



Monsieur Thomas DEGOS
Préfet du Morbihan
24 Place de la République
56000 VANNES

Groix le 11 Octobre 2015

Monsieur le Préfet,

Selon les réponses que nous avons reçues des Ministères de l'Ecologie et du Logement, vous avez été informé des questions et réactions qu'a entraînées la remise en cause, brutale et non justifiée, du PLU de Groix par votre prédécesseur.

Lors de notre rencontre à Groix à l'occasion de l'inauguration du pôle mer, vous m'avez répondu que la carte transmise en Mairie pour l'application de la Loi Littoral, et plus précisément son article L.146-1, n'était pas "opposable".

Vos services continuent pourtant de nous l'opposer, par l'intermédiaire du contrôle de légalité. En effet, deux permis de construire font l'objet d'un recours au Tribunal administratif (jugement aujourd'hui en délibéré), et toutes les demandes de certificats d'urbanisme sont suspendues.

Un certain nombre de fascicules, composant le référentiel de l'État en Bretagne, ont été publiés sur le site de la DREAL¹. On peut y lire notamment qu'il s'agit de permettre à tout un chacun de disposer "*des éléments d'information qui fondent désormais le positionnement de l'État en Bretagne (...) En outre, dans le cadre des réflexions nécessaires à l'exercice du contrôle de légalité et de l'association, l'État pourra établir, sur la base des critères définis par la circulaire et la jurisprudence, une liste des agglomérations et villages existants.*"

Il n'est donc plus question de se référer au document local d'urbanisme en vigueur, - ce qui est pourtant une obligation légale pour le Maire -, mais de se plier au diktat des services de l'État ... 30 ans après la publication des lois de décentralisation !

Tout ceci, paraît-il, en vue "*d'assurer la sécurité juridique des documents d'urbanisme locaux*" : Ubu est battu ! Qui d'autres que les services préfectoraux ont dénié la sécurité juridique du PLU de Groix ?!

Les imprécisions de la Loi Littoral ont provoqué une jurisprudence pléthorique et parfois contradictoire. Au lieu de demander aux législateurs de lever les ambiguïtés et de combler les lacunes, **on a accordé aux juges un rôle qui n'est pas le leur, celui de "faire la loi"**.

C'est entre autres ce que dénonce à juste titre le rapport au sénat d'Odette Herviaux et Jean Bizet² : "*En l'absence de documents d'interprétation et de décrets d'application, le juge administratif s'est retrouvé en première ligne pour appliquer les principes de la loi Littoral. Il a entendu imposer sa propre lecture, faisant presque systématiquement prévaloir une protection conservatrice de l'environnement sur toute autre considération.*"

Le juge administratif s'est ainsi affranchi de la volonté du législateur, en se réservant de surcroît un pouvoir très important d'appréciation des circonstances de fait."

La Loi Littoral étant une loi d'aménagement, n'ignore pas en effet le "*nécessaire développement des communes littorales*" qu'il s'agit de "*concilier avec la préservation de l'environnement*"

¹ <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/application-de-la-loi-littoral-a2040.htm>

² SENAT - Rapport n° 297 (2013-2014) présenté par Odette HERVIAUX (Soc – Morbihan) et Jean BIZET (UMP – Manche) - *Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire* - PLAIDOYER POUR UNE DÉCENTRALISATION DE LA LOI LITTORAL : UN RETOUR AUX ORIGINES

Dans le même temps, **on a demandé aux juges de se substituer aux urbanistes**. Au travers des photos illustrant les jurisprudences retenues par le référentiel de l'État en Bretagne, on peut constater que le résultat est désastreux ! La qualification de "village" est soi-disant réservée à des ensembles urbanisés "*caractérisés par une densité significative de constructions*". Pour un urbaniste, la densité est le rapport entre le nombre de constructions et la surface urbanisée. Pour un juge, la "densité" (sic) se contente du premier élément !

Citation : "*à la périphérie d'une vaste zone d'habitat individuel*" caractérisée "*par une densité significative de constructions, de l'ordre de 388 maisons*" !³

Citation : "*plus d'une centaine de constructions regroupées autour d'une chapelle et d'un commerce*" ! Au vu de la photo annexée⁴, le "regroupement" est pour le moins tout relatif !

Nombre de "villages" de Groix ont été déclassés en "habitat diffus", alors que leur densité – au sens vrai du terme - est bien supérieure. Seulement, voilà, l'Ile de Groix a l'infortune de ne compter qu'un peu plus de 2000 logements répartis en 35 villages ! Nos aïeux ne savaient pas ce qu'ils faisaient⁵ !

Comme le constate le rapport sénatorial déjà cité : "*les communes littorales les plus urbanisées ont beaucoup plus de facilité à se développer que les communes vertueuses qui ont cherché à préserver le patrimoine naturel.*"

Qu'un juge, dans un cas précis, "*impose sa propre lecture*" est une chose. Que l'État fasse d'un recueil choisi de jurisprudences sa Table de la Loi (Littoral) en est une autre.

Quoi qu'on en dise, quoi qu'on en veuille, la jurisprudence **n'a pas** "force de loi". Le caractère d'une loi ou d'une règle de droit (tel que le règlement d'un PLU) est d'être "*générale et impersonnelle*".

A l'inverse, une décision de justice s'applique à un cas particulier après examen de ses caractéristiques spécifiques. Sa généralisation sans condition conduit à tous les abus possibles, et revient potentiellement à consacrer en règle de droit des "*erreurs manifestes d'appréciation*".

Selon les dictionnaires juridiques, il est de principe que les tribunaux ne peuvent rendre "des arrêts de règlement", c'est à dire qu'ils ne peuvent se substituer ni au pouvoir législatif ni à celui de l'autorité administrative disposant du pouvoir réglementaire pour définir une règle obligatoire.

Transsubstantier la jurisprudence en règlement consiste, ni plus ni moins, à contourner ces principes constitutionnels.

Quant à penser réussir à "assurer la sécurité juridique", cela revient à courir après l'horizon, qui fuit dès lors qu'on croit s'en approcher. Nous sommes bien placés pour le savoir !

Déjà, certains arrêts de tribunaux peuvent être cassés par les cours d'appel. Ce qui signifie que l'interprétation des juges n'est pas une et indivisible. Elle est également évolutive. Enfin elle est parfois contradictoire, il n'est, pour s'en convaincre, que de lire les fascicules composant le référentiel de l'État en Bretagne :

N'est pas un "village" selon la CAA de Nantes (Saint-Efflam - Fascicule1 page 19)	Est un "village" selon le TA de Rennes (Bréhec – Fascicule1 page 22)
Plusieurs dizaines de constructions, 1 centre nautique, 1 agence immobilière, 2 restaurants, 1 camping	Une soixantaine de constructions à usage d'habitation, des commerces, une école de voile et des campings

Jusqu'à ce que les services préfectoraux s'en mêlent, les seuls recours contre le PLU de Groix liés à

3 Fascicule1, page 23, jurisprudence CAA de Nantes/commune de Trégunc

4 Ibidem, jurisprudence CAA de Nantes/commune de Cléder

5 C'est ainsi qu'aujourd'hui, les services de l'État qualifient de "mitage" l'ancienne école publique de Kerlo et le Fort Surville ! D'autres les appellent "éléments de patrimoine" ...

l'application de la Loi Littoral ne portaient pas sur le soi-disant "laxisme" du document, mais à l'inverse sur sa "sévérité" !

En effet, le potentiel de terrains constructibles disponible à l'ancien POS s'élevait à 134,81 hectares. En intégrant les prescriptions de la Loi Littoral, avec - à l'époque - la bénédiction des services de l'État (association et contrôle de légalité) et de la Commission Départementale des sites⁶, **le PLU de 2006 a réduit ce potentiel de 46,6 % et l'a porté à 72 hectares.**

Au total, les zones dédiées à l'habitat (existant et futur) occupe moins de 16 % du territoire, la superficie de l'île étant de 1482 ha, couverte à 55 % par la zone Nds (article 146-6) et par des zones A représentant 312ha.

Quant au "corps du délit", les 19 "villages" reconnus comme tels à l'époque et rayés de la carte aujourd'hui⁷, leur potentiel constructible total s'élève à 18 hectares ... soit 2 % de la zone Nds (820 ha). Cela méritait certainement de les remettre en cause !

Si mes souvenirs sont exacts, **le PLU de Groix a été primé à deux reprises**, pour ses options fondamentales qui sont précisément de *"concilier le nécessaire développement du territoire et la préservation de l'environnement"* :

- en 2007 prix "orange" de l'Association des géographes de Bretagne
- en 2008, diplôme d'honneur délivré par l'Union des Associations pour la défense du Littoral. A cette occasion, le professeur Yves Lebahy – auteur du "Littoral agressé" déclarait : *"L'île de Groix, par exemple, s'est dotée d'un PLU qui réduit considérablement les zones constructibles, installe six nouveaux agriculteurs, relance la pêche... c'est très courageux."* Faut-il croire qu'aujourd'hui le courage ne paie plus ?

Dans cet esprit, - en vue de maintenir la vie sociale et la diversité socio-démographique dans les villages existants -, ceux-ci ont été dotés d'une petite zone Nh correspondant à l'urbanisation (extension en continuité et densification) que la Loi autorise. Cette mesure est indispensable au renouvellement d'un parc immobilier souvent ancien, et répond aux besoins de décohabitation. Non seulement elle se limite à quelques parcelles dont la constructibilité est elle-même limitée par le règlement de la zone Nh, mais elle veille à respecter la configuration des villages.

Certains estimeront que l'état du marché immobilier et le grand nombre de maisons à vendre justifient l'arrêt des constructions. Ce serait ne pas voir que les jeunes ménages qui parviennent à rester sur Groix n'ont aucunement accès à ces biens et n'ont d'autre choix que de construire.

La restriction et la concentration des zones constructibles n'auront d'autre effet que de faire monter le prix du foncier, et de repousser sur le continent (car c'est là notre "arrière-pays") les jeunes ménages de l'île.

La construction de 9 logements sociaux à Kerlo en 2009, autorisés à l'époque par l'État, a significativement modifié la pyramide démographique et la composition sociale de ce village. La construction de deux maisons à Quelhuit a vu l'installation de deux jeunes couples actifs et de 6 enfants. A l'échelle de l'île, il n'en faut pas plus et cela ne saurait être considéré comme du "bétonnage", d'autant que ces constructions sont en retrait du littoral.

A l'heure où les élus des "villages" ruraux luttent contre l'exode et la désertification, la mort des commerces et la fermeture des services publics, il est atterrant d'entendre un commissaire du gouvernement s'exprimer en ces termes à la CAA de Nantes : *"Qu'est-ce qu'un village ? C'est une **agglomération rurale, un ensemble d'habitations assez important pour avoir une vie propre** (...) En Bretagne, où nous nous trouvons, les grands villages sont ainsi des hameaux avec parfois une chapelle, un lavoir, un four. Et le plus important de ces hameaux, parce qu'on y a situé l'église, la mairie, le bureau de poste, un ou deux commerces, un ou deux indispensables bistrots, le boulanger ou le boucher s'il en reste, est alors qualifié de bourg. Mais la Loi Littoral n'a pas été rédigée au regard de l'acception bretonne des mots (ker). Ainsi, lorsque le législateur a écrit "village", il a pensé groupement d'habitations moins considérable qu'une ville mais plus grand qu'un hameau, ce qui transposé en vocabulaire breton usuel équivaut à bourg⁸."*

6 Voir le rapport de présentation du PLU, page 207 "accords du Préfet sur les extensions d'urbanisation"

7 Locmaria est toujours qualifié de "village"

8 Cité par le fascicule 1, page 18

Du haut de sa superbe citadine et technocratique, cet homme a tranché. De combien de villages bretons a-t-il prononcé l'arrêt de mort ? Et en ces temps de mondialisation et de communication par internet, que peut bien signifier "avoir une vie propre" ?

En quoi sommes-nous encore dans le cadre de la protection du littoral avec ce discours qui tourne à vide et ne sait que répéter l'évidence : une ville est plus grande qu'un village, qui lui-même est plus grand qu'un hameau ?! Qu'a-t-on résolu pour autant ? Rien ! Mais qui sont les grands absents de ce galimatias ? Les habitants !

On se souvient peut-être de ce sinistre diktat, relayé par la presse : *"Un juge montpelliérain refuse d'accorder le droit de garde à une maman si elle s'installe sur l'île de Sein. Il met en cause un environnement "relativement hostile pour les enfants". (Nouvel Observateur Septembre 2013)*. Quelle incompréhension !

En viendra-t-on à nous imposer une urbanisation sans rapport avec ce qui fait l'identité et le charme de l'île, sa qualité de vie et ce qui fonde notre vie sociale, au nom d'une vision de la ville d'aujourd'hui que tous les Groisillons réfutent ?

Si l'on en croit les services de l'État, le triangle formé par Port-Tudy, le Bourg et Port-Mélite constitue une "agglomération", qu'il convient de renforcer en interdisant la construction dans les autres "villages" de l'île.

Est-ce là réellement un parti d'aménagement "soutenable" pour notre territoire que d'en laisser les 3/4 à l'abandon ? Ou bien en viendra-t-on à préconiser l'érection ex-nihilo de "hameaux nouveaux intégrés à l'environnement" (traduisez lotissements), plutôt que la densification des villages existants bien mieux "intégrés à l'environnement" et plus encore, à l'histoire de l'île et à la vie de sa communauté ? Est-il plus légitime, aux yeux de la Loi Littoral, de couvrir de constructions les falaises de Port-Tudy que de construire deux maisons à Kerlo ?

Le développement "durable" de l'île, équilibré et respectueux de l'environnement, ne passe certainement pas par le gel du territoire auquel conduisent inéluctablement cette nouvelle interprétation de la Loi Littoral, ainsi que l'empilement de "protections" purement formelles qui – faute de moyens financiers associés – ne font que promouvoir les friches en interdisant – par le cumul de contraintes économiquement insoutenables – la mise en exploitation des terres et la construction de fermes.

Mieux vaut vivre en en acceptant les risques que se résigner à une mort assurée.

Il est différentes façons de tuer les îles, de les transformer en sanctuaires faunistiques et floristiques, en réserves naturelles pour les touristes citadins en mal d'exotisme, qui pourront s'émerveiller à loisir de l'aspect "sauvage" des éléments ... autrement dit des fougères, ajoncs et prunelliers couvrant le territoire.

Il suffit par exemple de limiter la liaison maritime 11 mois sur 12 ... Ou d'interpréter la Loi Littoral au maximum de ses contraintes ... Groix est aujourd'hui confrontée à ces deux menaces.

Concernant la desserte maritime, le Conseil Général du Morbihan a jugé bon d'augmenter outrageusement les tarifs, notamment en ce qui concerne les échanges de marchandises entre l'île et le continent, et de réduire le nombre de rotations journalières, dont les horaires sont, au surplus, totalement inadaptés aux besoins insulaires. Le service public n'est plus qu'une peau de chagrin incompatible avec la vie économique, sociale et sanitaire de l'île.

Et ce sont les services de l'État qui se chargent aujourd'hui de donner l'estocade, en extrapolant de la jurisprudence une version mortifère de la Loi Littoral, dont la principale caractéristique est de ne tenir aucun compte de ceux qui vivent et travaillent à l'année dans les espaces littoraux, non plus d'ailleurs que de la façon dont s'est constituée l'urbanisation de ces territoires.

Eux aussi ont choisi le passage en force plutôt qu'une "association" rendue possible et nécessaire par la mise en révision actuelle du PLU de Groix et du SCOT du Pays de Lorient.

Il leur fallait une jurisprudence "inattaquable" déniait l'existence de villages et ils ont fait en sorte de la créer.

A Groix, l'expérience prouve que l'insécurité juridique est directement liée à l'usage que font et feront les services préfectoraux du référentiel de l'État en Bretagne. Vous avez les moyens, Monsieur le Préfet, de détourner de nos têtes cette épée de Damoclès.

Très sensible à l'esprit d'ouverture dont vous avez témoigné lors de notre échange à Groix, j'espère que vous prendrez, en liaison avec les autorités locales, les dispositions de nature à lever les menaces qui pèsent aujourd'hui sur un développement harmonieux de notre île.

Dans cette attente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Préfet, l'expression de mon profond respect,

Régis Leclercq
Président du Cocig