|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| |  |  | | --- | --- | | **TRIBUNAL ADMINISTRATIF**  **DE MONTREUIL**  N°2414339  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  M. H... et autres  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  M. Pierre Le Garzic  M. Christophe Tukov  Mme Monique de Bouttemont  Juges des référés  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  Ordonnance du 30 octobre 2024  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ | **RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**  **AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**  Le juge des référés, statuant dans les conditions prévues au troisième alinéa de l’article L. 511-2 du code de justice administrative | |  |

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 7 et 22 octobre 2024, M. H..., M. G..., M. A..., Mme T..., M. AH..., M. M..., M. V..., M. K..., Mme AB..., Mme D..., M. N..., Mme AC..., M. O..., Mme F... épouse X..., M. X..., Mme E... épouse AF..., Mme AJ..., Mme AE..., Mme Q..., M. Z..., Mme L..., M. C..., Mme S..., Mme Y... née U... et M. P..., représentés par Me Poudampa, demandent au juge des référés :

1°) d’ordonner, sur le fondement des dispositions de l’article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l’exécution de l’arrêté du 13 juin 2024 par lequel le préfet de la Seine-Saint-Denis a créé, à compter du 1er janvier 2025, une commune nouvelle, dénommée « Saint Denis », en lieu et place des communes de Saint-Denis et de Pierrefitte-sur-Seine, jusqu’à ce qu’il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

2°) de mettre à la charge de l’État une somme de 2 000 euros en application de l’article L. 761‑1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

* la requête est recevable ;
* l’urgence est établie dès lors que la décision prendra effet au 1er janvier 2025 et qu’elle emportera de nombreuses et importantes conséquences ;
* il existe des doutes sérieux sur la légalité de la décision querellée, dès lors que :
* au titre de la légalité externe, d’une part, l’obligation d’information des conseillers municipaux prévue aux articles L. 2121-12 et L. 2121-13 et spécifiquement pour la procédure en cause à l’article L. 2113‑2 du code général des collectivités territoriales n’a pas été respectée, au regard de la carence dans l’information des conseillers municipaux des deux communes sur le projet de fusion, et de l’absence de saisine pour avis des comités sociaux territoriaux des deux communes ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale concernés, d’autre part, la procédure prévue à l’article L. 2113-3 du code général des collectivités territoriales n’a pas été respectée, en l’absence de consultation des personnes inscrites sur les listes électorales ;
* au titre de la légalité interne, au regard, d’une part, de l’erreur manifeste d’appréciation en l’absence d’intérêt général majeur du projet, dès lors que les deux communes concernées s’inscrivent déjà dans le cadre de l’établissement public territorial Plaine Commune et de syndicats intercommunaux qui détiennent de nombreuses compétences, d’autre part, s’agissant des articles 11 et 12 de l’arrêté querellé, de la violation du principe de libre administration des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 octobre 2024, le préfet de la Seine-Saint-Denis conclut au rejet de la requête, à titre principal comme irrecevable, en l’absence de preuve de domiciliation des requérants, et subsidiairement comme infondée, en l’absence de doute sérieux sur la légalité de la décision querellée.

Par un mémoire, enregistré le 22 octobre 2024, M. AD... B..., représenté par Me Poudampa, intervient volontairement à l’instance et s’associe aux conclusions de la requête.

Par un mémoire distinct, enregistré le 22 octobre 2024, M. H... et autres, représentés par Me Poudampa, demandent au juge des référés, en application de l’article 61-1 de la Constitution du 4 octobre 1958, de transmettre au Conseil d’État la question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution du premier alinéa de l’article L. 2113-3 du code général des collectivités territoriales.

Ils soutiennent que :

- la disposition dont la constitutionnalité est contestée est applicable au litige et n’a pas fait l’objet d’une déclaration de constitutionnalité antérieure ;

- cette disposition porte atteinte au principe d’égalité devant la loi au droit à la consultation des électeurs inscrits dans les collectivités intéressées lors d’une modification de ces dernières, ainsi qu’à la combinaison de ces droit et principe.

Vu :

- la requête enregistrée le 11 août 2024 sous le numéro 2411596 tendant à l’annulation de la décision attaquée ;

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son article 61-1 ;

- l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Le Garzic, M. I... et Mme AI... pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l’audience.

Ont été entendus au cours de l’audience publique du 23 octobre 2024 à 14 heures 45, tenue en présence de Mme Egata, greffière d’audience :

* le rapport de M. I... ;
* en ce qui concerne les conclusions aux fins de suspension :
* les observations de Me Poudampa, représentant les requérants ainsi que M. B..., intervenant volontaire, qui reprend ses écritures, abandonne le moyen tiré de l’absence de communication du rapport financier aux conseiller municipaux, ajoute que le choix de procéder à la fusion des deux communes par le biais du premier alinéa de l’article L. 2113-2, dont l’esprit ne concerne pas les grandes communes, est constitutif d’un détournement de procédure, et précise que l’obligation générale d’information des conseillers municipaux n’a pas été respectée, en l’absence d’éléments suffisants sur la convergence d’intérêts entre les deux communes, sur l’inventaire des biens, et sur la faisabilité budgétaire de la fusion ;
* les observations de M. H... ;
* les observations de M. B..., qui invoque l’absence de logique territoriale de l’opération de fusion et souligne sa précipitation ;
* les observations de M. J..., représentant le préfet de la Seine-Saint-Denis, qui reprend ses écritures ;
* les observations de M. W..., maire de la commune de Saint-Denis, qui insiste sur la concertation préalable avec la population, le haut degré d’information des conseillers municipaux, ainsi que sur les différents projets d’intérêt commun ;
* les observations de M. AA..., maire de la commune de Pierrefitte-sur-Seine ;
* en ce qui concerne les conclusions aux fins de transmission d’une question prioritaire de constitutionnalité :
* les observations de Me Poudampa, représentant les requérants, qui reprend ses écritures ;
* les observations de M. J..., représentant le préfet de la Seine-Saint-Denis, qui fait valoir, d’une part, que les dispositions de l’article L. 2121-3 du code général des collectivités territoriales ne sont pas applicables au présent litige, d’autre part, que les dispositions de l’article 72-1 de la Constitution, dans le cas d’une création d’une collectivité territoriale dotée d’un statut particulier ou de la modification de son organisation, prévoient une simple faculté de consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

La clôture de l’instruction a été prononcée à l’issue de l’audience.

Considérant ce qui suit :

1. Par deux délibérations concordantes adoptées le 30 mai 2024, les conseils municipaux de Saint-Denis et de Pierrefitte-sur-Seine ont sollicité la création d’une commune nouvelle, dénommée « Saint Denis », en lieu et place des communes de Saint-Denis et de Pierrefitte-sur-Seine. Par l’arrêté du 13 juin 2024, dont la suspension de l’exécution est demandée par la requête visée ci-dessus, le préfet de la Seine-Saint-Denis a créé ladite commune nouvelle à compter du 1er janvier 2025.

Sur l’intervention volontaire :

2. Il est constant que M. B... est domicilié dans le territoire de la commune de Saint‑Denis, et a intérêt à agir à l’encontre de l’arrêté querellé qui crée une commune nouvelle par fusion de ladite commune avec la commune de Pierrefitte-sur-Seine. Son intervention volontaire au soutien de la requête doit en conséquence être admise.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

3. Aux termes du premier alinéa de l’article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l’objet d’une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d’une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l’exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l’urgence le justifie et qu’il est fait état d’un moyen propre à créer, en l’état de l’instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

4. Aux termes, par ailleurs, de l’article LO. 771-1 du même code : «*La transmission par une juridiction administrative d’une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d’État obéit aux règles définies par les articles 23-1 à 23-3 de l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*». Aux termes de l’article 23-2 de cette ordonnance : « *La juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d’État ou à la Cour de cassation. Il est procédé à cette transmission si les conditions suivantes sont remplies : / 1° La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ; / 2° Elle n’a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d’une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ; / 3° La question n’est pas dépourvue de caractère sérieux. / En tout état de cause, la juridiction doit, lorsqu’elle est saisie de moyens contestant la conformité d’une disposition législative, d’une part, aux droits et libertés garantis par la Constitution et, d’autre part, aux engagements internationaux de la France, se prononcer par priorité sur la transmission de la question de constitutionnalité au Conseil d’État ou à la Cour de cassation. / La décision de transmettre la question est adressée au Conseil d’État ou à la Cour de cassation dans les huit jours de son prononcé avec les mémoires ou les conclusions des parties. Elle n’est susceptible d’aucun recours. Le refus de transmettre la question ne peut être contesté qu’à l’occasion d’un recours contre la décision réglant tout ou partie du litige* ». L’article 23-3 de cette ordonnance prévoit qu’une juridiction saisie d’une question prioritaire de constitutionnalité « *peut prendre les mesures provisoires ou conservatoires nécessaires* » et qu’elle peut statuer « *sans attendre la décision relative à la question prioritaire de constitutionnalité si la loi ou le règlement prévoit qu’elle statue dans un délai déterminé ou en urgence*».

5. Il résulte de la combinaison de ces dernières dispositions avec celles du livre V du code de justice administrative qu’une question prioritaire de constitutionnalité peut être soulevée devant le juge administratif des référés saisi sur le fondement de son article L. 521-1, lequel peut, en toute hypothèse, rejeter une requête qui lui est soumise pour incompétence de la juridiction administrative, irrecevabilité ou défaut d’urgence. S’il ne rejette pas les conclusions dont il est saisi pour l’un de ces motifs, il lui appartient de se prononcer, en l’état de l’instruction, sur la transmission au Conseil d’État de la question prioritaire de constitutionnalité soulevée devant lui par mémoire distinct. Il peut par ailleurs décider de faire usage des pouvoirs que l’article L. 521‑1 du code de justice administrative lui confère pour ordonner, à titre provisoire, la suspension de l’exécution de la décision attaquée, s’il estime que les conditions posées par cet article sont remplies, nonobstant la transmission au Conseil d’État de ladite question prioritaire de constitutionnalité.

En ce qui concerne la question prioritaire de constitutionnalité :

6. Aux termes du premier alinéa de l’article L. 2113-3 du code général des collectivités territoriales, en sa rédaction issue de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 : « *Lorsque la demande ne fait pas l'objet de délibérations concordantes des conseils municipaux de toutes les communes concernées mais est formée dans les conditions de majorité prévues à l'article L. 2113‑2, les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la création de la commune nouvelle. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités de ces consultations. Les dépenses sont à la charge de l'État* ».

7. Comme il a été dit au point 1, la création de la commune nouvelle, dénommée « Saint Denis », en lieu et place des communes de Saint-Denis et de Pierrefitte-sur-Seine, a été sollicitée par deux délibérations concordantes des conseils municipaux desdites communes, chacune adoptée le 30 mai 2024, sur le fondement de l’article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales qui énonce que « *une commune nouvelle peut être créée en lieu et place de communes contiguës : / 1° Soit à la demande de tous les conseils municipaux (…)* ».

8. M. H... et autres demandent au juge des référés de transmettre au Conseil d’État la question de la conformité au principe d’égalité devant la loi, au droit à la consultation des électeurs inscrits dans les collectivités intéressées lors d’une modification de ces dernières, ainsi qu’à la combinaison de ces droit et principe garantis par la Constitution, du premier alinéa de l’article L. 2113-3 du code général des collectivités territoriales dans la mesure où il ne prévoit pas cette consultation en cas de création de commune nouvelle à la demande de tous les conseils municipaux..

9. D’une part, il résulte des termes de l’article 72 de la Constitution, qui dispose que « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus* » et de l’article 72-1, qui dispose que « *la modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi* », que cette consultation est une faculté dont l’appréciation est laissée au législateur, d’autre part, le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d’intérêt général, pourvu que, dans l’un ou l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit.

10. En ne prévoyant pas de consultation des électeurs inscrits dans les collectivités qui sollicitent par délibérations concordantes de leurs conseils municipaux la création d’une commune nouvelle, sur le fondement du 1° de l’article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales cité au point 7, le législateur a décidé de ne pas disposer de la faculté prévue par l’article 72-1 de la Constitution rappelé au point précédent. S’il a ainsi instauré une différence de traitement des électeurs dans leur droit à être consultés selon que la demande de fusion a fait ou non l’objet de délibérations concordantes des conseils municipaux des communes concernées, il n’a pas, par ce traitement différent de situations différentes en rapport avec l’objet de la loi qui l’établit, dans le respect du principe de démocratie représentative territoriale résultant des dispositions de l’article 72 de la Constitution, porté atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.

11. Il résulte de ce qui a été dit aux points 9 et 10 que les conditions de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité posée par M. H... et autres, dépourvue de caractère sérieux, ne sont, en l’état de l’instruction, pas remplies.

En ce qui concerne les autres moyens de la requête :

12. En l’état de l’instruction aucun des moyens invoqués n’est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

13. Il résulte de ce qui précède que l’une des conditions auxquelles les dispositions de l’article L. 521-1 du code de justice administrative subordonnent la suspension d’une décision administrative n’est pas remplie. Les conclusions de M. H... et autres tendant à la suspension de l’exécution de l’arrêté du 13 juin 2024 par lequel le préfet de la Seine-Saint-Denis a créé, à compter du 1er janvier 2025, une commune nouvelle, dénommée « Saint Denis », en lieu et place des communes de Saint-Denis et de Pierrefitte-sur-Seine ne peuvent, par suite et sans qu’il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par le préfet, ou sur la condition de l’urgence, qu’être rejetées, ainsi que, par voie de conséquence, les conclusions fondées sur les dispositions de l’article L. 761‑1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1er : L’intervention volontaire de M. B... est admise.

Article 2 : La demande de transmission au Conseil d'État de la question prioritaire de constitutionnalité posée par M. H... et autres est rejetée.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de M. H... et autres est rejetée.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à M. H..., premier dénommé des requérants, à M. B..., à la commune de Saint-Denis, à la commune de Pierrefitte-sur-Seine et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet de la Seine-Saint-Denis.

Délibéré à l’issue de l’audience du 23 octobre 2024 où siégeaient :

- M. Pierre Le Garzic, premier vice-président du tribunal, présidant,

- M. Christophe Tukov vice-président du tribunal, juge des référés,

- Mme Monique de Bouttemont, première conseillère, juge des référés.

Fait à Montreuil, le 30 octobre 2024.

Le juge des référés, présidant

P. Le Garzic

La République mande et ordonne au ministre de l’intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l’exécution de la présente décision.