

## **PARTIE B**

### **CONCLUSIONS MOTIVEES**

## RAPPEL DU CONTEXTE

Le hameau de Grange l'Evêque est situé en zone rurale à l'ouest de l'agglomération troyenne distante d'environ 8 km. Il est à l'écart des deux bourgs concernés par le projet de modification des limites territoriales, à savoir Macey sa commune de rattachement et St. Lyé l'éventuelle commune d'accueil. Diamétralement opposées par rapport à lui, ces communes-centres sont éloignées respectivement de 4km et 6 km.

Son tissu urbain présente la particularité d'être scindé en deux secteurs répartis de part et d'autre d'une voie commune, la rue de l'Entente, la "bien nommée" ou pas, selon les espérances de chacun. Il constitue une entité homogène au pied d'un coteau et de son versant, dont une partie (haute) appartient à Macey et l'autre partie (basse) à St. Lyé. Le poids démographique de chacune est estimé à environ 230-240 habitants (Macey) et 320-330 habitants (St. Lyé), soit une communauté d'un peu moins de 600 personnes. Ces chiffres progressent constamment au rythme d'opérations immobilières dont l'implantation devrait encore se poursuivre eu égard aux projets envisagés. Le relief légèrement mouvementée et des paysages magnifiques confèrent à cette contrée un attrait incontestable qui séduit toujours de nouveaux ménages.

Conscient certainement de ces atouts, des résidents ont depuis de nombreuses années milité pour obtenir une identité propre, motivée de surcroît par un constat négatif en matière de prestations de services – de disparité fiscales – d'inégalité de réseaux publics et de difficultés administratives ...etc.. ; tout cela en raison d'une unité bâtie partagée entre deux communes. Pour se dégager de cette situation mal vécue et imposée par ce carcans administratif, les Echevâts ont mis en œuvre une dynamique pour aboutir à la création d'une commune autonome, processus engagé dès 2009. Malgré une adhésion à 97 et 98% de la totalité des foyers recensés de Grange l'Evêque pour solliciter ce changement (sondage 2009 et 2010), et après sept années de procédure, l'autorité préfectorale prendra la décision, en date du 3 mars 2016, de refuser cette création de commune.

Devant ce refus et ne voulant pas abdiquer après avoir été encouragé par une très forte proportion des résidents des deux parties du hameau, l'association pour la promotion de Grange l'Evêque, exploitant les possibilités offertes par la réglementation à savoir le code général des collectivités territoriales, a soumis à la représentante de l'Etat une demande de modification des limites territoriales. L'objectif attendu est le rattachement de la partie du hameau de Grange l'Evêque dépendant de Macey au territoire de la commune de Saint Lyé.

## ELEMENTS D'APPRECIATION

### Les préalables réglementaires

Le lancement de la procédure idoine ne s'improvise pas et les dispositions législatives et réglementaires la régissant sont la garantie d'une motivation et d'une ambition partagée par un nombre suffisant de citoyens. A cet effet et parmi tous les articles concernés du CGCT, l'article L2112-2 impose une mobilisation minimum d'un tiers des électeurs inscrits de la portion de territoire en question. Dans le cas présent cette proportion est atteinte puisque 56,5% des électeurs inscrits à Grange l'Evêque (partie Macey) soit 96 électeurs sur les 170 de la liste électorale, ont officiellement émargé les tableaux de la consultation. Ce résultat a une réelle signification sur les attentes de la moitié des Evéchâts, en l'occurrence de mettre un terme à une "parodie d'entente cordiale", et de changer de statut pour un avenir meilleur. Comparée à l'engouement quasi généralisé de la précédente procédure de recherche d'autonomie, on constate des défections parmi les habitants dont les raisons sont laissées à l'appréciation de chacun !.

La prescription d'une enquête publique par arrêté préfectoral du 9 décembre 2016 est conforme aux textes en vigueur et s'inscrit dans l'enchaînement des étapes menant jusqu'à la décision finale.

Son organisation a assuré une information suffisante de la population (presse – affichage – sites internet) ainsi que des modalités d'accueil et d'expression des avis personnels. Globalement elle peut être qualifiée de satisfaisante.

Aucune réclamation n'a été émise sur les conditions du déroulement de l'enquête qui s'est étalée sur une période de 18 jours entre le 27 décembre 2016 et le 13 janvier 2017.

#### **Le dossier d'enquête**

L'essentiel des éléments pour comprendre les tenants et les aboutissants de la démarche proposée figurait dans le dossier. Plus de clarté dans la présentation et parfois de développement sur certains points n'auraient pas nuit à la compréhension de son contenu et améliorer l'appréciation des justifications. Le point le plus sensible et sur lequel les personnes se sont le plus focalisées concernent les finances communales et par conséquent la fiscalité. L'échange de "flyer" développant ces aspects financiers contradictoires entre les camps "pro" et "anti" scission a certainement servi de motivation pour leur troupe respective. Mais de mon point de vue, pas à évaluer un prévisionnel de la situation comptable de Macey dans les années futures - les possibilités ou non d'absorber les bouleversements au niveau du budget ou enfin la nature des évolutions inéluctables de la fiscalité pouvant être supportable par les ménages. De ces deux visions opposées il m'est difficile de trancher dans la mesure où les certitudes d'une réduction des ressources ne prennent pas l'ascendant sur les éventuelles possibilités de résoudre de manière réaliste cette équation d'équilibre budgétaire. Ces interrogations partagées avec les services de la préfecture (se référer au rapport précédent) ont justifié la demande avant l'enquête proprement dite d'une analyse financière appropriée auprès des services des finances publiques. Des contingences particulières n'ont, semble-t-il, pas permis de la produire à l'exception de la fourniture des ratios de la situation financière de la commune. Consécutivement l'appréciation que je peux formuler ne peut se fonder sur mes connaissances dans ce domaine des finances locales.

**Aussi pour caractériser les marges de manœuvre potentielles existantes ou non, il convient de disposer d'une analyse financière rétrospective et prospective établie par des spécialistes neutres. Avant toute décision définitive, l'appel aux services tels que les Finances publiques ou de la Cour des comptes s'impose.**

#### **L'enquête publique**

Le projet d'une éventuelle scission du hameau de Grange l'Evêque a interpellé la population de Macey dont une partie (env. 160 habitants) a souhaité exprimer officiellement sa position. Rapportée au nombre d'électeurs inscrits dans la commune, leur proportion s'élève à environ 23%. S'agissant de la répartition des avis, les opposants au nombre de 135 (sur 175 signataires) représentent à peu près 20% des électeurs de la commune de Macey. Je n'en conclurai pas, comme certains l'affirmaient dans leurs observations au sujet "du faible nombre des porteurs du projet" que cela signifiait que le plus grand nombre restant était opposé à celui-ci. Sinon, les 76% environ qui n'ont pas pris part à la consultation pourrait à l'inverse signifier un accord sur le projet !!

Certes je n'ignore pas la faible expression des partisans, environ 3,5 fois moins nombreuse que celle des précédents. On peut effectivement s'interroger sur ce manque d'engouement (parmi les 96 signataires de la demande originelle) à venir manifester son positionnement, et confirmer ainsi leur adhésion au processus. Au delà de ces pourcentages enregistrés, mais tout relatifs, les raisons démontrant principalement les effets néfastes du détachement du hameau sont à mon avis plus significatives des motifs de rejet.

#### **Les contributions des résidents**

##### **- les "favorables" au détachement**

Les Evéchats stigmatisent notamment sur l'absence d'investissement contribuant à améliorer leur cadre de vie, malgré leur contribution au budget de la commune par les impôts locaux. Les divers réseaux publics sont pourtant bien présents dans le hameau, mais au fil des années ils ont vieilli et n'ont pas été remplacés ou renforcés. Ponctuellement les bordures de trottoirs, par exemple, sont inexistantes en plein centre du bourg alors que le coté opposé de la rue (St Iyé) en dispose depuis longtemps.

La réalisation de voies goudronnées n'a pas par endroit suivi les extensions de l'urbanisation. L'éclairage public, la sécurité routière font également partie des griefs rapportés. En l'état actuel des finances de la commune, une remise à niveau des équipements apparaît peu réaliste.

La collectivité est engagée dans des remboursements d'opérations obérant sa capacité d'investissement nécessitant la contribution de tout le monde – directement ou indirectement concerné. Une commune fonctionne toujours comme cela, c'est ce que l'on appelle la solidarité. Certes il faut faire preuve de patience mais pour les habitants concernés, celle-ci semble atteindre ses limites dans la mesure où cet immobilisme est récurrent.

Il ne faudrait pas que les relations, devenant progressivement tendues entre les parties, en soient la cause et motivent une stratégie délibérée.

Le renforcement des infrastructures c'est une chose, mais les attentes concernent aussi un autre aspect de la "qualité de vie" - l'amélioration des services - qui devrait, après la réunification des deux secteurs, pouvoir se concrétiser. La présence d'environ 600 habitants réunis dans une même unité rurale offrent la possibilité de matérialiser la présence communale par un bureau annexe de la mairie et développer la vie communautaire. Cette dernière a été un peu délaissée ces dernières années, les habitants la réclame ... mais il ne faut pas oublier que sans les acteurs locaux, l'animation est vouée à l'échec.

Par ailleurs la répartition spatiale particulière du hameau et la logique du rattachement postal à une commune "référente" ne font pas bon ménage et sont la cause de situations inextricables. Partant du principe de ne pas mettre en doute les récits de situations cocasses, il est loisible de mesurer l'énerverment des habitants contraints à des démarches supplémentaires. De même il semble anormal de ne pas obtenir des éclaircissements, à défaut de remèdes, par rapport aux questionnements sur les raisons actuelles des difficultés rencontrées en matière de code postal et de l'impossibilité d'améliorer la localisation des intéressés.

L'environnement de Grange l'Evêque offre des perspectives de qualité dans un milieu naturel particulièrement attrayant. Les Evéchâts sont conscients de ce patrimoine et partagent cette volonté de prendre des dispositions pour préserver les caractéristiques locales. Cependant les espaces urbains et naturels sont régis par deux documents d'urbanisme distincts (PLU), qui sur certains aspects ne prévoient pas des règles identiques. Ce manque de cohérence exaspère encore un peu plus les habitants qui accumulent les différences le plus souvent au détriment de la partie relevant de Macey. Malheureusement pour l'instant la simultanéité des évolutions de ces documents d'urbanisme qui faciliterait l'harmonisation des dispositions n'est pas une obligation réglementaire, ni d'actualité (PLU de St. Lyé en révision / PLU de Macey statu quo). Le salut passe peut-être par l'établissement de "PLU intercommunal" de plus en plus recommandé dans le cadre des EPCI ; La nouvelle structure "Troyes Champagne Métropole" pourrait jouer ce rôle mais pas avant que les communes ne se soient prononcées sur le transfert de cette compétence. Ceci n'est pas acquis puisque une minorité de blocage peut surgir ; la décision devant être prise par les 81 communes avant le 27 mars 2017. Pour résoudre cette préoccupation à court terme, l'appartenance du territoire concerné à une seule commune apparaît la plus logique.

La fiscalité plus attractive à St. Lyé : unique raison de la demande de rattachement à la commune-centre de St. Lyé comme l'affirment les détracteurs de la démarche proposée. Personnellement j'opterais plutôt pour un choix réaliste mais pas forcément éternel. Dès lors que l'ultime espoir de sortir de ce découpage de territoire passe par l'adhésion à une autre cité, la seule option repose sur St. Lyé. Accessoirement elle présente aujourd'hui un avantage au niveau des taxes locales en comparaison de celles de Macey. Chercher à faire des économies n'est pas en soi sanctionnable, voire critiquable. Que faisons-nous en choisissant d'acheter en grande surface plutôt que dans les magasins de proximité ? Toutefois on ne dispose d'aucune garantie pour voir perdurer cette situation à terme, car la politique d'aménagement d'une commune urbaine peut occasionner des développements générateurs de dépenses, financés pour partie par une augmentation des impôts locaux.

Concernant les conséquences financières liées au départ de plus de 200 habitants, l'Association Pour la Promotion de Grange l'Evêque (APGE) affirme que sous certaines conditions (réduction des charges – économies et bonne gestion -renégociation de la dette), la réduction du résultat comptable inhérent à la baisse des ressources, conduirait à rallonger seulement de 2 ans sa période d'amortissement. Et d'en conclure que des marges de manœuvre existent et permettent de finaliser le processus.

Je réitère mes propos mentionnés dans le précédent rapport à savoir que je ne dispose pas des connaisan-

connaissances spécifiques pour apprécier la véracité de la concrétisation future de ces bonnes recommandations. Seule une analyse prospective réalisée par un organisme neutre spécialisée apportera les éléments utiles pour juger du réalisme et du caractère viable de la situation à terme.

A partir de ces argumentaires, les Evéchats nettement majoritaires dans leur intention de quitter le giron de Macey, n'ont pas suivi cette dynamique en l'exprimant concrètement sur les registres de l'enquête publique.

Cela n'entame pas leur volonté de faire bouger les choses et d'avoir une autre ambition que l'immobilisme. Sur ce simple chiffre d'une participation modeste, le sort des requérants ne peut se sceller sans prise en compte des problématiques récurrentes. D'autant que le législateur en a prévu les règles du jeu et que de mon point de vue cette demande est légitime et répond aux enjeux sous-tendus par ses dispositions.

Enfin on se souviendra de la motion exprimée par 22 conseillers municipaux de St. Lyé sur 23, par laquelle ils demandaient à Mme la Préfète de solliciter l'avis des Evéchats sur le projet de rattachement de la totalité du hameau à la commune de Grange l'Evêque. Uniquement pour le hameau, ce qui correspond au sens de la question, les chiffres sont les suivants :

- 96 électeurs sur 170 autorisés à se prononcer ont signé la demande de rattachement
- 45 se sont déplacés au cours de l'enquête
- 37 ont émis un avis favorable
- 8 se sont prononcés contre le projet

#### - les "défavorables" au détachement

Le rejet du projet de séparation du hameau de la commune de Macey se justifie par les difficultés financières que celle-ci ne manquera pas de rencontrer. En réponse à l'étude d'impact budgétaire présentée par l'APGE, la commune a fourni une approche méthodique de l'impact provoqué par la perte des habitants de Grange l'Evêque. Elle démontre une évolution du poids fiscal par habitant se traduisant par une contribution supplémentaire de l'ordre de 50%. La démonstration me semble claire et honnête par rapport à la configuration actuelle du budget. Sans aucun doute il y aura une incidence financière, mais mon rôle est d'apprécier si en jouant sur divers leviers possibles et l'aménagement de la dette, les finances locales s'accommoderaient d'une évolution entraînant une répercussion supportable pour les ménages. Egalement je m'interroge sur les économies envisageables découlant de l'appartenance à la nouvelle communauté "TCM" et de ses éventuelles possibilités d'entraide financière. Compte tenu de sa création récente, il convient d'attendre un fonctionnement stabilisé de cette structure pour la questionner. Cela me renforce dans ma conviction de la nécessité d'obtenir une analyse prospective dont les conclusions pourront être utiles à un arbitrage final impartial.

En matière d'équipements scolaires et du fonctionnement du RPI Macey / Montgueux / St. Lyé, les allégations les plus diverses ont été mentionnées pour apporter la preuve d'une catastrophe en préparation. Je conçois les inquiétudes consécutives à une modification administrative touchant l'un des partenaires mais plus difficilement celles qui colportent des contre vérités. Effectivement si les deux conditions étaient réunies à savoir le détachement de Grange l'Evêque accordé d'une part, et le rapatriement des classes à St. Lyé réalisé d'autre part, le RPI (à 2 communes seulement) aurait à faire face à une difficulté principale, entre autres, de gestion des effectifs d'élèves. La simulation intégrée au rapport précédent montre l'augmentation du nombre des élèves à accueillir en maternelle, passant de 21 à 35 enfants. Par contre elle permet d'enregistrer une quasi stabilité dans le primaire où la moyenne d'élèves par classe évolue de 26 à un peu plus de 27. Sans les approfondir plus, je n'ignore pas les problématiques de disponibilités de salles de classe, de partage des frais de fonctionnement des installations péri-scolaires ... etc. Toute la question est d'apprécier la probabilité de cette éventualité auprès des acteurs qui sont partie prenante de la démarche, à savoir Mme l'Inspectrice d'académie, Mme la Présidente du RPI et M. le maire de St. Lyé.

Il ressort de mes entretiens avec ces trois responsables que l'éventuelle décision administrative valant rattachement du hameau à la commune de St. Lyé ne subordonne aucunement un mouvement de classes ou une quelconque suppression de postes.

Donc on peut être rassuré sur l'absence d'impact immédiat sur l'organisation de l'école de Grange l'Evêque. Les postes d'enseignants sont affectés là où les élus mettent des locaux à disposition et bien entendu là où les effectifs sont suffisants. Les décisions sont prises en concertation avec les élus et pour le moment M. le Maire de St. Lyé ne voit que des désavantages à déplacer les enfants et à envisager la mise en place de transports scolaires. Cela ne signifie pas pour autant que la situation actuelle restera pérenne sur le long terme puisque l'Education nationale mène des réflexions sur une nouvelle organisation des écoles – la tendance est au pôle scolaire – pour apporter une plus-value à l'enseignement.

Des évolutions dans la répartition des écoles sont susceptibles de voir le jour. De même une étude associant les mairies devrait être conduite pour connaître les avis de la population sur le fonctionnement du RPI. Ainsi, en prenant en compte ces éléments rassurants, je doute que les scénarios imaginés pour décrire une situation pénalisante pour les familles attachées à leur structure scolaire se concrétisent.

La vie communautaire serait en danger par la faute d'une poignée d'instigateurs qui, par vengeance personnelle, s'acharnerait à porter préjudice à l'équipe municipale. Je n'aborderai pas toutes les mauvaises intentions prêtées aux uns et aux autres précisément en raison de leur caractère personnel, mais cependant la répétition de l'affaire "du Noyer du Guet" interpelle car elle marque une phase particulière des relations entre les antagonistes. Cette propriété communale depuis 1997 a fait l'objet d'une étude d'aménagement, et à l'unanimité du conseil municipal un projet de lotissement élaboré entre 2008 et 2010 par l'agence d'urbanisme de l'agglomération troyenne (AUDART) a vu le jour. La modification du PLU pour autoriser l'urbanisation de cette parcelle d'env. 5,7 ha a fait l'objet de recours de la part des membres de l'APGE. Ces derniers ont été déboutés à deux reprises – au tribunal administratif et en appel.

Suite à ces jugements s'enchaînent la longue procédure pour la création d'une commune autonome soldée par le refus préfectoral et ensuite la présente demande de modification des limites territoriales. L'harmonie menacée, qui doit être considérée entre les hameaux et le bourg, prenait quelle forme ces 10 dernières années ? On a pas vraiment pu me fournir une liste des manifestations communes notables tendant à développer la convivialité et dépasser les préjugés. Sans offenser personne, je suis assez convaincu que l'animosité ambiante est telle que chaque "chapelle" entretient ses propres contacts et manifestations en vivant l'une à côté de l'autre. La réconciliation me semble bien mal engagée et dans ces circonstances on doit s'interroger sur les effets de la pérennisation de cette situation sur cet aspect du problème. Le SIGE aurait pu être un facilitateur pour déclencher des initiatives en ce sens ou pour le moins faciliter l'écoute. Les comptes rendus de cette structure n'attestent pas vraiment de cette volonté et l'absence de partage des préoccupations au travers des investissements réclamés confortent les suspicions de tous ordres.

Sans les rattacher à aucune des catégories de protagonistes évoquées ci-avant, deux problématiques plus techniques soulevées au cours de l'enquête publique ne devraient pas consolider les inquiétudes ou modifier les orientations du projet.

L'approvisionnement en eau potable de Grange l'Evêque : il ne va pas s'interrompre du jour au lendemain en raison de l'éventuel nouveau découpage administratif. Le COPE s'est déjà affranchi jusqu'à présent d'une situation spécifique puisque la partie de hameau rattachée à St. Lyé est alimenté par le réseau du syndicat. Le hameau dans son intégralité continuera à être un abonné à part entière du fait qu'il est impossible (financièrement injustifié) de programmer la réalisation d'une liaison avec les sources d'alimentation de St. Lyé. L'éventualité d'une obligation de services aux habitants fixée par le CGCT n'a pas été démontrée par le requérant (disposition introuvable), celle-ci étant contredite dans les faits, à priori par la méthode adoptée actuellement pour régler le problème.

La délimitation du périmètre du territoire détaché : le souhait très ponctuel de voir ce périmètre réduit dans une zone très précise ( la montagne des Dagues en contrebas du lotissement éponyme), alors que tout le monde ou presque l'a totalement ignoré, devrait permettre de conserver cette contrée dans la commune de Macey, seule à être comprise dans l'aire de la révision de la zone d'AOC Champagne. Alors que St. Lyé n'en fait pas partie. Dans le rapport précédent j'ai esquissé une solution pouvant satisfaire, d'une part les intérêts de la profession des viticulteurs, et d'autre part préserver les caractéristiques de la délimitation du territoire de rattachement. Des investigations complémentaires me conduisent à penser que les véritables zones à enjeux sont implantées sur des coteaux plus appropriés à proximité du hameau de la Grange au Rez. L'utilité de cette adaptation du périmètre s'appréciera en fonction des orientations prises par les décideurs de la modification de la zone AOC Champagne.

## CONCLUSIONS

En considération des analyses développées dans les chapitres précédents de cette partie B,

Attendu que le concept de l'immobilisme administratif ne me paraît pas toujours être une solution au mal-être d'une population se sentant isolée et subissant des traitements inégalitaires,

Attendu que le législateur a envisagé de telles situations et a octroyer la possibilité d'y remédier selon des processus codifiés,

Attendu que la demande émane d'une majorité des résidents-électeurs du hameau de Grange l'Evêque (partie Macey),

Attendu que la procédure administrative de l'enquête publique a été mise en œuvre dans le parfait respect des textes en vigueur,

Attendu que l'enquête publique s'est effectuée dans une grande sérénité,

Compte tenu de la fréquentation enregistrée et de la nature des contributions des habitants,

Compte tenu de mes analyses développées ci-avant sur les diverses contributions du public,

Attendu que les observations des opposants au projet ne mettent pas en évidence des conséquences pouvant être rédhibitoires au fonctionnement de la commune après le départ d'une partie de la population, à l'exception du volet financier et fiscal,

Attendu que les assurances obtenues en matière de maintien des écoles et du réseau d'eau potable sont crédibles,

Considérant que les données financières et fiscales remises pour l'enquête ont été jugées incomplètes justifiant la sollicitation des services des finances publiques pour une analyse prospective des finances communales adaptée à la finalité de la procédure engagée,

Constatant l'impossibilité des services à satisfaire cette demande dans les délais impartis, limitant ainsi mon appréciation de la situation à une confrontation de données financières et fiscales et de ratios,

Considérant la nécessité d'une expertise financière, comme une aide à la décision indispensable à l'autorité préfectorale pour statuer sur la demande présentée,

Compte tenu de tout ce qui précède, **j'émet un AVIS FAVORABLE SOUS RESERVE** de la réalisation d'une étude rétrospective et prospective des finances communales de la commune de Macey, au projet de modification des limites territoriales entre les communes de Macey et de St. Lyé afin que la portion du hameau de Grange l'Evêque dépendant de la commune de Macey soit transférée vers la commune de St. Lyé.

L'analyse correspondante mérite d'être réalisée par un organisme ou service indépendant (DDFIP – Cour des comptes – etc..) afin d'obtenir, après examen de toutes les marges de manœuvre ou dispositifs financiers à la disposition de la collectivité, une conclusion impartiale et incontestable de la capacité ou non de la commune à établir à terme, des budgets absorbant dans des conditions viables et réalistes le départ d'un peu plus de 20% de la population, tout en entraînant une évolution de la fiscalité acceptable pour les ménages.

Fait à Ruvigny le 30 janvier 2017

Le Commissaire enquêteur

  
J.F. JACQUOT