



InfoAVA

mail

n° 70 bis

19 rue du Gros Tertre

22370 Pléneuf-Val-André

ava.pleneufvalandre@wanadoo.fr 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. Nous avons demandé à Ouest-France de publier la lettre par laquelle nous apportions ces précisions, ce qui n'a pas été fait.

Le n°70 InfoAVA/mail vise à donner au public les informations nécessaires à une compréhension complète et précise de l'action que mène l'AVA à la fois dans l'intérêt commun de tous nos concitoyens, et en parfaite cohérence avec les décisions prises par le Conseil municipal.

Par ce présent n° 70bis, nous reprenons les informations dont nous avons la publication par Ouest-France en référence à son article du 20 juin, en les explicitant, et en mettant l'accent, plus brièvement que le n°70, sur le motif le plus déterminant de notre action : la sauvegarde de la compétence Urbanisme/PLU de la commune.

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 : 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'Égalité des Territoires, essentielle à l'égard du périmètre utile à l'exercice de la compétence Urbanisme / PLU.

Il nous est apparu que l'Instruction du Gouvernement aux préfets en date du 27 août 2015 pouvait être à l'origine de la dérive de cette mise en œuvre dans notre département.

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.

I-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. législation, n'en fait pas mention.

L'Instruction du Gouvernement 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 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, ainsi que le précise le préfet dans la présentation du SDCI du 15 octobre 2015.

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 1ère 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.

Par la suite, beaucoup de communes, 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. Il faut pourtant 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.

I-2 – La « proximité » - Le tourisme.

I-2-1 - Sur l'objectif de la « proximité », le document AVA (DocAVA n°03-15) du 31 octobre

2015 rappelle utilement les travaux parlementaires.

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.

I-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, ce qui n'a pas été fait.

II - L'action menée par l'AVA et sur le plan national et les résultats de cette action.

L'action contentieuse a échoué. En revanche l'action sur le plan parlementaire a conduit à une disposition législative qui répond à nos requêtes, à la condition toutefois qu'elle soit confortée par des dispositions à élaborer dans le cadre d'une révision de la mise en place de la loi NOTRe qui prenne en compte notamment l'exercice de la compétence PLU.

II-1 - L'action contentieuse.

Dans un premier temps, nous sommes intervenus auprès du président de la Commission des lois du Sénat et de celui de l'Assemblée Nationale.

Nous n'avons pas reçu de réponse du président de la Commission du Sénat. En revanche nous avons reçu une réponse du président de la Commission du Sénat ; mais elle était inopérante.

Faute de suite utile à ce niveau, 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. Après avoir examiné le dossier que nous lui avons soumis, il 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. Cette étude, en dépit de nos relances, a été longue et c'est finalement fin décembre 2016 seulement 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.

II-2 – L'action au niveau législatif.

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 (1er 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, les règles de majorité sur le 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 cette compétence.

Il est indispensable que cette modification soit faite ; mais à ce jour elle relève du niveau de nos élus parlementaire et de l'intervention de nos élus communaux

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 ressentie 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 ont, elles aussi mis en cause la loi NOTRe, sans 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 de la compétence Urbanisme/PLU, 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 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.

C'est une question que nous posons déjà dans le n° 64 de La Lettre de l'AVA de nov./déc. et sur laquelle nous sommes prêts à revenir si nos élus locaux et leurs électeurs le souhaitent.
