

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 décembre 1977.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à avancer la date de l'élection de certains membres des conseils d'ensembles urbains,

Par M. Pierre SALVI,

Sénateur.

-1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hautecloque, Louis Virapoulé, Marc Jacquet, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Bolleau, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciocolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcihacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rosette, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Edgar Tallhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3^e législ.) : 2793, 2998, 3235 et in-8° 776.

Sénat : 98 (1977-1978).

Villes nouvelles. — Elections - Ensemble urbain - Vandreuil (ensemble urbain du) - Code des communes.

Mesdames, Messieurs,

En mars 1977 se sont déroulées, sur l'ensemble du territoire métropolitain et dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer, des élections municipales.

Dans le même temps, et en vertu des dispositions légales prévues par l'article L. 173-3 du Code des communes, les 1 452 habitants que comptait l'ensemble urbain du Vaudreuil, au moment de cette consultation électorale, n'ont pu exercer leur droit de vote.

Pourtant aux termes mêmes de l'article L. 173-2 du Code des communes, il est prévu que l'ensemble urbain est administré par un conseil soumis aux mêmes dispositions qu'un conseil municipal.

A vrai dire, pour tenir compte du développement réel des villes nouvelles, la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 qui les a créées, a organisé une transition progressive entre une administration non élue et la mise en place du statut de droit commun des autres communes françaises.

Dans le cas précis de l'ensemble urbain, qui est la formule d'aménagement choisie pour Le Vaudreuil, son conseil se trouve dans un premier temps, alors que les premiers habitants s'installent, composé de neuf membres, cinq étant désignés par le conseil général du département d'implantation de la ville nouvelle, quatre par les conseils municipaux des communes concernées. Par la suite, ce conseil doit être complété à trois reprises par trois membres élus par la population, la première élection ayant lieu lorsque 2 000 des logements prévus au programme de construction sont effectivement occupés ; les deux consultations électorales ultérieures ont lieu ensuite conformément au droit commun, deux ans puis quatre ans après la première consultation.

Dans le cas de la ville nouvelle du Vaudreuil, les circonstances ont fait que le dernier recensement effectué en 1976 et homologué par arrêté du Ministère de l'Intérieur du 31 décembre de la même année n'a donné qu'un chiffre de population légale totale de 1 452 habitants. Ceux-ci se sont ainsi trouvés légalement, si l'on peut dire, et sans avoir été frappés de la moindre incapacité prévue par la loi, privés de leur droit de vote.

La présente proposition de loi adoptée par l'Assemblée Nationale a pour objet de remédier à cette anomalie. Elle reprend l'esprit d'un amendement déposé par notre collègue M. Héon, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1977. Adopté avec l'accord du Gouvernement, cet amendement avait été rejeté par la Commission mixte paritaire qui l'avait considéré, il faut le dire à juste titre, comme un « cavalier budgétaire ».

Ainsi s'explique le retard apporté dans le réexamen de l'article L. 173-3 du Code des communes dont les inconvénients pratiques avaient été signalés il y a déjà plusieurs mois par le maire de la commune de Vaudreuil, M. Chedeville, président de l'ensemble urbain. Il avait en effet demandé, pour tenir compte du rythme réel d'installation des nouveaux habitants, qu'une première consultation électorale ait lieu aussitôt après l'occupation des 1 000 premiers logements.

Votre Commission des Lois, comme l'a d'ailleurs fait incidemment le président de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, ne pouvait examiner cette disposition sans la situer dans le problème d'ensemble des villes nouvelles. Lors de la discussion de la proposition de loi à l'Assemblée Nationale, M. Foyer a tenu des propos d'une sévérité extrême sur ces nouvelles collectivités : « le texte qui vous est soumis, a-t-il dit, intéresse l'une des villes nouvelles, invention qui est l'une des plus détestables de l'urbanisme contemporain et, vraisemblablement, l'une des plus colossales erreurs de notre temps ».

On se souvient que l'élaboration du statut des agglomérations nouvelles, dont par ailleurs l'application est suivie année par année par M. Jean Nayrou, Rapporteur pour avis de la Commission des Lois sur le projet de budget du Ministère de l'Intérieur, a fait l'objet de difficultés importantes.

Proposé sous la forme d'un projet de loi qui n'est jamais venu en discussion, ce statut a ensuite été élaboré, comme l'ont rappelé certains membres de la Commission des Lois qui avaient participé de très près à son étude, au sein de l'Association des maires de France, pour être enfin déposé à l'Assemblée Nationale sous la forme d'une proposition de loi signée par M. Boscher. Cette proposition de loi a fait l'objet d'une discussion vive et serrée et a été très amendée, notamment par le Sénat. Ces difficultés d'éla-

boration ont eu pour effet de rendre les dispositions de la loi parfois confuses au point que depuis 1970, et pour ne parler que du Sénat, pas moins de six propositions de loi, tendant à les modifier ou à les abroger, ont été déposées.

A vrai dire, les villes nouvelles ne méritent ni l'excès d'honneur dont certains voudraient les entourer, ni d'être irrévocablement frappées d'opprobre ou d'indignité comme d'autres, en revanche, le souhaiteraien.

La réalité, malgré la difficulté qu'il y a à l'appréhender, est plus nuancée.

L'attitude à prendre à leur égard doit être guidée essentiellement par le fait que les villes nouvelles comportent maintenant de nouveaux habitants auxquels doit être pour le moins concédé le droit de vivre et, par voie de conséquence, le droit de vote.

Créées et élaborées au départ sans la volonté sinon contre la volonté des élus et des populations établies, les villes nouvelles existent. Ce fut sans doute une erreur de les lancer au départ sans un temps de réflexion suffisant, sans un choix de site fondé sur une expérience suffisamment approfondie de l'environnement, des climats et des sols, sans un véritable *consensus* des populations et des élus concernés. Mais ce serait une erreur plus grande encore que de les abandonner maintenant à leur sort.

Notre pays bénéficiait de l'expérience déjà ancienne des autres pays, en particulier celle de la Grande-Bretagne dont le premier New Towns Act date de 1946, ou encore de celle des pays scandinaves.

En fait, en France, les villes nouvelles ont voulu être à la fois une réponse et un remède à la concentration accélérée de la population dans les très grands centres urbains. Les prévisions qui ont été faites quant à leur développement ont été largement dictées par le contexte très euphorique des années 1960. Dans le cas particulier du Vaudreuil, qui est situé à 20 kilomètres au Sud-Est de Rouen et à un peu plus de 100 kilomètres de Paris, dans une boucle de la Seine, l'objectif était au départ de contribuer à la croissance du grand Rouen dont la zone urbaine, selon les prévisions de l'époque, devait passer de 500 000 à 1 200 000 habitants d'ici à la fin du siècle.

La ville nouvelle du Vaudreuil proprement dite devait, dans le cadre tracé par le « schéma général d'aménagement de la basse Seine » recevoir 70 000 habitants dès 1985 et atteindre 100 000 habitants en l'an 2000. Parallèlement, devaient y être localisés quelque 27 000 emplois d'ici à 1985.

Le temps et la crise économique obligent à porter un regard quelque peu critique sur ces prévisions. L'expérience a montré, notamment en Région parisienne, que les villes nouvelles connaissent des difficultés financières ou que, par voie de conséquence, elles en posaient en tout cas aux communes des départements où elles avaient été implantées. Il est évident en effet que, malgré qu'elles reçoivent une dotation particulière en vertu des engagements du Plan, leur présence a incontestablement pour effet de réduire l'enveloppe financière normale des départements où elles sont installées. Leur gigantisme pose d'autre part des problèmes aigus d'insertion dans le tissu communal, mais aussi sociologique et économique, qui les entoure.

En outre, sur un plan plus global, il est incontestable que l'attrait des grands centres urbains est en train de diminuer et que la concentration des populations, soit spontanément, soit à la suite de mesures prises sous l'impulsion de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'aménagement régional, est moins vive qu'il n'avait été envisagé initialement.

L'actualité est pleine d'informations faisant écho des difficultés ponctuelles que connaît le développement des neuf villes nouvelles qui ont été créées jusqu'ici. L'exemple le plus récent est en particulier celui du débat qui s'est déroulé le 28 novembre dernier au Conseil régional Rhône-Alpes pour examiner quelles mesures de sauvegarde pouvaient être envisagées pour sortir la ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau des difficultés nombreuses et graves dans lesquelles elle se débat. Tous ces éléments font qu'ainsi que l'avait d'ailleurs suggéré devant le Sénat M. Edouard Bonnefous lors de la discussion d'une question orale avec débat le 16 juin 1977, *une révision des objectifs généraux pour les villes nouvelles s'impose*. Le ralentissement de l'expansion que nous connaissons, la prise de conscience des populations directement concernées, l'équilibre nécessaire en matière de démographie et d'urbanisme pour les départements et les régions, tout concourt pour affirmer que les urbanistes doivent maintenant revenir à des

conceptions qui tiennent lieu à la fois des données présentes du problème et de la conjoncture dans laquelle s'opère la mise en place des villes nouvelles.

Cette situation et ces motifs prouvent, s'il en était besoin, combien il est plus que jamais nécessaire d'associer les habitants des villes nouvelles au devenir et au destin de leur agglomération.

La ville nouvelle du Vaudreuil est originale à plus d'un titre. Elle est avec l'Isle-d'Abeau et le Nord-Ouest de l'étang de Berre l'une des trois agglomérations nouvelles de province. Sa vocation et les méthodes qui ont procédé à sa conception et à son développement sont également particulières. Elle s'inscrit dans le cadre du renforcement de l'armature urbaine existant dans le secteur Rouen, Evreux, Le Havre, de façon à contrebalancer l'influence de l'agglomération parisienne. Située dans un site remarquable, elle devrait abriter de nombreuses activités de loisirs et constituer en même temps une opération témoin d'aménagement destinée à devenir un centre de services et un cadre d'accueil d'activités, essentiellement de bureaux. Le Gouvernement a également décidé de faire du Vaudreuil un « laboratoire de terrain » où l'on pourrait étudier dès l'origine les problèmes de pollution et de nuisance urbaine. Sur le plan urbanistique, le projet du Vaudreuil avait également pour intérêt de préserver une organisation souple de l'espace urbain. Il reposait sur l'idée que la ville est un organisme vivant et qu'il ne faut pas chercher *a priori* à l'insérer dans un cadre trop rigide. Il était donc décidé de constituer, dans un premier temps, un « germe de ville » destiné à abriter 15 000 personnes.

Si, au départ, certains désaccords se sont manifestés entre les deux départements de l'Eure et de la Seine-Maritime, et ont compliqué le destin de cette ville nouvelle, les vraies difficultés actuelles du Vaudreuil sont d'ordre économique. Après une période assez faste d'accueil d'activités entre 1972 et 1974, celles-ci sont devenues plus rares, affaiblissant par là même le dynamisme du marché du logement. Selon les estimations avancées à l'Assemblée Nationale, le Vaudreuil abriterait à l'heure actuelle 2 000 habitants pour 1 600 emplois. En revanche, les 2 000 logements prévus au Code des communes sont loin d'être atteints.

La première tranche des travaux entrepris en juillet 1973 a été achevée au début de l'année et correspond, pour les travaux d'infrastructure, à 1 400 logements. Elle comprend également de

nombreux services qui sont en cours d'installation. Les tranches suivantes sont à l'étude mais comprennent, en particulier, le transfert de l'Ecole supérieure d'ingénieurs et de techniciens pour l'agriculture, ainsi que l'installation d'une nouvelle gare au centre même de la ville nouvelle, qui la mettrait, avec une périodicité horaire à une heure de Paris.

L'intérêt du Vaudreuil réside aussi dans le fait qu'elle est la seule ville nouvelle à avoir adopté le cadre juridique de l'ensemble urbain. Les institutions destinées à structurer la ville nouvelle du Vaudreuil sont en effet au nombre de trois :

L'ensemble urbain a été créé par décret du Ministre de l'Intérieur du 11 décembre 1972 et constitue donc une expérience originale unique en France. Il est né du choix des collectivités locales de détacher le territoire de la ville nouvelle, soit 3 000 hectares, de celui des huit communes préexistantes : Encarville, Lery, Porte-Joie, Poses, Tournedos-sur-Seine, Saint-Etienne et Saint-Pierre-du-Vauvray et Le Vaudreuil, pour constituer à terme une nouvelle commune. L'ensemble urbain est le maître d'ouvrage des équipements publics et le gestionnaire de la ville.

La deuxième institution est le syndicat mixte qui permet le contrôle par les élus locaux. Il désigne les représentants des collectivités au conseil d'administration de l'établissement public qui sont au nombre de sept. Il est le maître d'ouvrage de l'aménagement hydraulique du site et de la base de plein air et de loisirs.

L'Etablissement public d'aménagement de la ville nouvelle du Vaudreuil constitue la troisième institution. Il a été créé en 1972 dans le cadre prévu par l'article L. 321 du Code d'urbanisme ; il prend en charge l'aménagement et réalise des études d'urbanisme sur la ville nouvelle. Grâce à son caractère industriel et commercial et à son autonomie financière, il peut acquérir tout terrain et contracter avec les industriels ou les promoteurs. Son conseil d'administration est paritaire (sept représentants de l'Etat, sept représentants des collectivités locales) ; son président est M. Montagne, député de l'Eure et auteur de la proposition de loi.

La proposition de loi initiale contenait une seule disposition, applicable au cas particulier du Vaudreuil. Sur la proposition de sa Commission des Lois, l'Assemblée Nationale a introduit une disposition plus générale qui s'applique à toutes les villes nouvelles futures quitte, dans un deuxième article, à régler par une disposition spéciale, le cas posé par l'ensemble urbain du Vaudreuil. La disposition générale fait l'objet de l'article premier qui modifie le 1 de l'article L. 173-3 du Code des communes, lequel reprend certains alinéas de l'article 20 de la loi du 10 juillet 1970. Cette disposition nouvelle a l'ambition de régler le problème pour les villes nouvelles à venir. Elle prévoit que l'élection des trois premiers conseillers municipaux aura lieu lors du premier renouvellement général des conseils municipaux suivant l'occupation du premier logement prévu au programme de construction, à condition que cette occupation remonte à plus de deux ans. Lorsque 2 000 logements prévus au programme de construction, qui était le chiffre minimum initialement prévu dans la loi, auront été occupés, le mandat des trois premières personnes élues devra être renouvelé de façon à tenir compte de la mutation de population qui se sera produite.

On pourrait penser qu'il y a là une dérogation au droit commun puisque, même si une commune connaît, pour une raison ou une autre, un accroissement très important de population entre deux renouvellements, le mandat de son conseil municipal n'est nullement remis en cause pour autant. En fait l'exception se justifie en raison de la progression exceptionnellement rapide que sont susceptibles de connaître les villes nouvelles. Dans le cas particulier du Vaudreuil, il y a, selon M. Jean Foyer, tout lieu de penser que deux ans après la première élection, qui devait intervenir au début de l'année 1978, la population atteindra 7 ou 8 000 habitants.

M. de Tinguy a cependant fait remarquer en Commission des Lois que la rédaction de l'article risquait, dans certains cas, d'obliger à procéder à deux élections successives.

L'article 2 contient une disposition ponctuelle applicable à l'ensemble urbain du Vaudreuil et reprenant en fait la proposition de M. Rémy Montagne. Elle a pour objet de permettre, dans l'immédiat, aux habitants de cette ville nouvelle de faire entendre leur voix, d'exprimer leur point de vue et de défendre ainsi leurs inté-

rés légitimes, ce qui est d'autant plus souhaitable que la ville nouvelle du Vaudreuil connaît précisément dans l'état actuel des choses un certain nombre de difficultés. Les trois premiers membres du conseil seront élus par anticipation au cours d'une consultation qui sera organisée dans les trois mois suivant la publication du texte que nous sommes appelés à examiner aujourd'hui, la date en étant précisée par un arrêté du Ministre de l'Intérieur. A cet égard, votre commission tient à faire remarquer qu'il y a lieu de tenir compte pour la fixation de cette date de celle à laquelle interviendra le renouvellement général de l'Assemblée Nationale.

Conformément à l'article premier, le texte qui nous est proposé prévoit toutefois que les trois membres élus en 1978 seront renouvelés lorsque les 2 000 premiers logements auront été occupés.

Malgré quelques réserves de forme, notamment à l'article 2, où M. Marcihacy aurait souhaité que les termes « à titre exceptionnel » soient supprimés, et sous réserve de ces commentaires, votre commission vous demande d'adopter le texte qui vous est soumis dans la rédaction de l'Assemblée Nationale. Elle estime en effet que le Sénat préservera ainsi l'avenir tout en restituant aux habitants de l'ensemble urbain du Vaudreuil un droit de vote dont ils ont été, pour un temps, paradoxalement privés par la loi elle-même, ce qui, dans un régime républicain et démocratique, est, il faut bien en convenir, pour le moins inattendu.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la commission.
Code des communes.	Article premier.	Article premier.
Art. L. 173-3. — Le conseil de l'ensemble urbain initialement formé est complété à trois reprises par trois membres élus par la population :	Le 1° de l'article L. 173-3 du Code des communes est complété par l'alinéa suivant :	Sans modification.
1° Lorsque deux mille des logements prévus au programme de construction sont occupés, l'élection a lieu dans un délai n'excédant pas quatre mois à compter de la publication des résultats d'un recensement complémentaire ;	« Toutefois, il sera procédé à cette élection lors du premier renouvellement général des conseils municipaux suivant l'occupation du premier logement prévu au programme de construction, si cette occupation remonte à plus de deux ans. Dans le délai prévu à l'alinéa précédent, il sera procédé au renouvellement des mandats des personnes ainsi élues lorsque 2 000 des logements prévus au programme de construction auront été occupés. »	
2° Deux ans après la date de l'élection organisée en application des dispositions du 1° ci-dessus ;		
3° Deux ans après la date de l'élection organisée en application des dispositions du 1° ci-dessus.		
Une revision exceptionnelle de la liste électorale est effectuée pour chacune de ces élections suivant les règles prescrites par le Code électoral pour la revision annuelle. La date d'ouverture de la période de revision est fixée par arrêté préfectoral.	Art. 2.	Art. 2.
	A titre exceptionnel, les électeurs recensés dans l'ensemble urbain du Vaudreuil à la date de publication de la présente loi éliront par anticipation les trois membres élus par la population prévus au 1° de l'article L. 173-3 du Code des communes, dans les trois mois de cette publication. Un arrêté du Ministre de l'Intérieur fixera la date du scrutin.	Sans modification.
	Ces trois membres seront renouvelés lorsque deux mille logements seront occupés. Les deux consultations électorales prévues aux 2° et 3° de l'article L. 173-3 du Code des communes seront organisées respectivement deux ans puis quatre ans après ce renouvellement.	