dont nous récusons absolument l'objet et la finalité tels que les définissent le texte de la présentation de la décision du transfert de la compétence et la « charte de gouvernance » qui a été alors adoptée.

Dans la présentation de la décision, il est écrit :

« Actuellement en cours d'élaboration de son projet de territoire, Lamballe Terre et Mer souhaite

« définir une architecture et des enjeux stratégiques horizon 2032. Cette démarche prospective

« s'articule autour des axes suivants :

« Axe 1 – L'excellence alimentaire.

« Axe 2 – La formation / développement de compétence et de savoir-faire.

« Axe 3 – L'organisation urbaine.

« Axe 4 – L'attractivité résidentielle.

« Les thématiques devront répondre aux exigences environnementales, aux évolutions « sociétales et aux modes de consommation.

« Etant un outil de mise en œuvre, le PLUi permettra d'articuler le projet de territoire et les « projets communaux ... ».

Dans la « charte de gouvernance » il est écrit là aussi :

« Au travers de cette charte, les élus du territoire affirment leurs objectifs pour la réalisation du

« PLUi :

« - Porter et formaliser notre projet de territoire.

« Le PLUi sera l'un des outils de mise en œuvre de notre projet de territoire ...»

Un tel projet pour le territoire d'une communauté de communes divague au sens propre du verbe. On est très loin de l'exercice du pouvoir réglementaire que les grandes lois de décentralisation de 1982/1983 ont donné à la commune : l'organisation et l'aménagement du territoire communal par le PLU.

Il paraît déjà inconcevable de faire du PLU l'instrument de mise en œuvre du territoire de la communauté de communes, et à plus forte raison d'un tel projet hors champ de la vocation de cette entité. En conséquence, nous attendons de nos élus qu'ils expriment avec force leur opposition à la décision prise le 26 juin de constituer un PLUi, et, s'il y a lieu, décident d'aller cette fois au delà de ce rejet en engageant des actions utiles auprès de la Préfecture.

Nous assurons tous nos concitoyens, et avec eux nos élus, de notre entier dévouement aux intérêts généraux de la commune et de ses habitants dont le PLU est l'expression.

Le Président.
Paul-Olivier RAULT

ANNEXE 1

La décision de blocage du transfert prise le 23 mars 2017. La suite à lui donner avant le 26 septembre 2018.

La décision de blocage du transfert de la compétence PLU votée le 23 mars 2017 était la suivante :

« Le Conseil municipal,
« Considérant que le temps de réflexion et d'échange nécessaire à la définition d'un projet de territoire commun n'a pas encore eu lieu,
« Considérant qu'il apparaît judicieux et réaliste de définir d'abord le projet de territoire avant « que ne soit envisagé le transfert de compétence en matière de plan local d'urbanisme,
« **Décide**
« - **de s'opposer au transfert de la compétence en matière de plan local d'urbanisme ... à la communauté de communes « Lamballe Terre et Mer », ...**

C'était donc une décision de report *sine die* de l'examen de la question de ce transfert.

Les minima ayant été alors réunis sur l'ensemble du territoire communautaire, le blocage du transfert de la compétence PLU est donc intervenu.

Il était prévu par la loi que la durée de ce blocage expirerait normalement à la fin de la mandature en cours ; mais il pouvait alors être renouvelé dans les mêmes conditions pour la durée de la mandature suivante, et ainsi à l'expiration de chaque mandature.

Telle qu'elle était formulée, la décision était donc une décision de report de l'étude de la question jusqu'à ce que soit établi le projet de territoire sur lequel le PLUi était appelé à se fonder, sauf à devoir renouveler expressément le blocage du transfert en fin de mandature si à cette date, comme il est probable, le projet de territoire n'a pas été établi.

Cependant les débats avaient manifesté l'intention non d'un simple ajournement de l'étude du transfert, mais d'un refus de principe et durable de ce transfert.

Ainsi que la loi le permet, le Conseil communautaire a décidé le 26 juin 2018 d'anticiper l'échéance normale de la fin de mandature.

A cette fin il a décidé :

- de proposer le transfert de la compétence PLU à « Lamballe Terre et Mer » à compter du 1^{er} janvier 2019,
- et de solliciter les conseils municipaux de se prononcer dans les 3 mois sur cette proposition de transfert,
- à l'issue de ce délai, de demander au préfet d'en tirer les conséquences, c'est-à-dire de constater, si les minima de blocage n'étaient pas réunis, que le transfert s'opérerait automatiquement à la date du 1^{er} janvier 2019.

Sur les 64 membres du Conseil communautaire, 60 étaient présents ou représentés.

La décision a été votée à une très large majorité, 7 membres seulement ayant voté contre et 7 autres s'étant abstenus, dont 3 élus municipaux de Pléneuf-Val-André : Ch. Divay, J.-Y. Lebas et P. Pellan.

Quel sens faut-il donner à ces abstentions ?

Ces abstentions sont a priori incompréhensibles, compte tenu de la décision très claire et très ferme prise le 23 mars 2017, qu'aucune autre décision du Conseil municipal n'est venue remettre en cause.

La municipalité n'avait sans doute pas manqué d'être informée par ses délégués de l'ordre du jour de la réunion du 26 juin, puisque les décisions proposées requéraient en principe pour leur vote un mandat précis du Conseil municipal.

Quelles sont les instructions qui ont été données aux délégués de la commune ?

A défaut d'instructions contraires, ils étaient tenus par la décision de rejet du transfert votée le 23 mars 2017.

Une simple abstention ne pouvait valablement exprimer un refus.

Dès que les décisions du Conseil communautaire ont été notifiées à la commune, il appartenait à la municipalité :

- d'informer le président de « Lamballe Terre et Mer » que l'abstention des représentants du Conseil municipal au Conseil communautaire doit être considérée comme une abstention ordinaire sur la « charte de gouvernance » qui n'avait pas encore étudiée par les élus de la commune, mais que l'abstention à l'égard du transfert du PLU doit être considérée comme exprimant le refus de revenir sur le rejet du transfert de la compétence PLU voté le 23 mars 2017 tel qu'il lui avait été notifié ;
- de demander au maire de mettre à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Conseil municipal les décisions du Conseil communautaire du 26 juin, ou même, mieux, de décider d'une réunion spéciale pour traiter d'urgence de cette question ;
- de décider de la réponse à donner au président du Conseil communautaire sur la remise en cause le blocage du transfert de la compétence intervenue en mars 2017 afin d'établir à la communauté de communes au 1^{er} janvier 2019 un PLUi.

Le Conseil municipal ne pourra que renouveler la décision de blocage du 23 mars 2017, puisque l'établissement d'un PLUi au 1^{er} janvier décapiterait la commune en tant que « commune – collectivité territoriale » dotée du pouvoir réglementaire d'organiser et d'aménager librement son territoire par le PLU.

ANNEXE 2

La règle imposant un SCOT unique pour toutes les communes d'une même communauté.

Les grandes lois de décentralisation de 1982/1983 ont donné à l'entité « commune » le pouvoir réglementaire d'organiser et d'aménager librement leur territoire par ce qui est aujourd'hui le Plan Local d'Urbanisme (PLU), quels que soient le nombre d'habitants et la dimension territoriale.

Or le découpage du territoire national en communes institué par la Révolution, hérité de la situation telle qu'elle était à la fin de l'Ancien Régime, est caractérisé par une poussière de petites et très petites communes. Sous l'Empire, dont le pouvoir centralisé était suffisamment établi par un excellent découpage en départements avec préfets et sous-préfets, il n'avait pas été jugé utile de réformer la structure territoriale des communes.

Il n'en était plus de même après les lois de décentralisation de 1982/1983.

Il était évident dès le point de départ que les petites communes n'étaient pas en mesure d'exercer en fait la compétence PLU à la fois par un défaut de cohérence des critères de leur découpage territorial et plus encore par leur manque de moyens financiers et humains.

Le législateur s'était donc efforcé de favoriser le regroupement de ces petites communes pour les rendre aptes à exercer librement le pouvoir d'organiser et d'aménager leur territoire. Ces efforts avaient échoué en raison de l'attachement des populations à leur propre structure communale traditionnelle.

Longtemps, cette inaptitude à exercer valablement ce pouvoir réglementaire a été masqué par le fait que, pour elles, les services préfectoraux ont continué à leur assurer le bon exercice de ce pouvoir, cette fois non plus en tant qu'autorité de tutelle mais en tant que prestataire de service en assistance.

L'organisation du territoire national au lendemain de la dernière guerre a conduit à un accroissement du rôle des « communes – collectivités territoriales » titulaires du pouvoir réglementaire PLU. Or, en même temps, l'Etat se désengageait progressivement de sa fonction d'assistance aux petites communes.

Devant cette situation, le législateur, par la loi ALUR du 24 mars 2014, a décidé que dans le délai de 3 ans de sa publication (échéance au 27 mars 2017) **la compétence PLU passerait automatiquement à la communauté de communes**, sauf opposition expresse d'au moins le quart des communes membres représentant au moins 20% de la population du territoire communautaire.

Cette disposition imposait une restructuration du territoire national en communautés de communes afin de couvrir l'intégralité du territoire – ce qui n'était pas le cas – et sans chevauchement : tel a été l'objet de la loi NOTRe du 7 août 2015 et de l'Instruction du Gouvernement aux préfets à cette fin.

Or la loi NOTRE ne prend pas expressément en compte le transfert de la compétence PLU des communes aux communautés de communes qui devait intervenir automatiquement le 27 mars 2017 - sauf opposition expresse d'une minorité qualifiée des communes membres - , alors pourtant que c'était la finalité de la loi.

L'Instruction du Gouvernement aux préfets non plus : ce que nous avons aussitôt dénoncé (voir *DocAVA n°02-15*) sur le plan local puis sur le plan national auprès de l'Assemblée Nationale et du Sénat. L'insuffisance de l'Instruction du Gouvernement a pu entraîner de graves dérives de la mise en œuvre par les préfets de la loi NOTRe, et très spécialement dans notre département plus qu'ailleurs.

La définition du « bassin de vie », déterminante pour la mise en œuvre de l'exercice de la compétence PLU, telle qu'elle a été établie par le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) pour servir à l'élaboration et à la mise en œuvre de la loi NOTRe, a été totalement ignorée par le Préfet des Côtes d'Armor, ce qui a conduit à une restructuration des communautés du département qui sont inaptes par leur dimension territoriale à exercer valablement la compétence PLU, notamment la communauté « Lamballe Terre et Mer » et viole ainsi le principe constitutionnel de proximité.

Nos interventions sur le plan national et notre recours en annulation de l'arrêté préfectoral établissant « Lamballe Terre et Mer » ont bien été prises en compte, mais trop tardivement : c'est à la veille seulement de l'échéance du 1^{er} janvier 2017 que nous avons été informés verbalement par un appel téléphonique de la Direction Générale des Collectivités territoriales du Ministère de l'Aménagement du Territoire que **le Gouvernement était parfaitement conscient du problème que nous avons soulevé et qu'un texte législatif alors au contrôle de constitutionnalité allait apporter une réponse (partielle) à ce problème : il s'agissait du texte inclus dans une loi de 27 janvier 2017 qui impose la règle d'un SCOT unique pour toutes les communes d'une même communauté, ce qui banalise les communautés sans compétence PLU.**

Cependant, la règle du passage automatique de la compétence PLU des communes à la communauté n'a pas été modifiée.

Une modification ne s'imposait pas strictement, puisque la règle en vigueur permet à une minorité qualifiée de s'opposer au transfert. Mais formellement il aurait été souhaitable de supprimer le transfert automatique, en stipulant qu'une majorité qualifiée pouvait décider de ce transfert, ce qui aurait ainsi imposé une démarche positive et naturellement conduit à exprimer les motifs de cette demande.

Ce rappel de la vocation fondamentale de l'entité « communauté de communes » à l'égard du PLU, et de l'objet du PLU lui-même, vise seulement :

- à souligner que n'est pas fondée la demande de « Lamballe Terre et Mer » de recevoir une compétence PLU communautaire par transfert de la compétence PLU des communes membres avec effet au 1^{er} janvier 2019 ;
- à rappeler que le PLU n'a pas vocation à être l'instrument de la mise en œuvre d'un projet de territoire communautaire quel qu'il soit ;
- et à mettre en évidence qu'en outre le projet de territoire que « Lamballe Terre et Mer » veut établir divague, au sens propre du verbe, à l'égard de la vocation fondamentale d'une communauté de communes : tel que l'annonce les « axes » retenus, il est totalement hors champ.