

SOMMAIRE

INTRODUCTION	10
<hr/>	
PREMIERE PARTIE - LA VILLE NOUVELLE DU VAUDREUIL	22
=====	
Section 1 - <u>Présentation générale du Vaudreuil</u>	22
I. - <u>La ville nouvelle du Vaudreuil : une idée</u>	22
A - Les objectifs	
B - Le germe de ville	
C - La lutte contre les nuisances	
II. - <u>La ville nouvelle du Vaudreuil : une réalité</u>	24
A - Les logements	
B - Les équipements et les services	
C - Les transports	
D - Les loisirs	
E - Les emplois	
Section 2 - <u>Les organismes publics du Vaudreuil</u>	31
<hr/>	
I. - <u>Les organismes classiques</u>	31
A - <u>Les structures régionales</u>	31
1) La mission d'études Basse-Seine	
2) L'établissement public de la Basse-Seine	
B - <u>Les structures locales</u>	32
1) La mission d'études du Vaudreuil	
2) L'établissement public d'aménagement du Vaudreuil	
II. - <u>Une institution spécifique : le syndicat mixte du Vaudreuil</u>	35

DEUXIEME PARTIE - <u>LA COLLECTIVITE LOCALE DU</u> <u>VAUDREUIL</u>	40
<hr/>	
Section 1 - <u>Le Vaudreuil des élus extérieurs</u>	40
<hr/>	
I. - <u>Les possibilités de la loi "BOSCHER"</u>	41
A - <u>Le problème</u>	41
B - <u>L'alternative</u>	42
1) Le syndicat communautaire d'aménagement et la communauté urbaine	42
2) L'ensemble urbain	44
a) La notion d'ensemble urbain	
b) L'ensemble urbain - sanction	
c) L'ensemble urbain volontaire	
d) La représentation des habitants	
II. - <u>La solution valdérolienne</u>	52
A - <u>Le choix des élus locaux</u>	52
1) L'avis du Conseil général	
2) La décision des conseils municipaux	
B - <u>L'ensemble urbain du Vaudreuil</u>	55
1) Les éléments physiques	
2) Les éléments juridiques	
a) le décret de création	
b) le rattachement administratif	
3) Le fonctionnement de l'ensemble urbain	
Section 2 - <u>Le Vaudreuil des élus des habitants</u>	60
<hr/>	
I. - <u>Le Conseil de l'ensemble urbain élargi</u>	60
A - <u>Les nouvelles dispositions législatives</u>	61
1) le cavalier budgétaire de 1976	
2) la proposition de loi de 1977	

B - <u>Les élus-habitants</u>	64
II. - <u>Une véritable commune</u>	65
A - <u>Un Conseil municipal</u>	65
1) Le Conseil municipal sauvage	
2) Le Conseil municipal légal	
B - <u>Une nouvelle identité</u>	69
1) Les homographes	
2) Val de Reuil	
 CONCLUSION	 73

ANNEXES

DEUXIEME PARTIE

LA COLLECTIVITE LOCALE DU VAUDREUIL

=====

Telle est, en effet, la question posée, en 1972, aux huit communes concernées par la ville nouvelle du VAUDREUIL :

- INCARVILLE,
- LERY,
- PORTE-JOIE,
- POSES,
- SAINT-ETIENNE-DU-VAUVRAY,
- SAINT-PIERRE-DU-VAUVRAY,
- TOURNEDOS,
- LE VAUDREUIL.

En l'absence évidente d'habitants les élus extérieurs vont donc faire le choix initial nécessaire.

Mais l'arrivée - plus lente que prévue - des nouveaux habitants ne va pas manquer de perturber le fonctionnement normal du mécanisme imaginé par le législateur.

Section 1 - LE VAUDREUIL DES ELUS EXTERIEURS

=====

Il n'y a pas de démocratie sans l'expression du pouvoir des élus. Mais ceux-ci le font à différents niveaux :

- local,
- cantonal,
- régional,
- national,

correspondant à des instances dont les compétences ne se recouvrent pas.

Dans le processus de création de la ville nouvelle du VAUDREUIL, chacun a pu, dans la limite des pouvoirs appartenant à l'assemblée dont il était membre, s'exprimer et décider.

Ainsi, il est revenu au législateur, c'est-à-dire au Parlement, de fixer le cadre général nécessaire à la création des agglomérations nouvelles.

En revanche, il a appartenu aux élus locaux de se prononcer, in fine, sur les conditions de leur réalisation.

I. - Les possibilités de la loi "BOSCHER"

A - Le problème

Enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 juillet 1968, une proposition de loi tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles a été présentée par MM. BOSCHER, Marc JACQUET, MONDON et PONIATOWSKI, députés.

Cette proposition deviendra, après discussion et vote par le Parlement, la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970, et porte dans le langage commun aux spécialistes des villes nouvelles, le nom de loi "BOSCHER" par référence à l'auteur premier cité alphabétiquement, mais aussi, sans doute, le plus intéressé puisque le seul des quatre à s'être exprimé devant l'Assemblée nationale.

Cette proposition s'inspire, en grande partie du titre VI du projet de loi déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale en mai 1968, et tendant à améliorer le fonctionnement des institutions communales.

Ce projet n'a jamais été appelé à la discussion pour les raisons historiques que chacun a encore en mémoire.

Sa logique est simple :

- les textes en vigueur ne permettent pas de trouver la solution aux problèmes posés par l'aménagement et la construction des centres urbains nouveaux ; notamment, les structures communales ou intercommunales traditionnelles ne sont pas adaptées pour résoudre ces problèmes ;

- or certaines opérations d'urbanisme de grande envergure sont sur le point d'être lancées, spécialement dans la région parisienne.

- il faut donc concevoir un nouveau cadre juridique approprié.

La proposition faite par M. BOSCHER et ses collègues s'appuie plus concrètement sur un raisonnement en trois temps pour étayer la solution à double détente qu'ils préconisent :

- les villes nouvelles seront implantées dans des zones peu habitées (pour qu'elles puissent se développer sans contraintes) et il n'est pas envisageable que les communes préexistantes puissent supporter seules de tels projets ;

- il est cependant exclu de les écarter complètement des réali-

lisations envisagées, qui vont certainement modifier leur site et le mode de vie de leurs habitants,

- mais il faut éviter de perturber le fonctionnement des institutions communales existantes.

La double solution qu'ils envisagent prend en compte l'accord ou le refus des communes concernées.

B - L'alternative

La première solution suppose la participation des communes existantes.

La deuxième sera appliquée en cas de refus ou d'abstention des communes concernées.

1. Le syndicat communautaire d'aménagement et la communauté urbaine

Initialement la proposition de loi avait confondu ces deux expressions et les notions juridiques qu'elles recouvrent.

Il s'agissait d'instituer un établissement public à caractère administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, participant à la fois du caractère du syndicat à vocation multiple et de communauté urbaine, le "syndicat communautaire urbain". (1)

Cet établissement serait géré par les représentants des communes concernées par le projet et devrait déboucher sur la création d'une communauté urbaine, telle que définie par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966, à l'expiration du délai fixé par le décret constitutif de l'agglomération sans qu'il puisse excéder vingt-cinq ans.

Cette formule s'inspire largement du syndicat de communes, avec, cependant, certains caractères très spécifiques :

- l'initiative de la création de l'agglomération nouvelle appartient à l'Etat. Les communes concernées peuvent demander à se grouper en syndicat dans le délai de quatre mois suivant la publication du décret constitutif ;

- les responsabilités du syndicat seront différentes selon qu'il s'agira du projet proprement dit ou du reste du territoire des communes.

Sur la partie centrale ou zone d'agglomération nouvelle (Z.A.N.), le syndicat exercera de plein droit toutes les compétences d'une commu-

(1) Proposition de loi n° 142 - Exposé des motifs. 1968

nauté urbaine. A la périphérie ses attributions se tiendront dans les limites fixées par les délibérations des conseils municipaux. Ces dispositions valent notamment pour la fiscalité ;

- le syndicat ne réalisera pas directement les opérations d'aménagement et de construction. Il signera une convention à cet effet avec un établissement public (ou une société d'économie mixte) ;
- le syndicat a une durée limitée. Sa transformation en communauté urbaine est obligatoire.

L'idée générale du syndicat communautaire d'aménagement a peu évolué au cours du débat parlementaire.

Le texte définitif de la loi a simplement précisé, dans son article 9, que la composition du comité syndical devra tenir compte, dans sa répartition :

- "de l'intérêt direct de chaque commune à la réalisation de l'agglomération nouvelle ;
- de la population des communes".

Par ailleurs, l'issue du syndicat a été élargie :

- il deviendra une communauté urbaine,
- à moins que les conseils municipaux des communes intéressées aient décidé de créer une nouvelle commune,
- ou sauf si elles n'ont pas, avant l'expiration du délai, opté pour la fusion de communes.

En revanche, une importante modification a été apportée, à l'initiative des députés, et plus précisément de Monsieur Raymond ZIMMERMANN, rapporteur et vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Elle a consisté à introduire la possibilité d'appliquer les dispositions de la loi aux communes comprises dans une communauté urbaine à créer, dès lors que celle-ci s'étendra sur tout ou partie de la zone à urbaniser.

C'est ainsi que l'article 4 stipule :

" Les conseils municipaux des communes intéressées sont appelés à se prononcer sur les conditions de réalisation de l'agglomération nouvelle et à cet effet peuvent, soit décider de se grouper en un syndicat communautaire d'aménagement, soit se prononcer pour la constitution d'une communauté urbaine".

Dans ces deux cas, l'intégrité des territoires communaux est préservée.

La première formule, syndicale, a connu un "vif succès" si l'on considère que sept villes nouvelles sur neuf l'ont adoptée.

En revanche, la communauté urbaine n'a reçu aucune application : celle de LILLE, à laquelle appartient la commune de VILLENEUVE-D'ASCQ, support unique de la ville nouvelle de LILLE-EST, préexistait en effet à la création de celle-ci.

Une troisième possibilité a été ouverte par le législateur : l'ensemble urbain.

2. L'ensemble urbain

Cette expression a fait couler beaucoup d'encre, tant sur le plan local que national, et les débats sur ce sujet au Parlement ont été laborieux.

Il s'est agi en effet à l'époque d'en modifier fondamentalement le sens tel qu'il ressortait de la proposition de loi pour le faire évoluer de son caractère de sanction initial à une conception volontariste, ou compromissaire, pour parler en termes normands.

D'autre part, la question de la représentation des nouveaux habitants fut longuement discutée.

a) la notion d'ensemble urbain

Dans le cas où les communes concernées ne s'intéresseraient pas à la ville nouvelle, voire mettraient obstacle à sa réalisation (en refusant de passer la convention avec l'organisme aménageur par exemple), l'Etat pourra faire primer l'intérêt national sur les intérêts locaux en délimitant une commune nouvelle, provisoirement administrée par une délégation nommée. Cette solution devrait demeurer l'exception.

Telle était la présentation faite par Monsieur BOSCHER dans sa proposition.

Le vocable "d'ensemble urbain" est issu du projet de réforme des institutions communales, élaboré dès 1965 par le ministère de l'Intérieur, mais dont le Parlement n'avait pu discuter en mai 1968, à la suite de la dissolution par le Président de la République de l'Assemblée nationale.

La solution de rechange proposée par Monsieur BOSCHER - qui ne constituait que l'unique formule pour réaliser une ville nouvelle dans le projet gouvernemental - nécessitera un décret en Conseil d'Etat. Ainsi seront préservés jusqu'à l'ultime limite les intérêts et les souhaits des collectivités locales concernées, contre l'autoritarisme, parfois aveugle, sinon malvoyant, du pouvoir central.

Physiquement, il s'agit, ni plus ni moins, de rendre autonome de son environnement communal le territoire où sera implantée la future ville nouvelle.

Juridiquement, la nouvelle structure serait un "établissement public"(1), organe d'administration communale provisoire.

l'érection immédiate du territoire détaché en commune est écartée pour deux raisons :

- l'absence (ou presque) d'habitants (cf. annexe n° 22) ;
- l'inadaptation de la structure communale classique pour conduire à terme avec efficacité les opérations d'urbanisme d'envergure envisagées par l'Etat.

L'ensemble urbain présente trois caractéristiques fondamentales :

1. Il sera soumis au régime administratif financier, fiscal et patrimonial d'une commune, avec cependant, d'importantes exceptions.

° La gestion de l'ensemble urbain sera assurée par un "conseil d'administration" composé de neuf membres nommés par décret. Cette dérogation provoqua lors des débats parlementaires de vives réactions de la part de Monsieur WALDECK L'HUILLIER, député communiste.

"Mais ce qui est particulièrement grave et anormal, c'est qu'après le district de la région de Paris, ces conseils des ensembles urbains constitueront le deuxième exemple d'une assemblée non élue habilitée à voter l'impôt. Or cela est contraire à toutes nos traditions, qui veulent que seule une assemblée responsable devant le peuple puisse exiger une contribution. C'est vrai pour le conseil municipal, pour le conseil général, pour le Parlement. Mais consentir cette prérogative à une assemblée nommée, c'est porter une grave atteinte aux principes démocratiques" (2) et "contraire aux institutions républicaines" (3).

° D'autre part, afin d'assurer l'équilibre financier de la construction de l'agglomération nouvelle, outre les ressources communales normales (emprunts, subventions,..) l'ensemble urbain bénéficiera de dotations importantes de l'Etat, destinées à permettre le démarrage des travaux et le remboursement des annuités d'emprunts contractés avant que la fiscalité de la nouvelle collectivité ne soit productive.

° Le revers de cette médaille (d'argent) n'échappe pas à la logique des rapports de l'époque entre l'Etat et les collectivités territoriales : le budget, les comptes et les aliénations immobilières de l'ensemble urbain seront soumis à l'approbation expresse de l'autorité de tutelle.

Il convient de noter que la loi du 2 Mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions n'a sur ce point

(1) Raymond ZIMMERMANN - Rapport n° 961 - 1969

(2) WALDECK L'HUILLIER - Assemblée nationale - 18 décembre 1969

(3) WALDECK L'HUILLIER - Assemblée nationale - 25 juin 1970

rien modifié. Son article 16 stipule, en effet :

"Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi relative aux agglomérations nouvelles actuellement administrées conformément à la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970, les actes budgétaires des ensembles urbains et des syndicats communautaires d'aménagement demeurent régis par les articles L. 255-3 et L. 256-2 du code des communes".

Les deux articles visés prévoient "l'approbation expresse de l'autorité chargée du contrôle administratif et financier" des documents budgétaires des villes nouvelles.

Pour l'anecdote, mais par souci de complète information, il n'est pas inutile de relever que, lors du vote de la loi du 2 mars 1982, il n'existait plus d'ensemble urbain en France. Le seul ayant été créé, celui du VAUDREUIL, avait déjà été érigé en commune à l'initiative du même Gouvernement et par le même Parlement.(1)

L'article 16 précité comportait donc, jusqu'au 13 juillet 1983, date de la loi modifiant le statut des villes nouvelles, une lacune dans sa rédaction, plaçant l'agglomération nouvelle du VAUDREUIL dans une contradiction (qui avait été signalée - sans effet - au ministère de l'Intérieur par l'auteur des présentes lignes), proche du vide juridique.

2. Il n'y aura pas d'élections municipales véritables sous le régime de l'ensemble urbain.

Ceci n'empêchait pas M. Raymond ZIMMERMANN d'écrire dans son rapport précité : "Les habitants de l'ensemble urbain exerceraient normalement, pendant la phase de transition, leurs droits civiques et politiques".

A cet effet, une liste électorale sera établie dans les mêmes conditions que dans les communes. De même, des listes pour les élections à caractère corporatif ou administratif seront dressées. Ainsi les habitants régulièrement inscrits pourront participer aux différentes consultations électorales : présidentielles, législatives, cantonales, sociales, consulaires...

3. L'ensemble urbain aura une durée limitée, l'objectif étant de le faire entrer dans le droit commun dans les meilleurs délais en l'érigeant en commune.

Alors que le législateur n'a pas hésité à qualifier d'"établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et financière" (2) le syndicat communautaire d'aménagement, la qualification juridique de l'ensemble urbain ne lui a pas paru aussi claire, ... à moins qu'il ne s'agisse d'un simple oubli.

(1) Loi n° 81-880 du 25 septembre 1981

(2) Loi du 10 juillet 1970 - article 8

Ils'agit d'une institution que la loi ne qualifie ni d'établissement public ni de collectivité territoriale, "soumise au régime juridique administratif, financier et fiscal applicable aux communes" ; (1) Il est "doté de la personnalité morale et administré par un conseil qui est soumis aux mêmes dispositions qu'un Conseil municipal". (2)

Il "est soumis au même régime que les communes en ce qui concerne les attributions et répartitions du versement représentatif de la part locale de la taxe sur les salaires". (3)

Un rapprochement peut être fait avec la notion de département, qui a acquis la qualité de circonscription administrative de l'Etat (loi du 22 décembre 1789) avant de bénéficier du statut de collectivité territoriale (loi du 10 août 1871).

b) l'ensemble urbain-sanction

C'est le "procédé autoritaire" analysé par Pierre ALBERTINI dans une étude qu'il a publiée dans l'Actualité juridique de droit administratif sur ce sujet.(4)

Inspiré très largement du projet gouvernemental précédemment cité, après qu'il eut été amendé par l'association des maires de France, l'ensemble urbain envisagé par M. BOSCHER ne devait voir le jour qu'à titre exceptionnel et secondaire.

Le dispositif de secours sera utilisé dans deux cas :

- si les communes concernées ne se sont pas constituées en syndicat communautaire d'aménagement dans le délai de six mois (ramené en définitive à quatre mois) suivant la publication du décret de création de l'agglomération nouvelle.

- si le syndicat communautaire d'aménagement n'a pas passé dans le délai de trois mois après sa création, avec l'établissement public d'aménagement, les conventions prévues par les textes (notamment la délégation de maîtrise d'ouvrage).

Le caractère autoritaire du procédé est doublement marqué :

- l'ensemble urbain sera créé par décret en Conseil d'Etat, à l'initiative du Gouvernement. Accessoirement, les conseils municipaux des communes intéressées seront consultés.

Cette simple consultation fut mise en cause par M. WALDECK L'HUILLIER :

(1) Loi du 10 juillet 1970 - article 19

(2) Ibid. - article 20

(3) Ibid. - article 24

(4) Pierre ALBERTINI. Une ville en gestation : les structures de l'ensemble urbain du VAUDREUIL. A.J.D.A. Juillet-Août 1976.

"Et si les communes donnent un avis défavorable, l'expérience montre que les pouvoirs de tutelle n'en tiennent pas compte". (1)

- le conseil d'administration de l'ensemble urbain sera initialement composé de 9 membres nommés également par décret. Tout au plus est-il prévu que le conseiller général du canton auquel sera rattaché l'ensemble urbain sera membre de droit.

Le président du conseil est désigné par décret, jusqu'à l'arrivée de représentants élus de la nouvelle population.

M. Michel ROCARD, député, "partageant le scepticisme de M. WALDECK-L'HUILLIER sur le caractère démocratique de cette institution" (2) proposa à l'Assemblée nationale une idée originale pour la composition du conseil de l'ensemble urbain :

"Choisir deux membres représentatifs des résidents des grands ensembles urbains sur une liste nationale établie conjointement par les organisations représentatives de travailleurs et des associations de résidents déjà existantes" pour "représenter, à raison d'une expérience déjà acquise dans d'autres nouvelles agglomérations, les intérêts types qui doivent être pris en considération, pour que la nature des équipements collectifs, la vie collective des organisations et des associations dans lesquelles se regroupent les citoyens, la nature des espaces à leur offrir, tant bâtis que non bâtis, ... soient correctement envisagées." (3)

Cet amendement n° 7 ne sera pas adopté, sur intervention du Gouvernement.

Au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat, M. André MIGNOT, rapporteur, s'est nettement opposé au texte voté par l'Assemblée nationale, reprenant, sur ce point, les arguments développés par M. WALDECK L'HUILLIER (cf. supra) :

"Il n'est pas concevable que des personnes seulement désignées et n'ayant pas reçu de mandat de la population, soit par suffrage direct, soit par suffrage indirect, puissent prendre la responsabilité de fixer la charge fiscale de leurs ressortissants". "Seule une assemblée élue est habilitée à voter l'impôt". (4)

(1) WALDECK L'HUILLIER - Assemblée nationale - 18 décembre 1969

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) André MIGNOT - Sénat - Rapport n° 182 - 1970

"Dans un esprit de défense des libertés locales" (1), la commission du Sénat a substitué aux membres désignés par décret, des élus au second degré : des conseillers généraux choisis par l'assemblée départementale, "parce que ce sont les seuls élus qui, localement, sont les mieux placés pour administrer et... que l'agglomération nouvelle aura une influence sur l'ensemble de la politique du département".(2)

C'est en définitive cette solution qui a été adoptée par le Parlement, malgré l'opposition initiale du Gouvernement qui considérait que cette solution n'apporterait "aucune satisfaction au principe de la libre administration locale... et risquerait... de confier l'opération à des personnalités moins directement concernées et de toutes façons appelées à considérer la ville nouvelle comme concurrentielle par rapport à leurs cantons" (3) et celle de l'Assemblée nationale qui, en deuxième lecture, proposa que, hormis les conseillers généraux membres de droit pour la raison territoriale déjà évoquée, les autres membres soient nommés par décret en Conseil d'Etat.

Mais la principale innovation apportée par le Sénat dans le dispositif prévu par M. BOSCHER réside ailleurs. Le champ d'application et la composition de l'ensemble urbain ont fait l'objet de profondes modifications de la part de la Haute Assemblée.

c) l'ensemble urbain volontaire

Dans ses séances des 16 avril, 14 et 28 mai 1970 le Sénat a longuement débattu de la proposition de loi de M. BOSCHER, à peine modifiée par l'Assemblée nationale.

Avec les modifications proposées par la Commission sénatoriale, plus d'une centaine d'amendements ont été soumis à la discussion.

Pour ce qui concerne l'ensemble urbain, les débats se sont concentrés sur les amendements signés par MM. HEON, LEGOUÉZ, DE MONTALEMBERT et CHAUVIN.

Ils sont ainsi présentés de façon globale par M. Gustave HEON lors de la discussion sur l'article 2 de la proposition de loi :

"Ce que nous souhaitons, c'est de laisser, en province, aux communes sur lesquelles les villes nouvelles vont être créées, la possibilité de faire un choix valable entre le syndicat communautaire et l'ensemble urbain". (4)

(1) André MIGNOT - Sénat - 16 avril 1970

(2) Ibid.

(3) André BORD, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur - Sénat - 16 avril 1970

(4) Gustave HEON - Sénat - 28 mai 1970

Au lieu de "faire de l'ensemble urbain un véritable repoussoir", il faut le transformer en une "option valable". (1)

Son argumentation repose sur le respect de l'autonomie communale et, surtout, sur l'impossibilité qu'auront des petites communes de quelques centaines d'habitants - ce qui sera le cas au VAUDREUIL - d'assumer la charge financière que le syndicat communautaire devra supporter pour la réalisation de la ville nouvelle.

Malgré l'opposition du rapporteur et du groupe communiste, mais avec le soutien du Gouvernement, l'amendement n° 84 sera adopté par 166 voix contre 111, le groupe de la gauche démocratique ayant réclamé un scrutin public.

Cette "heureuse" (2) innovation ayant été approuvée par l'Assemblée nationale, les articles 4 et 7 de la loi du 10 juillet 1970 prévoient donc la possibilité pour les communes intéressées de se prononcer elles-mêmes, mais à l'unanimité, sur la création d'un ensemble urbain.

Mais dans ce cas, logiquement, la composition initiale du conseil d'administration est modifiée.

Au lieu des neufs conseillers généraux en cas d'échec des deux formules communautaires, le Sénat proposa que :

- quatre membres soient désignés en son sein par une assemblée spéciale réunissant les conseillers municipaux en exercice au moment de la création de l'agglomération nouvelle ;

- cinq membres soient nommés en son sein par le Conseil général, les conseillers généraux des cantons recouvrant l'ensemble urbain étant membres de droit du conseil d'administration.

Ce dispositif fut en définitive retenu.

Un autre débat s'instaura entre les deux Assemblées sur le même sujet de la composition du Conseil de l'ensemble urbain, mais concernant, cette fois, la représentation des futurs nouveaux habitants.

d) la représentation des habitants

Dès le départ, le principe d'une représentation progressive des nouveaux habitants fut retenu. Mais les avis divergèrent sur le rythme auquel le Conseil de l'ensemble urbain devrait être complété et la discussion aboutit sur un système relativement complexe.

(1) Gustave HEON - Sénat - 28 mai 1970

(2) Raymond ZIMMERMANN - Rapport n° 1280 - 23 juin 1970

La proposition initiale prévoyait l'élection de 6 représentants, "lorsque 20 % des logements prévus par le programme de construction sont occupés". (1)

"L'ensemble urbain sera érigé en commune six ans au plus tard après l'élection des six membres prévus... ci-dessus, ou dès que 40 % des logements... seront occupés". (2).

La commission des lois de l'Assemblée nationale a estimé que ces délais étaient trop longs et que le risque existait de faire subir aux habitants, sur le plan de leur représentation, les conséquences d'un éventuel ralentissement du rythme de développement de l'opération.

Pour y remédier, elle proposa :

- de ne plus faire référence à un pourcentage, mais à un nombre précis de logements (2 000), quelle que soit l'importance du programme global; ce chiffre se justifiant par le rythme prévisionnel de construction de 1 000 à 1 500 logements par an dans la phase initiale.

Pour ce qui concerne LE VAUDREUIL, c'est effectivement le slogan "1300 emplois - 1300 logements" que les aménageurs utilisèrent officiellement jusqu'en 1976 (4 février 1976 : visite de M. Robert GALLEY, ministre de l'Équipement).

Lorsque ce chiffre sera atteint, trois membres seront élus pour deux ans.

- l'élection de six membres deux ans après la première élection.
- l'érection en commune trois ans après cette deuxième élection.

Par souci de parité (le conseil initial est composé de 9 membres) et de stabilité et pour améliorer la progressivité, le Sénat a légèrement modifié le texte qui lui était soumis, pour aboutir à la version définitive figurant dans la loi, ouvrant, par ailleurs, la possibilité d'anticiper d'un an ou de retarder de deux ans l'érection en commune.

"Le conseil initialement formé est complété à trois reprises par trois membres élus par la population :

- 1° - Lorsque deux mille des logements prévus au programme de construction sont occupés ;...
- 2° - Deux ans après la date de l'élection organisée en application des dispositions du 1° - ci-dessus ;

(1) Proposition de loi n° 142 - article 3

(2) Ibid. - article 4

3° - Deux ans après la date de l'élection organisée en application des dispositions du 2° - ci-dessus". (1)

"L'ensemble urbain est érigé en commune trois ans au plus tard après l'élection prévue au 3° - de l'article 20". (2)

Ainsi, après discussions au sein des deux Assemblées, mais qui n'auraient pas en cause le principe de représentation progressive des nouveaux habitants, le dispositif législatif relatif aux ensembles urbains - volontaires ou non - était définitivement arrêté.

C'est sur ces bases que les élus locaux du site du Vaudreuil eurent à se prononcer dans le délai de quatre mois qui suivit la parution du décret du 11 août 1972 portant création de l'agglomération nouvelle du VAUDREUIL.

II. - La solution valdérolienne

LE VAUDREUIL ne relèvera pas d'une communauté urbaine pour une raison toute simple : même en englobant l'ensemble de la boucle du Vaudreuil comprenant la ville de LOUVIERS (20.000 habitants), soit l'aire couverte par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Louviers-Le Vaudreuil (S.D.A.U.), le seuil des 50.000 habitants fixé par la loi du 31 décembre 1966 ne pouvait être atteint.

Par ailleurs, il n'existe pas à proximité (ROUEN) de communauté urbaine déjà constituée, et pouvant servir de support, comme cela sera le cas à LILLE-EST, au projet d'aménagement envisagé dans le cadre du schéma d'aménagement de la Basse-Seine.

Dès lors, le choix des élus se limite au syndicat communautaire d'aménagement ou à l'ensemble urbain.

A - Le choix des élus locaux

Bien que la rédaction de l'article 4 de la loi du 10 juillet 1970 soit parfaitement claire :

"Les conseils municipaux des communes intéressées sont appelés à se prononcer sur les conditions de réalisation de l'agglomération nouvelle", la mise en application sur le terrain s'est révélée sensiblement différente.

En réalité, deux instances ont été étroitement liées à la création de l'ensemble urbain du VAUDREUIL.

(1) Loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 - article 20

(2) Ibid - article 23

1) l'avis du conseil général de l'Eure

Les élus de l'Eure, et spécialement au niveau départemental, ont souhaité être associés très étroitement aux organes de la ville nouvelle, afin qu'elle ne soit pas ressentie totalement comme un corps étranger dans la région.

Mais la formule du syndicat communautaire d'aménagement ne permettait pas d'associer le Conseil général.

C'est cette première réflexion qui conduisit les élus de l'époque à mettre sur pied un syndicat mixte (cf. supra), réunissant des collectivités publiques de différents niveaux.

Par ailleurs, il faut également rappeler les nombreuses et fermes interventions de Monsieur Gustave HEON lors des débats au Sénat sur la loi "BOSCHER".

Elles n'étaient ni sans fondement, ni sans arrière-pensées.

"En réalité, la ville nouvelle du VAUDREUIL n'a pas eu la possibilité de choisir son cadre juridique... Ce cadre de l'ensemble urbain - à l'élaboration duquel j'ai participé à l'époque, c'est à dire en 1970 - a donc presque été fait sur mesure pour la ville nouvelle du VAUDREUIL" ... (1), confirmait-il 7 ans plus tard.

Sénateur et président du conseil général de l'Eure en 1970, ses relations directes avec les conseillers généraux des cantons de PONT-DE-L'ARCHE et de LOUVIERS, ainsi qu'avec les maires des huit communes, lui permirent de faire valoir les avantages qui existaient à créer un ensemble urbain plutôt qu'un syndicat communautaire, dès lors que le principe du syndicat mixte avait été adopté.

Le rôle des instances départementales est d'ailleurs officiellement reconnu puisque le décret de création de l'ensemble urbain du VAUDREUIL vise "la délibération du conseil général de l'Eure en date du 24 octobre 1972 relative au rattachement de l'ensemble urbain, ainsi défini,..." alors que l'unanimité, nécessaire pour sa création, n'était pas encore obtenue (le conseil municipal de POSES n'ayant pas encore délibéré).

Il faut relever, en dernier lieu, le soutien actif du préfet de l'Eure, exécutif du département, mais aussi représentant de l'Etat pour obtenir l'adhésion des communes sur cette formule.

Sa lettre du 16 août 1972, qui sera visée (à la date du 18) dans les délibérations des conseils municipaux est claire :

(1) Gustave HEON - Sénat - 13 décembre 1977

"Je vous rappelle qu'étant donné la faible importance démographique des huit communes intéressées et la modicité de leurs ressources financières, il a été estimé, au cours des études préalables, que la formule du syndicat communautaire ne convenait pas au cas particulier du VAUDREUIL, et qu'en conséquence, le système de l'ensemble urbain semblait beaucoup mieux adapté. Cette position a notamment été celle du syndicat mixte du Vaudreuil."

C'est dans ce contexte de ferme invitation et d'opinions extérieures déjà exprimées (syndicat mixte, Conseil général) que les élus locaux eurent à se prononcer.

2)- La décision des conseils municipaux

Par la volonté du législateur, ils sont les seuls "à se prononcer sur les conditions de réalisation de l'agglomération nouvelle" (1)

A l'évidence, les huit communes intéressées, rassemblant une population d'à peine 6.000 habitants, étaient trop petites pour participer au financement de l'opération du Vaudreuil, et notamment à celui des équipements collectifs.

D'autre part, les élus locaux ont facilement pressenti la répercussion sur les habitants déjà présents des charges résultant de la ville nouvelle, par l'intermédiaire de la fiscalité.

Enfin, ne voulant être impliqués directement en aucune façon dans le projet, les élus locaux avaient déjà fait connaître leur volonté manifeste qu'une entité, qui n'interfère pas dans leurs affaires communales, soit créée pour assumer la responsabilité du développement économique, social et culturel de la ville nouvelle.

Un consensus, malgré de vives protestations de la part de certaines communes (en particulier TOURNEDOS), a finalement été trouvé sur le choix final de l'ensemble urbain.

Mais pouvait-il en être autrement, alors que le périmètre d'urbanisation -c'est à dire du futur ensemble urbain- avait déjà été délimité par décret du 11 août 1972 ?

L'ensemble urbain devenu inévitable, mieux valait l'accepter, même de mauvaise grâce, plutôt que de se le faire imposer à l'issue des quatre mois prévu par l'article 4 de la loi du 10 juillet 1970.

Cette acceptation permettait au moins que les collectivités locales soient représentées au conseil de l'ensemble urbain.

(1) Loi du 10 juillet 1970. Article 4.

CONCLUSION

Parti d'une sorte de néant puisque l'ensemble urbain n'a jamais reçu de qualification juridique de la part du législateur, cette entité innommée a eu une conséquence que les parlementaires n'avaient pas envisagée lors de la discussion de la proposition de loi de M. BOSCHER.

Faute, en effet, de n'avoir pas prévu toutes les possibilités dans le scénario des agglomérations nouvelles, et singulièrement dans le schéma de fonctionnement électoral de l'ensemble urbain, quelque 500 citoyens français se sont retrouvés au rang des émigrés, puisqu'ils ont été légalement privés de leur droit de vote à l'occasion de l'échéance des élections municipales générales de mars 1977.

De surcroît, l'affirmation de M. Raymond ZIMMERMANN qui écrivait qu'hormis le cas des élections municipales, "les habitants de l'ensemble urbain exerceraient normalement, pendant la phase de transition, leurs droits civiques et politiques" n'a pas été vérifiée dans la réalité.

La négligence du législateur a, en effet, eu deux conséquences indirectes inattendues sur ce même plan de l'article 3 de la constitution de la Vème République.

Lors de l'élection sénatoriale de septembre 1980 dans le département de l'Eure, quatre élus locaux :

- M. MARC, maire d'INCARVILLE, conseiller de l'ensemble urbain,
- M. FROMENTIN, maire de LOUVIERS,
- M. SCHIFFMACHER, conseiller général,
- M. DOUCET, conseiller général, vice-président de l'ensemble urbain

ont, en effet, demandé l'annulation de ce scrutin en contestant la validité du tableau des électeurs sénatoriaux dressé par le préfet de l'Eure au motif que le collège électoral ne comprenait aucun délégué du Conseil de l'ensemble urbain.

La décision n° 80-889 du Conseil constitutionnel (Journal officiel du 4 décembre 1980) ne fit pas droit à la requête :

"Considérant que le législateur... n'a pas pris les dispositions qui eussent été nécessaires pour rendre possible la participation des conseils des ensembles urbains..., dont les membres, en totalité ou

en partie... ne sont pas élus par la population desdits ensembles et figurent déjà dans le collège électoral sénatorial à un autre titre, au collège électoral sénatorial...".

"Les dispositions de l'article 173-2 du code des communes n'ont pu avoir pour effet d'assimiler les conseils des ensembles urbains aux conseils municipaux...".

La réponse sur le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 173-2 du code des communes est nette.

Un deuxième moyen, tiré de la méconnaissance des articles 24 et 72 de la Constitution, avait été invoqué par les requérants.

Sur ce point, le Conseil constitutionnel ne trancha pas officiellement : saisi, en vertu de l'article 59 de la Constitution, d'un recours contre l'élection de sénateurs, il refusa "d'apprécier la conformité à la Constitution des dispositions législatives mises en cause..." : il s'agissait, en l'occurrence, de savoir si l'ensemble urbain était ou non une collectivité territoriale.

Par ailleurs, n'étant pas maire, M. Bernard AMSALEM, malgré un recours devant le tribunal administratif de ROUEN, ne fut pas autorisé à recevoir un dossier de parrainage de candidats dans le cadre des opérations préparatoires à l'élection présidentielle de mai 1981.

Par deux fois, sans le savoir peut-être, les néo-valdéroliens ont ainsi été privés indirectement d'une partie de leurs droits civiques.

Ce n'est pourtant pas faute aux parlementaires d'avoir légiféré sur les ensembles urbains, et plus particulièrement sur celui du VAUDREUIL.

Jamais, sans doute, n'ont-ils eu à débattre autant de fois sur un dossier aussi précis :

- certaines dispositions du titre III de la loi du 10 juillet 1970 sur les ensembles urbains ont été taillées "sur mesure" au cas particulier du VAUDREUIL ;

- la loi du 20 décembre 1977 ne concerne que l'ensemble urbain du VAUDREUIL ;

- la loi du 25 septembre 1981 n'a qu'un objet : ériger l'ensemble urbain du VAUDREUIL en commune ;

- l'article 42 de la loi du 13 juillet 1983 s'applique exclusivement à l'agglomération nouvelle du VAUDREUIL ;

- enfin - à ce jour - l'article 69 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les

départements, les régions et l'Etat cite nommément la commune du VAUDREUIL pour ce qui concerne les dotations spécifiques d'équipement.

Mais le législateur n'a pas été le seul à agir pour la ville nouvelle du VAUDREUIL.

Les organes délibérants locaux, départementaux et régionaux ont, de façon traditionnelle, fait valoir leur point de vue en tant que de besoin.

L'originalité du VAUDREUIL dans ce domaine réside certainement dans l'importance qu'a dû prendre - nécessité fait loi - l'expression directe des habitants.

Exclus a priori de toutes les instances décisionnelles, ils se sont rapidement exprimés dans le cadre de la vie associative, ou, plus directement, comme l'ont prouvé les développements antérieurs, dans des actions ponctuelles.

Cette expression sans intermédiaire a été positive à plus d'un titre :

- elle a permis d'obtenir satisfaction pour la citoyenneté des habitants ;

- elle a créé un embryon de solidarité et d'intérêts "communs", propres aux habitants d'une même "commune".

Aujourd'hui la dichotomie entre la ville nouvelle et la commune persiste, par l'effet de dispositions législatives particulières, nécessaires à l'aboutissement du projet décidé par l'Etat.

Sur ce point, VAL DE REUIL ne diffère pas des autres agglomérations nouvelles.

Certainement moins avancée que ses partenaires dans son développement, elle n'en sera peut-être que mieux assise, dès lors qu'elle aura atteint son seuil d'équilibre.

Une chose est certaine : l'évolution juridique des autres villes nouvelles n'est pas encore définitivement arrêtée puisque leur statut vient d'être fondamentalement remanié.

Pour VAL DE REUIL, sauf à régler le problème formel de la dénomination, la cause est entendue depuis septembre 1981.

Au bilan, le choix de la formule de l'ensemble urbain, en ce qu'il était exorbitant, donc excessif, du droit commun, s'est avéré positif.

Innovation ou prudence, contrôle ou refus, l'ensemble urbain a donné son fruit :

UNE NOUVELLE COMMUNE.