



InfoAVA / mail

19 rue du Gros Tertre
22 370 Pléneuf-Val-André
ava.pleneufvalandre@wanadoo.fr

n° 70

août 2019

Au sein de la Communauté « Lamballe et Mer » sauvegarder la compétence fondamentale Urbanisme PLU de la commune.

Un article publié dans son numéro du 20 juin, *Ouest-France* informait ses lecteurs que l'Association pour la qualité de la vie à Pléneuf-Val-André (AVA) demandait d'annuler l'arrêté pris par le préfet pour créer la communauté de communes Lamballe et Mer, et que la requête a été rejetée.

Cette information sur le rejet de la requête que l'AVA avait présentée au Tribunal administratif, telle qu'elle était présentée, appelait des précisions :

- **sur les motifs déterminants qui ont amenés l'AVA**, en sa qualité d'association agréée par la Préfecture au titre de l'Urbanisme et de l'Environnement pour représenter la population, plus spécialement devant les autorités locales, maires et préfet, **à intervenir dans le processus de la mise en œuvre par le préfet de la loi NOTRe du 7 août 2015 ;**
- **sur les actions qu'elle a menées, en parfaite cohérence avec les décisions prises par la municipalité** dès le départ de la mise en œuvre par le préfet de la loi NOTRe, **et, aujourd'hui, avec les réactions manifestées par l'ensemble des maires sur tout le territoire national à l'égard de cette mise en œuvre**, dont notre département est le pire exemple en ce qui concerne le découpage du territoire en communautés de communes de taille très excessive, **ignorant la règle à caractère constitutionnel de la proximité ;**
- **sur la sauvegarde de la compétence Urbanisme de la commune**, qui est le socle du pouvoir décentralisé que la loi de 1983 a donné au Conseil municipal et dont la Constitution garantit la libre administration, **et sur le résultat qu'elle a obtenu en janvier 2017 à cet égard**, mais qui doit être consolidé dans le cadre du réexamen de la loi NOTRe.

Nous avons demandé à *Ouest-France* de publier ces précisions. Pour des motifs sans doute propres à l'organisation interne de la publication des diverses versions de ce quotidien du Grand Ouest, la publication des précisions dont nous souhaitions informer ses lecteurs n'a pas été faite.

Ce numéro *InfoAVA/mail* vise à donner au public les informations nécessaires à une présentation complète et précise de l'action que mène l'AVA dans l'intérêt commun de tous nos concitoyens, adhérents ou non, résidents permanents et résidents secondaires, en sa qualité d'association agréée par la Préfecture au titre de l'urbanisme et de l'environnement pour les représenter.

Nous reprenons ci-après les informations dont nous avons souhaité la publication par *Ouest-France* en référence à son article du 20 juin, en les explicitant et en mettant l'accent sur le motif le plus déterminant de notre action, la sauvegarde de la compétence Urbanisme / PLU des communes.

I – Les motifs déterminants de l’action de l’AVA dès le départ de la mise en œuvre par le préfet de la loi *Nouvelle Organisation du Territoire de la République (NOTRe).*

Le premier Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) publié par le Préfet le 15 octobre 2015 manifestait qu’il avait pris le parti d’ignorer systématiquement :

- l’objectif de **la proximité** pourtant largement débattu entre le Sénat et l’Assemblée Nationale,
- et **la notion de « bassin de vie »**, pourtant très clairement précisée dans le Rapport du Commissariat Général à l’Egalité des Territoires, **essentielle à l’égard du périmètre utile à l’exercice de la compétence Urbanisme / PLU.**

Nous avons alors pris connaissance de l’Instruction du Gouvernement aux préfets en date du 27 août 2015 pour la mise en œuvre de la loi NOTRe.

Il est apparu que cette Instruction pouvait être à l’origine de la dérive de cette mise en œuvre dans notre département puisqu’il est écrit :

« ... nous vous invitons à dépasser ce seuil minimum (15.000 habitants) qui reste par définition une limite basse dans le cadre de votre projet de SDCI, dès lors que la constitution des EPCI dont la population est supérieure à ce seuil vous semble de nature à permettre les autres orientations de même valeur juridiques fixées par la loi...).

L’AVA a aussitôt établi un dossier dit « Réforme territoriale – Projet de Schéma Départemental de Coopération Intercommunale » (*Doc.AVA n°03-15*) du 31 octobre et l’a diffusé auprès de tous les élus de la Communauté Côte de Penthièvre.

Ce dossier présentait les motifs déterminants de notre opposition au SDCI du 15 octobre.

1 – La compétence Urbanisme / PLU

Le dossier mettait au premier plan **le motif le plus déterminant de notre intervention** qui se référait à **la notion de « bassin de vie »** essentielle pour la définition d’un périmètre intercommunal susceptible d’assurer un bon exercice de la compétence Urbanisme / PLU (voir p.3 de ce document la définition de cette notion dans le Rapport du Commissariat Général à l’Egalité des Territoires).

Mais la loi NOTRe, au motif peut-être que la question de cette compétence relève d’une autre législation, n’en fait pas mention.

L’Instruction du Gouvernement du 27 août 2015 pour la mise en œuvre de la loi ne prend pas en compte le fait que, si les communautés de communes n’auront pas cette compétence dès leur constitution, elles seront normalement appelées à la recevoir de leurs communes membres dès après les plus prochaines élections municipales.

La vocation essentielle du concept « communautés de communes » qui est d’exercer la compétence Urbanisme / PLU, afin de passer de la nature de communauté de mutualisation ou de coopération antérieure à la loi NOTRe à la nature de communauté de projets (1), **a été totalement perdue de vue tant par le préfet que par les conseillers départementaux** qui ont vu dans la constitution de grandes communautés l’instrument du développement de leur ville-centre (pour notre territoire communautaire, Lamballe) et le renforcement du département des Côtes d’Armor au sein de la Région Bretagne.

(1) – Il faut rappeler à nouveau que, dès la publication de la grande loi de décentralisation de 1983, il est apparu au législateur que les très petites communes se trouvaient dans l’incapacité évidente d’exercer la compétence Urbanisme / PLU, et qu’il s’imposait qu’elles se regroupent en de nouvelles communes ayant la structure géographique nécessaire et les moyens de mettre œuvre cette compétence.

Toutes les tentatives législatives à cette fin ayant échoué, la solution finalement retenue a été
- que cette compétence soit exercée par des communautés de communes de structure adéquate
- et que, à cette fin, les communes membres soient invitées à lui transférer cette compétence.

C'est ce qui est à l'origine de la grave dérive prise dans notre département dans la mise en œuvre de la loi NOTRe.

Il semble que dans un premier temps cette grave dérive n'a pas échappé à bon nombre d'élus. Lors de la 1^{ère} consultation,

- dans notre communauté Côte de Penthièvre, sur les 6 communes membres, 4 se sont prononcées contre le projet de préfet, dont Pléneuf-Val-André à la quasi-unanimité,
- dans notre canton, seules 3 communes sur 15 ont donné un avis favorable au projet du préfet.

Il est pourtant probable que cette majorité des élus opposés au projet a été plus sensible au fait que le découpage du département par le préfet mettait en cause l'objectif de « proximité » plus que l'inadéquation de ce découpage à l'égard de l'exercice de la compétence « Urbanisme / PLU ». Si les populations des communes concernées avaient été consultées par les municipalités avant de se déterminer, elles auraient certainement réagi de la même manière.

Par la suite, beaucoup de communes, dûment persuadées que de toute façon le préfet avec les élus départementaux avaient seuls le pouvoir final de décision, et l'enjeu final de la compétence Urbanisme / PLU leur échappant, ont fini par accepter le découpage du département retenu par le préfet. C'est ainsi que même le Conseil municipal de Pléneuf-Val-André n'a pas décidé de confirmer son opposition par un recours devant le tribunal administratif.

Le risque du passage ultérieur de la compétence Urbanisme / PLU de chacune des communes à leur communauté a échappé aux populations naturellement, mais aussi aux élus eux-mêmes et il leur échappe encore y compris aux élus parlementaires (voir « III – La sauvegarde de la compétence Urbanisme / PLU des communes).

Il faut relever une exception notable : c'est le vote d'opposition du Conseil municipal de Pléneuf-Val-André qui seul a empêché il y a quelques mois que ce transfert de compétence au sein de « Lamballe Terre et Mer » intervienne quasi-subrepticement.

2 – La « proximité » - Le tourisme.

2-1 - **Sur l'objectif de la « proximité »**, le document AVA (DocAVAn)03-15) du 31 octobre 2015 rappelle utilement les travaux parlementaires.

Le rapporteur de la Commission des lois du Sénat avait fait observer que *« les territoires sont à la fois des hommes et des kilomètres »*

Le Sénat a plaidé pour une réduction du nombre d'habitants des futures communautés de communes imposé par la loi, estimant que le maintien d'un minimum de 20.000 habitants aurait conduit dans des secteurs ruraux à **des territoires comportant des distances de 40 kilomètres entre les points les plus éloignés, distance considérée comme inacceptable à l'égard de l'objectif de « proximité »**. Une distance maximale de 20 kilomètres avait été évoquée.

C'est ce qui a conduit à réduire dans la loi NOTRe

- le minimum général de 20.000 à 15.000 habitants,
- jusqu'à un minimum de 5.000 pour les communautés de communes couvrant des territoires à faible densité humaine.

Bien que le principe de « proximité » soit un principe qu'exprime la Constitution, on constate qu'il a été complètement bafoué, au premier chef par l'Instruction du Gouvernement aux préfets, et, au-delà par la mise en œuvre de la loi par le préfet et les conseillers départementaux.

La Commission Mixte Paritaire Assemblée Nationale/Sénat avait rappelé un principe fondamental : **ce sont les Conseils municipaux qui sont appelés à voter la restructuration des regroupements au sein des communautés de communes** :

autre principe que des maires et des présidents de communautés de communes ont quelque peu oublié, et des conseillers départementaux plus encore dans leur relation avec le Préfet !

2-2 - Pour l'exercice de la compétence « Tourisme », la loi NOTRe est claire : l'attribution de cette compétence est faite à la communauté de communes.

Les maires ne paraissent pas avoir contesté cette attribution à la future communauté « Lamballe Terre et Mer » en dépit de l'hétérogénéité de son territoire à cet égard.

Notre commune, en sa qualité de « station classée de tourisme », aurait pu demander, et sans doute obtenir en s'alliant avec Erquy, un office de tourisme propre à leur secteur.

Compte tenu du caractère hétérogène d'un territoire qui va d'Erquy à Moncontour, l'AVA a regretté que cette démarche n'ait pas été faite. Le recrutement récent par notre municipalité d'une nouvelle chargée de communication a ainsi été jugée utile et les arguments invoqués paraissent convaincants (« animer la commune », « mettre nos événements en évidence », faire vivre la proximité », « développer le tourisme des quatre saisons », « travailler avec les autres collectivités », etc. ...)

II - La cohésion de l'action menée par l'AVA avec les décisions du Conseil municipal et sur le plan national les réactions de l'ensemble des maires.

Il nous était apparu rapidement que ni le préfet, ni les conseillers départementaux n'étaient disposés à prendre en compte les votes des communes opposées au découpage du département présenté dans le projet du 15 octobre 2015 : dans les étapes suivantes, seules des modifications marginales ont été prises en compte.

L'AVA, en cohérence avec les votes négatifs du Conseil municipal de notre commune et de la très grande majorité des communes de notre canton, a alors porté son action au niveau national.

Dans un premier temps, nous sommes intervenus auprès du président de la Commission des lois du Sénat et de celui de l'Assemblée Nationale, puisque nous attirions leur attention sur une « ambiguïté » de l'Instruction du Gouvernement aux préfets qui paraissait aller à l'encontre de l'objectif de « proximité » spécialement défendu par le Sénat et que notre requête était d'obtenir du gouvernement un complément d'instruction aux préfets pour lever cette « ambiguïté ».

Nous escomptions donc une réponse rapide et utile du président de la Commission des lois du Sénat ; nous n'avons même pas eu un simple accusé de réception de notre requête.

En revanche, le président de la Commission de l'Assemblée Nationale nous a répondu ; mais il avait pris curieusement en compte notre requête puisqu'il avait jugé seulement utile d'interroger le préfet des Côtes d'Armor sur le processus de la mise en œuvre de la loi NOTRe, qui l'avait assuré que tout se passait très bien.

Dans ces conditions, nous sommes intervenus directement auprès du président de l'Assemblée Nationale, en lui présentant la même requête accompagnée d'un dossier plus développé qui explicitait les motifs de notre opposition à la mise en œuvre de la loi NOTRe faite par le préfet de notre département.

Compte tenu du temps passé depuis la requête présentée aux présidents des Commissions de lois, un simple complément à l'Instruction du Gouvernement aux préfets aurait été trop tardif.

Le président de l'Assemblée Nationale, après avoir examiné le dossier que nous lui avons soumis, nous a informés qu'en raison des questions soulevées il jugeait utile de le soumettre au ministre concerné. A la suite de la transmission de notre dossier, nous avons eu rapidement un courrier du ministre nous informant qu'il était bien pris en compte et qu'il l'avait mis à l'étude interne du directeur général des collectivités territoriales.

Ce n'est finalement que fin décembre 2016 que nous avons été informés verbalement par le directeur des collectivités territoriales que le gouvernement avait parfaitement conscience du problème que nous soulevions et qu'une disposition législative était en cours de contrôle de validité, répondant (partiellement) à nos requêtes, et serait publiée en janvier 2017.

Mais, à la même date, c'est par un courrier que le ministre répondait très positivement à la question que nous avons posée sur la validité du recours que nous avons décidé d'engager avant la fin de l'année en annulation de l'arrêté préfectoral créant la communauté *Lamballe Terre et Mer* !

La disposition législative qui nous avait été annoncée a trouvé sa place dans une loi en date du 27 janvier.

Elle a fait l'objet principal du n° 62 de *La Lettre de l'AVA* (1^{er} semestre 2017) :
« *Le transfert de la compétence Urbanisme/PLU à la communauté « Lamballe Terre et Mer » renvoyée sine die* ».

Ce texte introduit la compétence PLU dans la mise en place de la loi NOTRe, mais indirectement par le biais du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) : toutes les communes d'une même communauté sont seulement soumises à un même SCOT, ce qui fait disparaître la vocation initiale de la communauté de communes qui était l'exercice de la compétence Urbanisme/PLU.

Théoriquement, cette disposition n'était pas juridiquement tardive, puisqu'à cette date le transfert quasi-automatique de la compétence à la communauté n'était pas encore intervenu. Mais de fait le découpage des départements en communautés de communes était entré en vigueur, et il était en pratique difficile de le remettre en cause.

III - Au sein de la communauté « Lamballe Terre et Mer », la sauvegarde de la compétence PLU qui est le socle du pouvoir décentralisé que la loi de 1983 a donné au Conseil municipal.

Si la règle suivant laquelle toutes les communes d'une même communauté sont soumises à un même SCOT fait disparaître la vocation initiale de la communauté de communes qui était l'exercice de la compétence Urbanisme/PLU, ce n'est pas pour autant qu'est sauvegardé le maintien de cette compétence chez chacune des communes membres.

La tentative de « Lamballe Terre et Mer » d'obtenir le transfert de cette compétence, d'une manière quasi-inopinée hors des renouvellements généraux des mandats municipaux, n'a échoué que de justesse par le vote négatif du Conseil municipal de notre commune.

En effet, **la règle de majorité** sur la question du transfert de cette compétence après chaque renouvellement général des conseils municipaux, **établie lorsque la vocation de la communauté de communes était l'exercice de cette compétence, n'a pas été modifiée pour l'adapter au nouveau concept d'une communauté de communes qui n'est plus fondée sur la compétence PLU, mais qui peut cependant l'exercer ce qui relève de décisions incombant aux élus et non à l'Etat** (voir plus haut p.4 le rappel de la Commission Mixte Paritaire Assemblée Nationale / Sénat à propos de la loi NOTRe).

Encore faut-il que les élus communaux exercent leur pouvoir, ce qu'ils n'ont pas fait au cours de la procédure de mise en œuvre de la loi NOTRe. Ce n'est qu'une fois le découpage du département suivant le schéma du préfet entré en vigueur qu'ils ont très rapidement constaté les

graves inconvénients des très grandes communautés de communes ainsi créées, d'abord sur le plan de la « proximité », puis sur le plan de la perte de leurs pouvoirs très vivement ressenti par les maires mettant alors en cause la loi NOTRe.

De leur côté, les organisations nationales représentatives des maires notamment pour les communes rurales et pour des communes moyennes membres de certaines communautés d'agglomération ou en dépendance de métropoles, ont, elles aussi mis en cause la loi NOTRe, sans voir ou voulu voir les dérives de sa mise en œuvre ; elles sont alors intervenues avec vigueur auprès de Chef de l'Etat et du gouvernement pour obtenir que cette loi soit amendée.

Mais la loi NOTRe ne traite pas de la question fondamentale Urbanisme/PLU de la compétence qui est le socle du pouvoir décentralisé que la loi de 1983 a donné au Conseil municipal et dont la Constitution garantit la libre administration.

Si nos élus parlementaires et municipaux laissent les communautés de communes devenir de véritables « communautés de projets » par la détention de la compétence PLU, ce sont alors les communautés qui fixeront le **Projet d'Aménagement et de Développement durable (PADD) de l'ensemble du territoire communautaire.**

Alors le retour aux communes de certaines compétences, par exemple la compétence « voies de circulation » comme il leur serait proposé, serait assez vain pour celles qui n'auront plus la maîtrise du PLU : ce ne serait plus qu'une compétence (une charge) d'exécution !

Les assurances données aux maires par le Chef de l'Etat et par le gouvernement sur leurs pouvoirs et leur rôle de « proximité » n'ont de sens réel que si la commune détient la compétence PLU, ou la co-détient dans le cadre d'un « bassin de vie » dans des conditions sur lesquelles le législateur devra revenir (1).

C'est une question que nous posons déjà dans le n° 64 de *La Lettre de l'AVA* de nov./déc.

Dans le questionnaire qui sera soumis par l'AVA aux candidats lors des élections municipales de mars 2020, seront posées :

- celle de la sauvegarde de la compétence PLU de la commune au sein de la communauté « Lamballe Terre et Mer » ;
- celle de la participation de la population à l'exercice de cette compétence.

D'autre part, l'AVA restera certainement disposée à reprendre ses interventions au niveau parlementaire sur la révision et la sauvegarde de la compétence PLU à la commune, ou à un regroupement volontaire dans le cadre d'un « bassin de vie ».

(1) Une sénatrice d'Ille-et-Vilaine, Fr. Gatel, qui dénonce elle aussi « ... la loi NOTRe qui a vidé de leur sang les municipalités noyées dans de vastes intercommunalités », a récemment présenté une proposition de loi, adoptée par le Sénat. Cette proposition vise à développer le regroupement des petites communes atteignant le seuil minimum de 15.000 habitants leur permettant de sortir de la communauté de communes à laquelle elles appartiennent. Faut-il faciliter la scission d'une communauté de communes (ou communauté d'agglomération comme est devenue « Lamballe Terre et Mer » lorsqu'un groupe de communes en angle d'une communauté constituant un ensemble de plus de 15.000 habitants souhaite quitter la communauté à laquelle il appartient, ce groupe ayant le statut de commune nouvelle comme le propose la sénatrice, ou celui de communauté de communes ? Mais un territoire de 15.000 habitants seulement est-il une structure suffisante pour un exercice satisfaisant de la compétence PLU et a-t-elle les moyens à cette fin ? La réflexion pourrait peut-être utilement s'orienter sur des regroupements de communes au sein d'une communauté existante, certains regroupements étant constitués de communes ayant conservé (ensemble ou individuellement) la compétence PLU, les autres ayant adhéré à un transfert de compétence PLU à la communauté puisque le minimum commun dans ce domaine est le SCOT ?