

Requête en annulation

POUR :

La **commune d'Aulnay-sur-Mauldre**, représentée par son maire en exercice élisant domicile en sa mairie située 16 Grande Rue 78126 AULNAY-SUR-MAULDRE et agissant en vertu d'une délibération du conseil municipal du 17 décembre 2016 (Pièce n° 1 : Délibération).

Ayant pour avocat : Maître Julien LALANNE, Avocat au Barreau du Val d'Oise – SELARL interbarreaux VERPONT avocats – 5 Quai Bucherelle 95300 PONTOISE (Toque n°142) – 1 Rue Royale 78000 VERSAILLES (Toque n°386) – Tél. : 01.30.30.81.06 – Fax : 09.70.61.31.84 – contact@verpont-avocats.fr

CONTRE :

La délibération n° CC_18_12_11_34 du 11 décembre 2018 par lequel le conseil communautaire de la **communauté urbaine Grand Paris Seine & Oise** a arrêté le projet de plan local d'urbanisme intercommunal.



I. Exposé des faits

La commune d'Aulnay-sur-Mauldre se situe dans le département des Yvelines, dans l'arrondissement de Mantes-la-Jolie et le canton d'Aubergenville.

Elle regroupe 1 146 habitants (chiffre 2015) répartis sur un territoire de 2.23 km² traversé par la Mauldre et séparé dans l'axe Nord-Sud par une voie ferrée et la route départementale 191.

Ces axes répartissent l'urbanisation entre, à l'Ouest, le centre-bourg et le lieudit du Val d'Aulnay et, à l'Est, les lieudits des Montgiberts et des Montoirs :



La commune, dont la population a décliné ces dernières années, s'est engagée dans une politique de redynamisation de son territoire afin de lui rendre toute son attractivité.

Cette politique communale, soutenue par le département des Yvelines dans le cadre d'un contrat rural et d'un contrat de ruralité, passe notamment par trois projets structurants :

- La construction d'un centre de loisirs à côté de l'école et de la mairie ;
- L'implantation d'un cabinet médical dans les locaux de l'ancienne agence postale dont les services ont été transférés directement dans la mairie ;
- La création de trois commerces le long de la RD 191.

Ce dernier projet, qui consiste à implanter une boulangerie, une boucherie - charcuterie - épicerie fine et une halle semi-couverte, vise à répondre à l'absence de commerce dans la commune et à la nécessité pour ses habitants de rejoindre Maule ou Epône à une dizaine de minutes de voiture pour effectuer tous leurs achats.

Le terrain d'assiette de ce projet, situé entre la route départementale et la voie ferrée, appartient à la commune. Il est en outre assez central et est ainsi aisément accessible aux habitants des différents secteurs d'urbanisation de la commune.

Il y a, dans ce projet, une volonté de recréer des services de proximité, de l'emploi local reposant sur des circuits courts mais aussi du lien et de la mixité sociale (Pièce n° 2 : Présentation du projet).

La presse locale et nationale rend largement compte de ces projets mais aussi, fort malheureusement, des obstacles auxquels ils doivent faire face :

- Pièce n° 3 : Le Courrier de Mantes, 8 février 2017, « Aulnay-sur-Mauldre. Les premiers pas du nouveau maire » ;
- Pièce n° 4 : La Gazette en Yvelines, 15 février 2017, « Aulnay-sur-Mauldre : le nouveau maire veut rendre la commune plus attractive » ;
- Pièce n° 5 : Le Courrier de Mantes, 29 novembre 2017, « Aulnay-sur-Mauldre. Espace commercial : le maire s'estimé freiné par la GPS&O » ;
- Pièce n° 6 : La Gazette en Yvelines, 6 décembre 2017, « Aulnay-sur-Mauldre. Imbroglio politique autour du projet de commerces » ;
- Pièce n° 7 : Le Parisien, 27 février 2018, « Un plan de bataille pour relancer l'attractivité du village » ;
- Pièce n° 8 : L'Actu, 17 octobre 2018, « Aulnay-sur-Mauldre : le maire dénonce le diktat de la communauté urbaine » ;
- Pièce n° 9 : Le Courrier de Mantes, 14 novembre 2018, « Colère du maire d'Aulnay : même le Premier ministre est au courant » ;
- Pièce n° 10 : Le Journal du dimanche, 2 décembre 2018, « Un village interdit de commerce ? » ;
- Pièce n° 11 : Capital.fr, 2 décembre 2018, « Quand un village francilien se voit interdire la création de commerces de proximité » ;
- Pièce n° 12 : Le Parisien, 7 décembre 2018, « Le projet de commerces du maire refusé ».

L'une des difficultés est liée à l'appartenance de la commune d'Aulnay-sur-Mauldre à la communauté urbaine Grand Paris Seine & Oise.

Cet établissement public de coopération intercommunale, plus importante communauté urbaine de France, regroupe 73 communes représentant 408 000 personnes – soit plus du quart de la population du département – et s'étend sur près de 500 km².

La communauté urbaine exerce de plein droit la compétence « *plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu* » (L. 5215-20 I 2° a) du code général des collectivités territoriales).

A ce titre, et par une délibération CC_2016_04_14_23 du 14 avril 2016, le conseil communautaire a prescrit l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal¹ (ci-après « PLUi »).

Dans le cadre de l'élaboration du PLUi et malgré l'opposition manifestée par la commune auprès de l'exécutif communautaire, la communauté urbaine a proposé de classer en zone naturelle une partie importante du territoire d'Aulnay-sur-Mauldre dont notamment le secteur situé le long de la route départementale 191 devant accueillir le projet de commerces.

Pour faire échec au projet de création de commerces, en imposant un zonage incompatible avec l'accueil d'une telle activité, la communauté urbaine invoque le refus de créer de nouveaux commerces de flux ainsi que des contraintes supra-communautaires.

Le projet ne vise pourtant en rien à générer du flux mais uniquement à assurer une offre locale au bénéfice des habitants de la commune et il s'agit en réalité, sous couvert de ce discours, de lutter contre ce que certains élus des communes alentours déjà pourvues en commerces perçoivent comme une concurrence.

L'argument est pourtant d'autant plus étonnant dès lors que parmi les objectifs annoncés du PLUi compte la volonté d'« *accueillir dans des conditions optimisées le développement économique dans sa diversité.* »

Reste que l'argument économique ou concurrentiel n'est pas le seul et qu'en pratique il s'agit encore d'interdire la consommation d'espaces non bâtis dans une commune plutôt modeste afin de pouvoir réserver l'ouverture à l'urbanisation aux communes plus importantes.

Les communes rurales ou périurbaines sont en effet utilisées comme une variable d'ajustement dont les territoires sont figés pour compenser, à l'échelon intercommunal, les facultés de densification qui sont, à l'inverse, offertes aux communes urbaines.

Finalement, par une délibération du 11 décembre 2018, le conseil communautaire a, après avoir tiré le bilan de la concertation (Pièce n° 13 : Délibération CC_18_12_11_33 du 11 décembre 2018), choisi d'arrêter un projet de PLUi entérinant le zonage hypothéquant le projet de commerces (Pièce n° 14 : Convocation pour la séance du 11 décembre 2018 ; Pièce n° 15 : Délibération CC_18_12_11_34 du 11 décembre 2018 arrêtant le projet).

¹ La commune n'étant couverte par aucun plan local d'urbanisme, elle se trouve soumise au règlement national d'urbanisme depuis le 27 mars 2017.

Il est à relever que cette délibération a été adoptée par 67 voix « Pour », 15 voix « Contre » et avec 41 absentions ainsi qu'un conseiller ne prenant pas part au vote.

Plus encore, ce vote a eu lieu à main levée et non à bulletin secret comme l'avait réclamé le maire d'Aulnay-sur-Mauldre.

Reste à noter qu'un tel vote aurait eu lieu si un tiers des conseillers communautaires présents l'avait demandé alors que 24 ont voté « Pour », 59 ont voté « Contre », 2 se sont abstenus et 39 (représentés) ne prenant pas part au vote.

Ainsi, il a manqué 4 voix pour que le vote sur l'arrêt du projet de PLUi se fasse à bulletins secrets (24 sur les 28 voix représentant un tiers des 85 présents).

Il est à relever que Monsieur Pierre BEDIER, 3^{ème} vice-président délégué aux grands projets et à l'attractivité économique mais aussi président du conseil départemental s'est abstenu à deux reprises.

Surtout, le vote est intervenu après un débat très particulier ayant conduit le président de la communauté urbaine à empêcher le maire d'Aulnay-sur-Mauldre de développer sa position sur les nécessaires (i) vote par bulletins secrets et (ii) rejet du projet de PLUi.

Il apparaît en effet que le maire d'Aulnay-sur-Mauldre – qui entendait expliquer aux autres conseillers les raisons de son opposition et leur démontrer qu'ils pouvaient voter contre le projet afin qu'il puisse retourner à la concertation et être amendé dans le sens de tous – a été interrompu par le président de séance alors que rien ne l'y autorisait dans le règlement intérieur (Pièce n° 16 : Règlement intérieur) et que d'autres conseillers ont bénéficié de temps d'expression supérieurs.

Est versé aux débats le texte de l'intervention que le maire entendait faire et dont il n'a pas même pu énoncer la première page (Pièce n° 17).

La presse a rendu compte de cet épisode :

« Lors du conseil communautaire du 11 décembre dernier (voir page 2), le maire d'Aulnay-sur-Mauldre n'a pu qu'esquisser ses critiques et conséquences du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) pour sa propre commune : en particulier la création de commerces voulue le long de la RD191, zone classée en espace naturel par la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise (GPSEO). [...]

Manifestement combatif, l'édile n'en reste pas moins furieux, lui qui a espéré jusqu'au bout que GPSEO valide son projet au sein du futur PLUI. Alors, au conseil communautaire, il a orienté son discours, rapidement interrompu, sur la perte de pouvoir des maires en termes de décisions face à la structure intercommunale, sujet sensible depuis sa création en 2016. S'il n'y a pas eu de réponses directes de la part de l'exécutif

de GPSEO, quelques allusions laissent transparaître la volonté de la communauté urbaine de ne pas céder quant au refus de cet espace commercial. [...]

Mardi 11 décembre, l'édile a interpellé l'assemblée communautaire lors du débat entourant le vote : « La commune doit rester le socle de notre démocratie républicaine. Elle représente le lien de proximité indispensable à l'équilibre territorial. » Puis, s'adressant directement à Philippe Tautou (LR), le président de la communauté urbaine : « L'organisme de coopération que vous dirigez, Monsieur le président, impose sans concertation, sans discussions réelles des décisions. Vous ne faites rien d'illégal, bien sûr, mais l'esprit de la loi n'est pas respecté. »

La réplique de Philippe Tautou fuse : « Est-ce que vous pouvez conclure ? » L'édile aulnaysien n'en démord pas. Nouvelle intervention de Philippe Tautou : « Monsieur le maire, j'ai demandé à ce que chacun ait un temps de parole raisonnable ... » Une partie de l'assemblée presse alors Jean-Christophe Charbit de s'interrompre. « Je pense qu'un maire concerné a le droit de pouvoir représenter sa population, c'est légitime, je trouve cela dommage », conclut-il avant de dénoncer « mépris et humiliation ». » (Pièce n° 18 : La Gazette en Yvelines, 19 décembre 2018, « Aulnay-sur-Mauldre : le maire dépose quand même le permis de son projet refusé. »).

Un second article relate également l'épisode et précise que le micro du maire a été coupé (Pièce n° 19 : Le Courrier de Mantes, 19 décembre 2018, « La démocratie bâillonnée ? »).

Les séances du conseil communautaire étant enregistrées, il a été demandé au président de communiquer une copie de cet enregistrement (Pièce n° 20 : Courrier du 14 décembre 2018).

Cette demande, reçue le 17 décembre 2018, n'a encore donné lieu à aucune réponse de la part du président de la communauté urbaine.

Il n'est pas douteux que si le président devait refuser cette communication et indépendamment d'une saisine de la commission d'accès aux documents administratifs, le Tribunal pourrait faire application de son pouvoir d'instruction et demander à la communauté urbaine de verser aux débats l'enregistrement ou le verbatim des débats.

Un refus de la communauté urbaine démontrerait qu'elle craint manifestement que le temps de parole des élus puisse être mesuré et comparé.

Par courrier du 18 décembre 2018, le maire d'Aulnay-sur-Mauldre a dénoncé ces faits au préfet des Yvelines et lui a demandé de déférer au Tribunal administratif de Versailles la délibération arrêtant le projet de PLUi (Pièce n° 21 : Demande de déféré préfectoral).

Le Premier ministre est en outre saisi de la difficulté à laquelle fait face la commune vis-à-vis d'un établissement public dont le gigantisme conduit à un déracinement complet des territoires qu'il couvre.

La presse a en outre encore été alertée (Pièce n° 22 : Le Parisien, 7 janvier 2019, « Tension entre la mairie et l'agglomération » ; Pièce n° 23 : Le Courrier de Mantes, 9 janvier 2019, « Aulnay-sur-Mauldre. Projets de commerces de la RD 191 : le maire ne désarme pas » ; Pièce n° 24 : Les Echos, 9 janvier 2019, « Aulnay-sur-Mauldre privé de commerces »).

Sans attendre les réponses des autorités de l'Etat, la commune entend saisir le Tribunal administratif de Versailles d'une requête en annulation dirigée contre la délibération du 11 décembre 2018 arrêtant le projet de PLUi.

II. Discussion

II.1. Sur la recevabilité de la requête

La commune d'Aulnay-sur-Mauldre n'ignore pas que le droit au recours, pourtant largement consacré, connaît d'importantes restrictions en droit de l'urbanisme et notamment s'agissant des actes antérieurs à l'approbation d'un règlement local d'urbanisme.

Elle n'entend néanmoins pas invoquer l'illégalité de fond du zonage arrêté par la délibération du 11 décembre 2018 mais entend s'en tenir à l'invocation des vices propres de cet acte.

Or, une telle limitation volontaire des moyens est de nature à rendre la requête recevable et alors même que la procédure d'élaboration se poursuit :

*« Considérant que les délibérations des 21 décembre 1992 et 12 juillet 1993 par lesquelles le conseil de la communauté urbaine de Lyon a, en vertu du premier alinéa de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, arrêté le projet de plan d'occupation des sols du secteur Est à communiquer aux personnes publiques puis a, en vertu du premier alinéa de l'article R. 123-10 du même code, arrêté le projet de plan à rendre public par le président de la communauté urbaine, sont des éléments de la procédure d'élaboration de ce plan ; qu'elles ont, dès lors, le caractère d'actes préparatoires dont la légalité ne peut être discutée, en principe, qu'à l'appui d'un recours dirigé contre la décision du maire rendant public le projet de plan d'occupation des sols en application de l'article R. 123-10 dudit code ; qu'ainsi, les conclusions de première instance tendant à l'annulation des délibérations susmentionnées des 21 décembre 1992 et 12 juillet 1993 n'étaient recevables qu'en tant qu'elles invoquaient des vices propres des délibérations attaquées, c'est-à-dire en tant que les demandeurs contestaient les conditions de forme et de procédure dans lesquelles le conseil de la communauté urbaine a adopté les délibérations des 21 décembre 1992 et 12 juillet 1993. » (Conseil d'Etat, 13 novembre 1995, *Poperen*, req. n° 148256 – nous soulignons).*

La communauté urbaine gagnerait d'ailleurs à l'entendre car, à supposer qu'elle doive faire valoir le caractère anticipé des critiques de la commune, il lui faudrait alors s'interroger sur la nécessité de poursuivre l'élaboration d'un PLUi dont l'une des délibérations essentielles est manifestement entachée d'illégalité, situation qui risquerait de rejaillir ultérieurement sur toute la procédure.

La commune a en outre intérêt à assurer, dès ce stade, un contrôle de la légalité d'un document socle du futur PLUi dès lors que son maire devra appliquer ce texte et que ce sont donc bien ses décisions individuelles d'urbanisme qui seront exposées à un risque contentieux pouvant notamment passer une exception d'illégalité du PLUi.

Il en résulterait également un risque indemnitaire pour la commune, laquelle ne pourrait toutefois pas renoncer à envisager la responsabilité de l'organe à l'origine de l'illégalité qui aurait été relevée.

Dans ces conditions, la requête doit être regardée comme recevable.

II.2. Sur la méconnaissance des droits d'expression des conseillers communautaires

L'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales rend applicables au fonctionnement de l'organe délibérant d'une communauté urbaine les règles relatives au fonctionnement du conseil municipal.

La communauté urbaine défenderesse comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants, les règles relatives au fonctionnement des communes d'une telle population s'appliquent plus spécifiquement.

Indépendamment du droit reconnu aux membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales de poser des « *questions orales* »² (L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales), lequel n'est nullement en cause en l'espèce, la jurisprudence consacre un véritable « droit d'expression » à propos des questions portées à l'ordre du jour et mises en discussion en séance (Conseil d'Etat, 1^{er} mai 1903, *Sieurs Bergeon, Dalle et autres*, Rec. p. 323 ; Conseil d'Etat, 22 mai 1987, *Tête*, Rec. p. 179 ; Cour administrative d'appel de Versailles, 30 décembre 2004, *Commune de Taverny*, req. n° 02VE02420).

La problématique particulière du temps de parole imparti à l'élu au titre de son droit d'expression ne fait l'objet d'aucune disposition législative de sorte que ce temps doit être apprécié par le président de séance en l'absence de précision dans le règlement intérieur de l'assemblée considérée.

En l'espèce, le règlement intérieur ne fixe aucun temps de parole précis et prévoit uniquement, en son article 7 relatif au déroulement des séances, que :

6. Concernant les points à l'ordre du jour, la parole est répartie entre les groupes selon les modalités arrêtées en conférence des présidents.
Chaque président(e) de groupe devra autant que possible organiser la prise de parole au sein de son groupe.
En tout état de cause, l(e)a Président(e) de la CU veillera au bon respect du droit d'expression des conseiller(e)s communautaires.
Aucun(e) conseiller(e) ne peut intervenir avant d'avoir demandé et obtenu du/de la Président(e) de prendre la parole ; les conseiller(e)s communautaires prennent la parole dans l'ordre déterminé par le(a) Président(e). Si un(e) conseiller(e) s'écarte du sujet traité, il/elle peut être rappelé(e) à l'ordre par le(a) Président(e).
Quand le(a) Président(e) juge le conseil suffisamment informé, il peut inviter l'orateur à conclure.
Le(a) Président(e) met fin à toute attaque personnelle, toute interpellation de conseiller(e) à conseiller(e), toute manifestation ou interruption troublant l'ordre. Il rappelle à l'ordre le(a) conseiller(e) qui tient des propos contraires aux lois, aux règlements ou aux convenances.

² Qui fait l'objet de l'article 4 du règlement intérieur

Le président de séance est ainsi érigé en garant du droit d'expression des conseillers communautaires en même temps qu'il « *peut* » uniquement « *inviter l'orateur à conclure* » s'il « *juge le conseil suffisamment informé* » (article 7 6° al. 5).

A été regardé comme portant atteinte au droit d'expression d'un élu, le fait de lui imposer de s'interrompre après 6 minutes d'exposé (Cour administrative d'appel de Versailles, 30 décembre 2004, préc.).

Le règlement intérieur autorisant le maire à interrompre un orateur « *au-delà d'un certain temps d'intervention* » a également été, sur déféré préfectoral, censuré par le juge administratif (Tribunal administratif de Montreuil, 19 novembre 2009, *Préfet de la Seine-Saint-Denis / Commune de Saint-Denis*, req. n° 0901259).

En l'espèce, il est constant que le président de séance a accordé la parole au maire d'Aulnay-sur-Mauldre mais qu'il l'a très rapidement interrompu et l'a ensuite empêché de poursuivre son exposé jusqu'à son terme.

Très concrètement, le maire n'a pas même pu lire la première page du texte (qui n'abordait en tout état de cause pas le fond des difficultés) qu'il entendait présenter aux conseillers communautaires afin de les éclairer sur les incidences du projet soumis au vote.

Le temps de parole qui lui a été accordé n'a lui a nullement permis d'assurer une information suffisante des autres élus, ceux-ci devant à l'inverse écouter le rapporteur du texte ainsi que les élus en faveur du projet sans restriction de temps.

L'enregistrement de la séance confirmera évidemment cet état de fait (interruption hâtive du maire d'Aulnay-sur-Mauldre et temps de parole supérieur des élus en faveur du projet).

La presse, présente lors de la séance, permet également de tenir cette situation pour établie en même temps qu'elle permet de déterminer avec précision le moment auquel le maire a été interrompu.

L'article de la Gazette en Yvelines déjà cité indique en effet :

Mardi 11 décembre, l'édile a interpellé l'assemblée communautaire lors du débat entourant le vote : « La commune doit rester le socle de notre démocratie républicaine. Elle représente le lien de proximité indispensable à l'équilibre territorial. » Puis, s'adressant directement à Philippe Tautou (LR), le président de la communauté urbaine : « L'organisme de coopération que vous dirigez, Monsieur le président, impose sans concertation, sans discussions réelles des décisions. Vous ne faites rien d'illégal, bien sûr, mais l'esprit de la loi n'est pas respecté. »

La réplique de Philippe Tautou fuse : « Est-ce que vous pouvez conclure ? » L'édile aulnaysien n'en démord pas. Nouvelle intervention de Philippe Tautou : « Monsieur le

maire, j'ai demandé à ce que chacun ait un temps de parole raisonnable ... » Une partie de l'assemblée presse alors Jean-Christophe Charbit de s'interrompre. « Je pense qu'un maire concerné a le droit de pouvoir représenter sa population, c'est légitime, je trouve cela dommage », conclut-il avant de dénoncer « mépris et humiliation ». » (Pièce n° 19 : La Gazette en Yvelines, 19 décembre 2018, « Aulnay-sur-Mauldre : le maire dépose quand même le permis de son projet refusé. »).

Or, la phrase citée par l'article se situe sur la première page du texte de l'intervention prévue par le maire :

Chers collègues et délégués communautaires, Monsieur le Président,

La commune doit rester le fondement, le socle de notre démocratie républicaine, comme l'a précisé hier le Président de la République. Elle représente, « le lien de proximité indispensable à l'équilibre territorial ».

Les maires et les équipes municipales tissent les liens de proximité avec leur territoire. Ils sont à l'échelle locale, les acteurs essentiels du quotidien pour l'ensemble des citoyens. Et pourtant, malgré leur légitimité issue des urnes, ils sont aujourd'hui devenus impuissants. Qui exercent, dans des domaines essentiels à la vie locale, la réalité du pouvoir sur notre territoire ?

Bien sûr, il y a le discours lénifiant de façade prônant la défense de la ruralité et du principe de libre administration, visant à rassurer et à ménager la susceptibilité des édiles. Mais, dans les faits, tous ces éléments de langage, empreints de bons sentiments, de pathos, ne font plus illusion.

Monsieur le Président, nous ne sommes pas des enfants mais des êtres responsables. Et ce n'est pas en nous divisant, en nous accordant ou en nous refusant quelques subsides que vous obtiendrez de nous la soumission. Nous ne sommes plus au Moyen-Age. Les élus n'ont pas vocation à être inféodés, à prêter allégeance.

Monsieur le Président, ce sont les élus locaux que nous sommes, qui rendent des comptes à la population. Certes, la loi vous confère des compétences, mais ce sont bien les élus de terrain qui s'exposent et tirent des urnes leur légitimité.

L'actualité met en évidence, de façon criante et violente, le rôle nécessaire et indispensable des corps intermédiaires, en particulier des Maires, notamment dans les communes rurales. Ils sont les médiateurs incontournables pour la bonne marche et la stabilité de nos institutions. Ils sont le socle de granite sur lequel repose notre République.

Les événements que nous traversons, montrent bien les limites des politiques d'intégration territoriale menées depuis plusieurs décennies et qui ont connu ces dernières années un coup d'accélérateur.

Et je ne surfe absolument pas sur la vague du mécontentement, comme vous pouvez le constater la pratique du sport n'est pas mon fort.

Il s'agit de convictions profondes déjà exposées lorsque j'étais conseiller communautaire au sein de feu la Communauté de communes Seine et Mauldre ; Madame la Sénatrice Sophie Primas pourrait en témoigner.

Aujourd'hui, ce lien de proximité si nécessaire à notre vie de tous les jours est menacé. **L'organisme de coopération que vous dirigez, Monsieur le Président, impose sans concertation, sans discussion réelle ses décisions.**

Vous ne faites rien d'illégal bien sûr, mais l'esprit de la loi n'est pas respecté et c'est en cela que la loi est dévoyée. Ces structures supra communales ont un rôle à jouer, je n'en disconviens pas, mais à condition que les actions menées proviennent d'une volonté initiée et partagée par les élus locaux.

Déjà, dans le passé, un certain Léon Gambetta, que ses adversaires surnommaient le « commis voyageur de la République » l'avait bien compris. Il savait que pour enraciner durablement la République, il était nécessaire de gagner le cœur des hommes.

1

(cf. pièce n° 17).

Le texte ainsi considéré jusqu'à l'interruption représente 427 mots.

Etant convenu qu'un orateur s'exprime généralement au rythme de 200 à 250 mots par minute³, cela représente un temps de parole de 2 à 3 minutes.

Il ne peut y avoir, dans un tel temps de parole qui est même inférieur à celui reconnu aux conseillers communautaires au titre des questions orales, qu'une atteinte au droit d'expression des élus et plus largement à leur droit de participer pleinement au débat de l'assemblée à laquelle ils appartiennent.

Cette atteinte n'est que plus manifeste lorsque l'on rappelle que le critère fixé par le règlement intérieur pour inviter un orateur à s'interrompre tient à l'information suffisante donnée aux élus.

Or, les éléments énoncés par le maire d'Aulnay-sur-Mauldre avant d'être interrompu n'étaient pas suffisants pour éclairer les autres conseillers communautaires.

Plus encore, ceux-ci ont été destinataires d'une parole bien plus longue de la part du rapporteur du texte ainsi que d'autres élus, membres du bureau communautaire et favorables au texte.

Le seul critère permettant au président de séance, non pas d'interrompre un orateur mais de l'inviter à conclure, n'était donc définitivement pas respecté.

La délibération du 11 décembre 2018 devra, de ce premier chef, être annulée.

II.3. Sur la méconnaissance du droit à l'information des conseillers communautaires

L'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, applicable à une communauté urbaine, dispose que :

« Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération. »

Dès une décision du 29 juin 1990, le Conseil d'Etat a estimé que :

« Considérant que si les membres du conseil municipal peuvent se prévaloir des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 qui garantit la liberté d'accès aux documents administratifs et ont, d'autre part, le droit d'obtenir communication des documents énumérés par l'article L.121-19 du code des communes, ils tiennent, en outre, de leur qualité de membres de l'assemblée municipale appelés à délibérer sur les affaires de la commune, le droit d'être informés de tout ce qui touche à ces affaires dans des

³ Rist Colas. 200 mots à la minute : le débit oral des médias. In: *Communication et langages*, n°119, 1er trimestre 1999. Dossier : Les nouvelles technologies de la communication. pp. 66-75 (consultable en ligne : http://www.persee.fr/doc/colan_0336-1500_1999_num_119_1_2909)

conditions leur permettant de remplir normalement leur mandat ; qu'en se bornant à mettre à la disposition de l'ensemble des conseillers municipaux les projets de décisions et les documents préparatoires qui les accompagnent au début des séances au cours desquelles ces projets doivent être soumis au vote du conseil municipal et en refusant de les communiquer aux conseillers municipaux qui en font la demande avant la réunion du Conseil, le maire de Guitrancourt a porté atteinte aux droits et prérogatives que Mme X... et MM. X..., Y... et Z... tiennent de leur qualité de membres du conseil municipal ; que cette atteinte ne saurait être justifiée par la circonstance que les requérants auraient refusé de participer à certaines commissions municipales ; que la commune de Guitrancourt n'est dès lors pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Versailles a annulé la décision du 27 novembre 1984 du maire de Guitrancourt » (Conseil d'Etat, 29 juin 1990, Cne de Guitrancourt, req. n° 68743).

Si le droit à l'information ainsi reconnu aux élus ne peut impliquer une exhaustivité absolue de l'information qui leur est donnée, il implique néanmoins que soient communiqués tous les éléments utiles à un vote en pleine connaissance de cause.

Matériellement, cela implique la communication ou la mise à disposition des projets de délibération mais aussi de tous les documents nécessaires (variables selon la taille de la collectivité) pour apprécier le sens, la portée et la validité de ce projet.

Surtout, ce droit signifie que les conseillers ne doivent pas être tenus dans l'ignorance d'éléments d'information dont disposerait l'exécutif local.

Reste que l'exigence tenant à ce que les élus soient éclairés sur les décisions qu'ils sont amenés à prendre ne peut impliquer que leur soit uniquement donnée la position de l'organe exécutif, surtout lorsque celui-ci a déjà été informé de l'opposition de certains élus.

Une information complète suppose donc un degré minimum de contradiction et la présentation aux élus des avantages et inconvénients des projets.

Il en va là du fonctionnement démocratique de l'organe délibérant si l'on ne veut pas qu'il devienne une chambre d'enregistrement des décisions dictées par l'organe exécutif.

Or, une telle information complète ne parvenant jamais aux élus avant la séance dès lors que les documents joints à la convocation n'énoncent que la position de l'exécutif, les conditions de déroulement de la séance sont essentielles afin d'objectiver le projet soumis au vote.

La faculté, pour certains élus, de faire valoir leurs observations orales sur les projets lors de la séance est alors à la fois la manifestation de leur droit d'expression et un élément participant de la satisfaction du droit à l'information des autres conseillers.

Or, en l'espèce, en privant le maire d'Aulnay-sur-Mauldre de la possibilité de s'exprimer, le président l'a empêché d'informer les conseillers sur les incidences de la décision à intervenir, cela alors même que de telles conséquences n'ont pas été portées à la connaissance de tous les élus avant la séance.

Il s'évince de cette situation une méconnaissance du droit à l'information des élus et un vice dans la procédure d'adoption de la délibération.

Ce vice est évidemment substantiel au regard des conditions précises dans lesquelles le scrutin s'est déroulé.

Le maire d'Aulnay-sur-Mauldre avait en effet demandé un scrutin secret mais n'a pas pu, puisque privé de la parole après 2-3 minutes d'exposé, justifier de son opposition au projet et expliciter sa demande d'un mode de scrutin mettant les élus à l'abri de toute discipline de vote voire même de toute pression de l'exécutif.

Or, soumise au vote, cette demande n'a obtenue que 24 voix là où 28 étaient nécessaires pour que le scrutin secret soit retenu.

Il n'est pas douteux que si la demande de vote à bulletin secret avait pu être soutenue oralement, les quatre voix manquantes auraient été acquises.

Pis encore, votant donc à main levée, les élus ne se sont prononcés en faveur du projet que par 67 voix « Pour » là où 15 élus ont voté « Contre » et où 41 se sont abstenus.

Si le maire avait pu aller au terme de son exposé, il aurait pu emporter la conviction des élus, à tout le moins de ceux qui ont choisi de s'abstenir et qui auraient pu voter contre le projet.

Dans ces conditions, et dès lors que l'un des conseillers a été empêché d'expliquer sa position aux autres élus et au regard des résultats des scrutins, il a été porté atteinte au droit à l'information de ces élus.

La délibération en litige devra, pour ce second motif, être annulée.

Il résulte de ce qui précède que la délibération du 11 décembre 2018 est entachée de deux vices propres devant conduire à son annulation.

II.4. Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

La commune ayant été contrainte d'exposer des frais, elle demande qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de la communauté urbaine Grand Paris Seine & Oise au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs,

ANNULER la délibération n° CC_18_12_11_34 du 11 décembre 2018 par lequel le conseil communautaire de la communauté urbaine Grand Paris Seine & Oise a arrêté le projet de plan local d'urbanisme intercommunal ;

METTRE A LA CHARGE de la communauté urbaine Grand Paris Seine & Oise la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Pontoise, le 23 janvier 2019

Julien LALANNE
SELARL VERPONT avocats