

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE ROUEN**

N°s 1100244, 1102508, 1102626, 1103111, 1103345

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS" et
autres**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**Mme Jeanmougin
Rapporteur**

Le Tribunal administratif de Rouen

(4 ème Chambre)

**M. Armand
Rapporteur public**

**Audience du 28 mai 2013
Lecture du 18 juin 2013**

PCJA : 01-01-05-03-01 ; 01-03-01 ; 39-08-01
Code publication : C+

Vu I°), sous le n° 1100244, la requête, enregistrée le 28 janvier 2011, présentée pour l'ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS", dont le siège est au 30 rue Cuiry à Bihorel (76420), M. Benoît PETEL, demeurant au 11 rue de la République à Bihorel (76420), M. Guillaume AVISSE, demeurant au 29 rue Alfred Bizet à Bihorel (76420), Mme Firouze DJOUBRI-MICHEL, demeurant Immeuble Aunis B427 avenue du Maréchal Juin à Bihorel (76420), Mme Rachel GODOT, demeurant au 30 rue Pigeon à Bihorel (76420), M. Claude TALEB, demeurant au 5 rue Banville d'Hostel à Mont Saint Aignan (76130), Mme Martine LACONDE, demeurant au 50 rue Joseph Roy à Bihorel (76420), par Me Enard-Bazire ; l'ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS" et autres demandent au tribunal :

- d'annuler les délibérations n° 1 et 2 du conseil municipal de la commune de Bihorel en date du 20 décembre 2010 ;
- de mettre à la charge de la commune de Bihorel une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, au profit de l'ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS" ;

L'association requérante soutient :

- que la requête est recevable ;
- que les délibérations litigieuses ont été prises en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales dès lors que le délai de convocation de cinq jours n'a pas été respecté ;

- qu'elles ont été prises en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales dès lors que les conseillers municipaux n'ont pas été suffisamment informés ;
- qu'elles sont entachées d'erreur de droit dès lors que la délibération du 27 septembre 2010 portant sur l'organisation d'un débat sur la création d'un syndicat intercommunal et la fusion des communes de Bihorel et de Bois-Guillaume n'avait pas été retirée ;
- que la délibération n° 1 est entachée d'erreur de droit dès lors qu'il n'appartenait au conseil municipal ni de délibérer sur les modalités de consultation des habitants sur un projet de fusion des communes ni de délibérer sur la création d'une « commune nouvelle » puisque cette notion n'existait pas encore ;
- que la délibération n° 2 est entachée d'erreur de droit dès lors que le conseil municipal ne pouvait pas autoriser la signature d'un contrat et l'engagement de la dépense y afférente sans que les éléments essentiels du contrat soient portés à sa connaissance et qu'il ne pouvait autoriser le lancement d'un débat sur un projet de fusion de communes puisque cette notion n'existait plus ;
- que les dispositions législatives relatives à la création de commune nouvelle méconnaissent le principe de souveraineté nationale inscrit à l'article 3 de la Constitution ;

Vu les délibérations attaquées ;

Vu le mémoire, enregistré le 28 janvier 2011, présenté pour l'ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS" et autres, demandant au tribunal de transmettre au Conseil d'Etat une question prioritaire de constitutionnalité ;

Vu l'ordonnance en date du 4 février 2011 par laquelle le président de la 4^{ème} chambre du Tribunal administratif de Rouen a décidé qu'il n'y avait pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS" et autres ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 6 avril 2011, présenté par la commune de Bihorel, représentée par son maire en exercice, qui conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'ensemble des requérants la somme de 1 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La commune fait valoir :

1°) que la requête est irrecevable dès lors :

- que les requérants sont dépourvus d'intérêt à agir ;
- que les délibérations attaquées sont insusceptibles de recours en excès de pouvoir dès lors qu'elles constituent des actes préparatoires ;

2°) que la requête est mal fondée dès lors :

- que le délai de 5 jours francs prévu par les dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales a été respecté ;
- que les dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ont été respectées ;
- que les délibérations contestées ne sont entachées d'aucune erreur de droit ;

Vu l'ordonnance en date du 26 septembre 2012 fixant la clôture d'instruction au 12 octobre 2012, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en production de pièces, enregistré le 31 janvier 2013, présenté par la commune nouvelle de Bois-Guillaume – Bihorel ;

Vu l'ordonnance, en date du 31 janvier 2013 rouvrant l'instruction et fixant la clôture d'instruction au 15 février 2013, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance, en date du 29 mars 2013 rouvrant l'instruction et fixant la clôture d'instruction au 15 avril 2013, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu la lettre, en date du 29 mars 2013, par laquelle le tribunal a informé les parties que le jugement à intervenir était susceptible d'être fondé sur le moyen soulevé d'office tiré de l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre la délibération n° 1 (n° 217/10) ;

Vu le mémoire en production de pièces, présenté par la commune de Bois-Guillaume - Bihorel, enregistré le 8 avril 2013 ;

Vu II°), sous le n° 1102508, la requête, enregistrée le 2 septembre 2011, présentée pour l'ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS", dont le siège est au 30 rue Cuiry à Bihorel (76420), M. Benoît PETEL, demeurant au 11 rue de la République à Bihorel (76420), M. Guillaume AVISSE, demeurant au 29 rue Alfred Bizet à Bihorel (76420), Mme Firouze DJOUBRI-MICHEL, demeurant Immeuble Aunis B427 avenue du Maréchal Juin à Bihorel (76420), Mme Rachel GODOT, demeurant au 30 rue Pigeon à Bihorel (76420), M. Claude TALEB, demeurant au 5 rue Banville d'Hostel à Mont Saint Aignan (76130) et Mme Martine LACONDE, demeurant au 50 rue Joseph Roy à Bihorel (76420), par Me Enard-Bazire ; l'ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS" et autres demandent au tribunal :

- d'annuler la délibération du conseil municipal de la commune de Bihorel en date du 4 juillet 2011 ;
- d'annuler l'arrêté du préfet de la Seine-Maritime en date du 29 août 2011 portant création de la commune nouvelle de Bois-Guillaume - Bihorel ;
- d'annuler la décision implicite par laquelle le préfet de la Seine-Maritime a refusé de déférer au tribunal administratif la délibération du 4 juillet 2011 du conseil municipal de la commune de Bihorel ;
- de mettre à la charge de la commune de Bihorel une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Les requérants soutiennent :

- que le délai de cinq jours francs prévu par les dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales n'a pas été respecté ;
- que l'information dont disposaient les conseillers municipaux de Bihorel était insuffisante pour leur permettre de se prononcer en toute connaissance de cause, notamment s'agissant des conséquences de la création d'une commune nouvelle sur la pérennité du mandat des conseillers municipaux et sur la fiscalité locale et du coût total de la création de la commune nouvelle ;
- que la délibération et l'arrêté préfectoral sont entachés d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que, contrairement à ce qui avait été annoncé par le maire de la commune de Bihorel, il n'a pas été tenu compte des résultats de la consultation

des habitants de la commune ; que le non respect des résultats de cette consultation constitue une violation, d'une part, des principes de la souveraineté nationale affirmés par l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par le préambule et l'article 3 de la Constitution de 1958 et, d'autre part, de l'article 72-1 de la Constitution ; qu'en procédant à la création d'une commune nouvelle, les membres du conseil municipal de Bihorel ont outrepassé leur mandat ;

- que l'arrêté préfectoral est entaché d'erreur de droit s'agissant de la détermination du nombre de conseillers municipaux dans la commune nouvelle dès lors que si l'ensemble des conseillers de Bois-Guillaume fait partie du conseil de la commune nouvelle, quatre conseillers d'opposition de la commune de Bihorel ont été écartés ; que le préfet aurait dû fixer à 69 le nombre de conseillers municipaux de la commune nouvelle ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu le mémoire, enregistré le 21 octobre 2011, présenté pour l'ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS", M. PETEL, M. AVISSE, Mme DJOUBRI-MICHEL, Mme GODOT, M. TALEB et Mme LACONDE qui persistent dans leurs conclusions et soutiennent en outre :

- que l'arrêté préfectoral a en réalité modifié le projet de création d'une commune nouvelle soumis à l'avis des habitants et au vote des conseillers municipaux, qui devait conduire au maintien de l'ensemble des conseillers municipaux de la commune de Bihorel ; que le préfet a ainsi outrepassé ses compétences ;
- que l'arrêté du préfet de la Seine-Maritime est intervenu à l'issue d'une procédure irrégulière dès lors que la délibération du conseil municipal de la commune de Bihorel demandant au préfet la création de la commune nouvelle est illégale en raison du défaut d'information de ses membres notamment quant à la répartition des sièges dans le conseil municipal de la commune nouvelle ;
- que l'arrêté méconnaît le droit des habitants à être informés des affaires de la commune et à être consultés sur les décisions qui les concernent, reconnu par l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales et ainsi le principe de libre administration des collectivités territoriales ; qu'il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il ne tient pas compte des résultats de la consultation des habitants de la commune de Bihorel ;
- que l'arrêté est irrégulier dès lors qu'il a supprimé quatre sièges au conseil municipal de la commune nouvelle et ainsi exclu quatre conseillers d'opposition ayant recueilli lors de leur élection plus de 5 % des suffrages exprimés, contrairement aux prévisions de l'article L. 262 du code électoral ;
- qu'il méconnaît également la liberté d'expression, principe constitutionnel et liberté fondamentale, le pluralisme des courants d'expression, la liberté d'opinion, la libre expression du suffrage et le droit d'accès aux documents administratifs ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 22 décembre 2011, présenté par le préfet de la Seine-Maritime qui conclut au rejet de la requête ;

Le préfet fait valoir :

- qu'il revient au maire de la commune de s'assurer de la bonne information des membres du conseil municipal ; qu'en tout état de cause, les membres des conseils municipaux des deux communes ont été suffisamment informés du projet de création de la commune nouvelle, qu'ils ont d'ailleurs approuvé à une large majorité, dès lors notamment que le nombre définitif de membres du conseil

municipal de la commune nouvelle et l'existence d'une période transitoire ont été portés à leur connaissance ; que la délibération du conseil communautaire de la communauté d'agglomération Rouen Elbeuf Austreberthe (CREA) du 28 mars 2011 concernant la taxe d'habitation n'avait pas à être communiquée au conseil municipal de Bihorel ; que le coût de création de la commune nouvelle, qui ne pouvait être chiffré avec exactitude avant cette création, ne constituait pas une information conditionnant l'avenir des communes ;

- que le nombre de membres du conseil municipal de la commune nouvelle fixé pour une période transitoire de janvier 2012 à mars 2014 est conforme aux articles L. 2113-7 et L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales ; qu'en tout état de cause, la détermination du nombre de conseillers relève de l'organisation fonctionnelle de la commune nouvelle et ne constitue pas un élément décisionnel susceptible de faire grief ;
- que l'arrêté pouvait être édicté dès lors qu'il existait une demande des deux conseils municipaux concernés qui avaient pris en compte l'intérêt général de la création d'une commune nouvelle ; qu'ainsi la libre administration des collectivités territoriales concernées était respectée ;

Vu l'ordonnance en date du 14 mai 2012 fixant la clôture d'instruction au 30 mai 2012, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 25 mai 2012, présenté pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel, représentée par son maire en exercice, par Me Malbesin ; la commune conclut :

- au rejet de la requête ;
- et à ce que soit mise à la charge solidaire des requérants une somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La commune fait valoir :

- que le moyen tiré du défaut d'information des membres du conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel doit être écarté dès lors que le rapprochement des communes a été étudié pendant deux années, a fait l'objet de plusieurs délibérations des conseils municipaux, d'une étude menée sous la responsabilité d'élus des deux communes, de réunions publiques, d'un débat public et d'une consultation de la population ;
- que la consultation des habitants a fait l'objet d'une forte abstention alors que la création de la commune nouvelle a été majoritairement approuvée par les conseils municipaux concernés ;
- que la délibération du conseil municipal de Bihorel du 4 juillet 2011 est légale dès lors que la composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire n'était pas soumise à sa délibération, celle-ci relevant de la compétence du préfet, et que les membres du conseil municipal n'avaient donc pas à être informés de l'organisation communale pendant la période précédant le renouvellement du conseil municipal en mars 2014 ;
- que c'est en application du principe de proportionnalité prévu par la loi que les quatre sièges de conseillers municipaux ont été supprimés ;
- que le moyen tiré de la conformité de la loi aux principes constitutionnels ne saurait être examiné par le tribunal administratif et est, en tout état de cause, infondé ;
- que les élus ont été suffisamment et correctement informés des conséquences fiscales de la création de la commune nouvelle dès lors que cette création va

- conduire à une baisse de la taxe foncière à Bihorel et qu'ils n'avaient pas à être informés du montant de la quote-part de la taxe d'habitation relevant de la compétence de la communauté d'agglomération ;
- que les élus ont été suffisamment et correctement informés du coût de la création de la commune nouvelle dès lors qu'ils n'avaient pas à être informés des dépenses régulièrement engagées précédemment à la délibération litigieuse et que le coût de la création ne pouvait être précisément déterminé à cette date ;
 - que le délai de 5 jours francs a bien été respecté dès lors que la convocation a été remise au domicile des membres du conseil municipal et adressée en lettre recommandée dès le 28 juin 2011 ;
 - que les décisions querellées ne sont entachées d'aucune erreur manifeste d'appréciation dès lors que la consultation, non obligatoire, des électeurs ne liait pas le conseil municipal, ce dont les électeurs ont été informés, que la faible participation au scrutin pouvait être prise en compte et que la conformité de la loi au principe de souveraineté nationale ne peut être discutée dès lors que la question prioritaire de constitutionnalité posée par les requérants a été rejetée ;
 - que l'arrêté préfectoral est conforme aux dispositions des articles L. 2113-7 et L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales en tant qu'il fixe le nombre de conseillers municipaux pendant la période transitoire ; qu'à supposer même que ce nombre soit illégal, cette illégalité n'emporte pas celle de l'arrêté dans son ensemble ;

Vu l'ordonnance en date du 4 juin 2012 rouvrant l'instruction, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 6 juin 2012, présenté pour l'ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS" et autres qui persistent dans leurs conclusions et soutiennent en outre :

- qu'au regard des exigences des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, les conseillers municipaux n'ont pas été suffisamment informés du régime juridique des communes nouvelles dès lors qu'ils ont été convoqués à la séance du 20 décembre 2010 avant la promulgation de la loi du 16 décembre 2010, qui ne prévoyait plus l'obligation de consulter les électeurs ; que les informations délivrées antérieurement à cette promulgation ne peuvent pas être prises en compte pour juger de la suffisance de l'information délivrée sur les conséquences de la création d'une commune nouvelle ; qu'une fausse information sur le nombre de conseillers municipaux appelés à siéger pendant la période transitoire a été donnée aux habitants et aux membres du conseil municipal de Bihorel ; que les informations données sur l'évolution de la fiscalité locale étaient erronées ; que les élus de Bihorel auraient dû être informés de la circonstance que la commune de Bois-Guillaume avait supprimé l'exonération de taxe d'habitation sur le fondement de l'article 1383 du code général des impôts, de l'augmentation du coût des prestations confiées à la société KPMG, du montant et du contenu du marché confié à la société Etat d'Esprit et du coût de la consultation des habitants ;

Vu le mémoire, enregistré le 6 juillet 2012, présenté par le préfet de la Seine-Maritime qui persiste dans ses conclusions et fait en outre valoir :

- que le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation doit être écarté ; qu'il n'a en rien modifié le projet de rapprochement des communes qui date de juin 2009 ;

Vu l'ordonnance en date du 27 septembre 2012 fixant la clôture d'instruction au 12 octobre 2012, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance en date du 29 janvier 2013 rouvrant l'instruction et fixant la clôture d'instruction au 13 février 2013, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative ;

Vu la lettre en date du 29 janvier 2013 par laquelle le tribunal a informé les parties que le jugement à intervenir était susceptible d'être fondé sur les moyens soulevés d'office tirés, d'une part, de l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre les délibérations du 4 juillet 2011 et, d'autre part, de l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre la décision implicite par laquelle le préfet de la Seine-Maritime a rejeté la demande de déféré préfectoral ;

Vu la lettre, en date du 29 mars 2013, par laquelle le tribunal a demandé aux parties leurs observations sur les conséquences à tirer d'une éventuelle annulation des décisions attaquées ;

Vu l'ordonnance en date du 29 mars 2013 rouvrant l'instruction et fixant la clôture d'instruction au 15 avril 2013, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 10 avril 2013, présenté pour l'ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS" qui persiste dans ses conclusions et soutient en outre que l'annulation des décisions litigieuses doit avoir un effet rétroactif ;

Vu le mémoire en production de pièces, enregistré le 12 avril 2013, présenté pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel ;

Vu le mémoire, enregistré le 15 avril 2013, présenté pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel, qui persiste dans ses conclusions et soutient en outre que l'annulation des décisions querellées ne doit pas avoir un effet rétroactif ;

Vu le mémoire, enregistré le 15 avril 2013, présenté par le préfet de la Seine-Maritime, qui persiste dans ses conclusions et fait état des actions engagées par la commune nouvelle ;

Vu l'ordonnance, en date du 16 avril 2013, rouvrant l'instruction et fixant la clôture de l'instruction au 3 mai 2013 en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, en date du 22 avril 2013, présenté pour l'ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS" qui persiste dans ses conclusions et soutient en outre que les conseillers municipaux n'ont jamais été informés de l'absence de versement, par l'Etat, d'une dotation compensant la perte de recettes fiscales ;

Vu l'ordonnance, en date du 23 avril 2013, rouvrant l'instruction et fixant la clôture de l'instruction au 7 mai 2013 en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 7 mai 2013, présenté par le préfet de la Seine-Maritime ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 30 mai 2013, présentée pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 14 juin 2013, présentée par le préfet de la Seine-Maritime ;

Vu III°), sous le n° 1102626, la requête, enregistrée le 16 septembre 2011, présentée pour M. Dominique BERNARD, demeurant au 2998 route de Neufchâtel à Bois-Guillaume (76230), par Me Huon ; M. BERNARD demande au tribunal :

- d'annuler la délibération du conseil municipal de la commune de Bois-Guillaume en date du 4 juillet 2011 ;
- de mettre à la charge de la commune de Bois-Guillaume les dépens de l'instance ;
- de mettre à la charge de la commune de Bois-Guillaume une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

M. BERNARD soutient :

- qu'au regard des exigences de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, les conseillers municipaux de Bois-Guillaume n'ont pas été suffisamment et préalablement informés des résultats de la consultation des habitants des deux communes et du nombre de conseillers municipaux appelés à siéger au conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire ;
- que la délibération méconnaît le principe de confiance légitime dès lors que la commune était liée par les résultats de la consultation, d'une part car elle s'était elle-même soumise à une procédure de consultation et, d'autre part, car le maire s'était engagé par écrit à tenir compte des résultats de cette consultation ;

Vu la délibération attaquée ;

Vu la mise en demeure adressée le 9 janvier 2012 à la commune de Bois-Guillaume - Bihorel, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 9 février 2012, présenté pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel, par Me Malbesin, qui conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. BERNARD une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La commune fait valoir :

- que la commune, qui n'était pas tenue de consulter les habitants, les avait informés de ce que le conseil municipal pouvait prendre une décision n'allant pas dans le même sens que les résultats de la consultation ; que les conseillers municipaux, et notamment le requérant, qui a pris part au décompte des voix, ont été suffisamment informés de ces résultats qui ont été affichés en mairie et relayés dans la presse ;
- que le nombre de conseillers municipaux pendant la période transitoire ne peut pas être regardé comme un élément déterminant du vote relatif à la création d'une commune nouvelle dès lors que la détermination des conséquences de la création de la commune nouvelle pendant la période transitoire relève de la compétence du préfet et que les conseillers municipaux n'avaient pas à être informés de ces conséquences ; que le moyen est en outre inopérant à l'encontre de la délibération du conseil municipal de Bois-Guillaume dès lors que l'intégralité de ses conseillers municipaux a été maintenue ; que c'est la loi elle-même qui prévoit une répartition proportionnelle des sièges, en vue d'éviter une sur-représentation des habitants de l'ancienne commune de Bihorel ;
- que le moyen tiré de la méconnaissance du principe de confiance légitime est inopérant dès lors que la situation juridique en litige n'est pas régie par le droit

communautaire ; qu'il est, en outre et en tout état de cause, mal fondé dès lors que le vote des habitants n'exprime pas une « hostilité générale » au projet ;

Vu le mémoire, enregistré le 30 mars 2012, présenté pour M. BERNARD qui persiste dans ses conclusions et fait valoir en outre que l'arrêté préfectoral a bien modifié la représentativité de l'opposition dans le nouveau conseil municipal, ce dont les élus auraient dû être préalablement informés ;

Vu le mémoire, enregistré le 26 avril 2012, présenté pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel qui persiste dans ses conclusions et fait en outre valoir que le préfet a correctement appliqué les dispositions législatives relatives à la détermination du nombre de conseillers municipaux appelés à siéger pendant la période transitoire ; que la question prioritaire de constitutionnalité posée au tribunal de céant concernant la validité de ces dispositions a été rejetée ;

Vu le mémoire, enregistré le 15 juin 2012, présenté pour M. BERNARD qui persiste dans ses conclusions, par les mêmes moyens ;

Vu l'ordonnance en date du 27 septembre 2012 fixant la clôture d'instruction au 12 octobre 2012, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance en date du 29 janvier 2013 rouvrant l'instruction et fixant la clôture d'instruction au 13 février 2013, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu la lettre en date du 29 janvier 2013 par laquelle le tribunal a informé les parties que le jugement à intervenir était susceptible d'être fondé sur le moyen soulevé d'office tiré de l'irrecevabilité des conclusions de la requête ;

Vu le mémoire, enregistré le 1^{er} février 2013, présenté pour M. BERNARD qui persiste dans ses conclusions et soutient que la délibération du 4 juillet 2011 de l'ancienne commune de Bois-Guillaume ne constitue pas un acte préparatoire à l'arrêté du préfet ;

Vu l'ordonnance en date du 29 mars 2013 rouvrant l'instruction et fixant la clôture d'instruction au 15 avril 2013, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en production de pièces, enregistré le 12 avril 2013, présenté pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel ;

Vu la lettre, en date du 29 mars 2013, par laquelle le tribunal a demandé aux parties leurs observations sur les conséquences à tirer d'une éventuelle annulation des décisions attaquées ;

Vu le mémoire, enregistré le 15 avril 2013, présenté pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel qui persiste dans ses conclusions et soutient en outre qu'une annulation rétroactive de l'arrêté préfectoral aurait des conséquences manifestement excessives ;

Vu le mémoire, enregistré le 15 avril 2013, présenté par le préfet de la Seine-Maritime, qui persiste dans ses conclusions et soutient en outre qu'une annulation rétroactive de son arrêté aurait des conséquences manifestement excessives ;

Vu l'ordonnance en date du 17 avril 2013 rouvrant l'instruction et fixant la clôture d'instruction au 3 mai 2013, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 30 avril 2013, présenté pour M. BERNARD, qui n'a pas été communiqué ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 30 mai 2013, présentée pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 14 juin 2013, présentée par le préfet de la Seine-Maritime ;

Vu IV°), sous le n° 1103111, la requête, enregistrée le 27 octobre 2011, présentée pour M. Dominique BERNARD, demeurant au 2998 route de Neufchâtel à Bois-Guillaume (76230), par Me Huon ; M. BERNARD demande au tribunal :

- d'annuler l'arrêté en date du 29 août 2011 du préfet de la Seine-Maritime portant création de la commune nouvelle de Bois-Guillaume - Bihorel ;
- de mettre à la charge de l'Etat les dépens de l'instance ;
- de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

M. BERNARD soutient :

- que l'arrêté préfectoral est illégal car il est pris sur la base de délibérations illégales des conseils municipaux concernés, prises en méconnaissance du droit à l'information des élus quant au nombre de sièges au conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire et du principe de confiance légitime ;
- que l'arrêté préfectoral est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors que les études menées, favorables dès le départ à la création d'une commune nouvelle, n'ont pas étudié l'hypothèse d'un rapprochement des communes, que l'opération comporte des risques financiers, qu'il n'existe aucun projet de territoire, que les habitants n'adhèrent pas au projet et que le projet de création d'une commune nouvelle constitue un détournement de pouvoir dès lors qu'il avait pour seul objectif de détourner l'application de l'article L. 302-5 du code de l'urbanisme et de la construction ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu l'ordonnance en date du 4 avril 2012 fixant la clôture d'instruction au 4 mai 2012, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 26 avril 2012, présenté, par Me Malbesin, pour la commune de Bois-Guillaume – Bihorel qui conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. BERNARD une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

La commune fait valoir :

1° à titre principal :

- que M. BERNARD doit être regardé comme s'étant désisté de ses conclusions en annulation de l'arrêté préfectoral ;

- que ses conclusions dirigées contre la délibération de la commune de Bois-Guillaume en date du 4 juillet 2011, qui ont un objet distinct de celui de ses précédentes écritures, doivent être écartées comme irrecevables ;

2° à titre subsidiaire :

- que l'information des élus a été sincère et complète ; que le nombre de conseillers municipaux pendant la période transitoire ne peut être regardé comme un élément déterminant du vote relatif à la création d'une commune nouvelle dès lors notamment que la détermination des conséquences de la création de la commune nouvelle pendant la période transitoire relève de la compétence du préfet, qui a respecté les dispositions législatives ; que les conseillers municipaux ont été suffisamment informés des résultats de la consultation des habitants ;
- que le moyen tiré de la méconnaissance du principe de confiance légitime est inopérant dès lors que la situation juridique en litige n'est pas régie par le droit communautaire ; qu'il est, en outre et en tout état de cause, mal fondé dès lors que le vote des habitants n'exprime pas une « hostilité générale » au projet ;
- que le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation qui entacherait l'arrêté préfectoral est inopérant dès lors que le préfet, saisi de deux demandes concordantes des conseils municipaux, n'avait pas d'appréciation à porter sur l'opportunité de la création d'une commune nouvelle ; qu'en tout état de cause, le moyen est mal fondé dès lors que les études menées ont exploré toutes les options, que des garanties ont été apportées pour conjurer les risques financiers de l'opération et que la création d'une commune nouvelle présente bien un intérêt ; que le projet de territoire ne peut être mis en œuvre que par le conseil municipal de la commune nouvelle ;
- que le nombre de logements sociaux n'était pas un élément déterminant pour la création de la commune nouvelle et ne peut être un élément que le préfet a pris en compte ; qu'ainsi les décisions contestées ne sont entachées d'aucun détournement de pouvoir ;

Vu l'ordonnance en date du 3 mai 2012 rouvrant l'instruction, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 4 mai 2012, présenté par le préfet de la Seine-Maritime qui conclut au rejet de la requête ;

Le préfet fait valoir :

1° à titre principal que la requête est irrecevable dès lors que M. BERNARD, conseiller municipal de Bois-Guillaume, n'a aucun intérêt à demander l'annulation de la délibération du 4 juillet 2011 prise par le conseil municipal de Bihorel dont il n'est pas membre ;

2° à titre subsidiaire que la requête est mal fondée dès lors :

- que les délibérations concordantes des communes concernées ne sont pas entachées d'illégalité ; d'une part, que les élus des communes concernées se sont prononcés à de nombreuses reprises sur leur rapprochement et, à une large majorité, sur le projet de création d'une commune nouvelle ; que les débats aux conseils municipaux n'ont révélé aucun défaut d'information de leurs membres ; d'autre part, que la suppression de quatre sièges de conseillers municipaux pendant la période transitoire résulte des dispositions des articles L. 2113-7 et L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales et ne saurait être un élément de la décision des conseils municipaux ; que ces dispositions ne portent atteinte ni au libre exercice d'un mandat électif ni au pluralisme des courants de pensée et d'opinion ;

- que son arrêté n'est entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation dès lors que la création d'une commune nouvelle renforce la solidarité entre les territoires, contribuera au dépassement des disparités existantes, conduit à une rationalisation des structures intercommunales, est favorable aux agents municipaux et permettra de progresser dans la construction de logements sociaux ;

Vu le mémoire, enregistré le 15 juin 2012, présenté pour M. BERNARD qui persiste dans ses conclusions, par les mêmes moyens ;

Vu l'ordonnance en date du 27 septembre 2012 fixant la clôture d'instruction au 12 octobre 2012, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 12 octobre 2012, présenté pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel, qui persiste dans ses conclusions et soutient en outre que l'Etat apportera bien une aide financière à la commune en application de l'article L. 2335-4 du code général des collectivités territoriales ;

Vu le mémoire, enregistré le 12 octobre 2012, présenté par le préfet de la Seine-Maritime qui persiste dans ses conclusions et soutient en outre que le moyen tiré du principe de confiance légitime est infondé ;

Vu l'ordonnance en date du 16 octobre 2012 rouvrant l'instruction et fixant la clôture d'instruction au 31 octobre 2012, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 22 octobre 2012, présenté pour M. BERNARD qui persiste dans ses conclusions par les mêmes moyens ;

Vu l'ordonnance en date du 31 octobre 2012 rouvrant l'instruction et fixant la clôture d'instruction au 16 novembre 2012, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu la lettre en date du 29 janvier 2013 par laquelle le tribunal a informé les parties que le jugement à intervenir était susceptible d'être fondé sur le moyen soulevé d'office tiré de l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre les délibérations du 4 juillet 2011 ;

Vu l'ordonnance en date du 29 janvier 2013 rouvrant l'instruction et fixant la clôture d'instruction au 13 février 2013, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 1^{er} février 2013, présenté pour M. BERNARD, qui persiste dans ses conclusions et soutient en outre que les délibérations du 4 juillet 2011 ne constituent pas des actes préparatoires à l'arrêté préfectoral ;

Vu la lettre, en date du 29 mars 2013, par laquelle le tribunal a demandé aux parties leurs observations sur les conséquences à tirer d'une éventuelle annulation des décisions attaquées ;

Vu le mémoire, enregistré le 15 avril 2013, présenté pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel qui persiste dans ses conclusions et fait, en outre, valoir que la rétroactivité d'une annulation aurait des conséquences manifestement excessives ;

Vu le mémoire, enregistré le 15 avril 2013, présenté par le préfet de la Seine-Maritime, qui persiste dans ses conclusions et fait en outre valoir les actions entreprises par la commune nouvelle depuis sa création ;

Vu l'ordonnance en date du 17 avril 2013 rouvrant l'instruction et fixant la clôture d'instruction au 3 mai 2013, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 30 avril 2013, présenté pour M. BERNARD, qui n'a pas été communiqué ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 30 mai 2013, présentée pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 14 juin 2013, présentée par le préfet de la Seine-Maritime ;

Vu V°), sous le n° 1103345, la requête, enregistrée le 23 novembre 2011, présentée pour M. Alain TERNISIEN, demeurant au 3978 rue de la Haie à Bois-Guillaume (76230), par Me Bouthors ; M. TERNISIEN demande au tribunal :

- d'annuler l'arrêté du préfet de la Seine-Maritime en date du 29 août 2011 portant création de la commune nouvelle de Bois-Guillaume - Bihorel ;
- d'annuler la délibération du conseil municipal de la commune de Bois-Guillaume en date du 4 juillet 2011 et la décision du 22 septembre 2011 par laquelle le maire de la commune a rejeté son recours gracieux ;
- d'annuler la délibération du conseil municipal de la commune de Bihorel en date du 4 juillet 2011 et la décision du 26 septembre 2011 par laquelle le maire de la commune a rejeté son recours gracieux ;
- de mettre à la charge solidaire de l'Etat et des communes de Bois-Guillaume et de Bihorel une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Le requérant soutient :

1° sur les délibérations du 4 juillet 2011 :

- que la délibération du conseil municipal de Bihorel est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'il a été procédé au vote à bulletin secret sans demande d'un tiers des membres dudit conseil ;
- que l'identité des procès-verbaux des séances des conseils municipaux de Bihorel et de Bois-Guillaume entache d'illégalité leurs délibérations ;
- que le délai de convocation des membres des conseils municipaux n'a pas été respecté ;
- que les conseillers municipaux ont été insuffisamment informés des affaires de la commune dès lors qu'ils n'ont pas eu communication d'une note de synthèse et que, contrairement à ce qui avait été annoncé, ils n'ont pas pu tous siéger au conseil municipal de la commune nouvelle ;
- que les délibérations méconnaissent les dispositions de l'article L. 1112-20 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'il ne ressort pas de leurs termes que les élus aient pris connaissance des résultats de la consultation des électeurs ;
- que les délibérations sont dépourvues de base légale dès lors que la délibération n° 69/2011 du 21 avril 2011 n'a pas été publiée et a été adoptée sans respecter les

formes prévues par l'article L. 1112-17 du code général des collectivités territoriales ;

- que les délibérations sont entachées d'erreur manifeste d'appréciation ;

2°) Sur l'arrêté du 29 août 2011 :

- qu'il encourt l'annulation du fait de l'exception d'illégalité des délibérations des conseils municipaux de Bihorel et de Bois-Guillaume du 4 juillet 2011 ;
- qu'il est insuffisamment motivé sur le choix de la date de création de la commune nouvelle et sur les modalités du rapprochement ;
- qu'il est entaché d'erreur de droit au regard des dispositions de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales ;
- qu'il est entaché d'erreur de droit dès lors que le préfet s'est cru lié par la demande des conseils municipaux quant à la date de création de la commune nouvelle ;
- qu'il méconnaît les dispositions de l'article L. 2113-6 du code général des collectivités territoriales dès lors qu'il ne précise pas complètement les modalités de la création de la commune nouvelle et ne règle pas le sort des biens communaux ;
- que la composition du conseil municipal de la commune nouvelle a été fixée irrégulièrement au regard des exigences de l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu le mémoire en production de pièce, enregistré le 2 mai 2012, présenté pour M. TERNISIEN ;

Vu l'ordonnance en date du 14 mai 2012 fixant la clôture d'instruction au 30 mai 2012, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 29 mai 2012, présenté par le préfet de la Seine-Maritime qui conclut au rejet de la requête ;

Le préfet fait valoir :

- qu'il n'a constaté aucun dysfonctionnement des conseils municipaux qui aurait dû le conduire à ne pas tenir compte de leur demande de création d'une commune nouvelle ;
- que la date du 1^{er} janvier 2012 a été choisie dans un souci de rationalisation de la gestion financière des communes ;
- que le moyen tiré de la violation des dispositions de l'article L. 2113-6 du code général des collectivités territoriales manque en fait dès lors que le sort des biens communaux a été réglé et qu'aucune modalité du rapprochement n'avait à être ultérieurement précisée ;
- que les dispositions des articles L. 2113-7 et L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales ont été respectées ; qu'en tout état de cause la composition du conseil municipal pendant la période transitoire ne fait pas grief ; que les élus des listes minoritaires ne peuvent critiquer la suppression de certains sièges dès lors que le mandat de ces élus a cessé dès la suppression des anciennes communes ;
- que le rapprochement des communes est d'intérêt général ; que les résultats de la consultation des électeurs ont été pris en compte par les élus, qui ont noté la faible participation des habitants ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 30 mai 2012, présenté pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel, par Me Malbesin, qui conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de M. TERNISIEN ;

La commune fait valoir :

1°) à titre principal, que la requête de M. TERNISIEN est irrecevable dès lors qu'elle n'a pas été accompagnée d'un timbre au jour de son enregistrement et que le requérant n'établit pas son intérêt et sa capacité à agir contre la délibération de la commune de Bois-Guillaume ;

2°) à titre subsidiaire, au fond, que les délibérations du 4 juillet 2011 sont régulières dès lors :

- que le vote à bulletin secret a bien été demandé par plus d'un tiers des élus de Bihorel ; que le moyen tiré de la violation de l'article L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales manque donc en fait ;
 - que l'éventuelle irrégularité des procès-verbaux n'entache pas d'irrégularité les délibérations elles-mêmes ;
 - que les délais de convocation des élus ont été respectés ; que la convocation était accompagnée d'une note de synthèse ;
 - qu'aucune information erronée n'a été donnée sur la composition du conseil municipal à l'issue de la période transitoire ; qu'il n'appartenait pas aux communes d'informer les élus de la composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire, cette composition ne résultant que de la décision du préfet ;
 - que les élus ont bien pris connaissance des résultats de la consultation des électeurs avant de délibérer ;
 - que le moyen tiré de la violation de l'article L. 1112-17 du code général des collectivités territoriales est inopérant dès lors que le rapprochement des communes ne dépend pas de la consultation des électeurs, qui n'était pas obligatoire ; qu'en tout état de cause la délibération n° 69/2011 du 21 avril 2011 est régulière et a été régulièrement publiée ;
 - que les délibérations ne sont pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation ; qu'il était dans l'intérêt général des deux communes de se rapprocher ;
- 3°) que l'arrêté préfectoral du 29 août 2011 est régulier dès lors :
- que le moyen tiré de l'exception d'illégalité doit être écarté ;
 - que l'arrêté est suffisamment motivé ; qu'il n'avait pas à motiver le choix de la date de création de la commune nouvelle ;
 - que le préfet ne s'est pas cru en situation de compétence liée quant au choix de la date de création de la commune nouvelle ;
 - que l'arrêté précise suffisamment les modalités de la création de la commune nouvelle ;
 - que les règles de calcul prévues par l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales ont été respectées et appliquées sans erreur ; qu'en tout état de cause une éventuelle irrégularité dans la détermination de la composition du conseil municipal pendant la période transitoire ne peut pas entraîner l'annulation de l'ensemble de l'arrêté ;

Vu le mémoire, enregistré le 31 mai 2012, présenté pour M. TERNISIEN qui persiste dans ses conclusions par les mêmes moyens et soutient en outre que sa requête est recevable dès lors qu'il a bien acquitté le droit de timbre et qu'un défaut d'acquiescement de ce timbre au jour de l'enregistrement de la requête peut être régularisé après expiration du délai de recours ;

Vu l'ordonnance en date du 31 mai 2012 fixant la réouverture de l'instruction, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance en date du 27 septembre 2012 fixant la clôture d'instruction au 12 octobre 2012, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 12 octobre 2012, présenté pour M. TERNISIEN qui persiste dans ses écritures, dirige les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à l'encontre de l'Etat et de la commune nouvelle de Bois-Guillaume - Bihorel et demande au tribunal de condamner solidairement la commune de Bois-Guillaume - Bihorel et l'Etat à lui rembourser la somme de 35 euros acquittée au titre de la contribution juridique obligatoire ;

Le requérant soutient au surplus :

1°) à titre liminaire, que le mémoire en défense de la commune ne peut pas être pris en compte dès lors que la délibération habilitant le maire à ester en justice a été adoptée par un conseil municipal dont la composition est irrégulière ;

2°) sur les délibérations :

- que l'identité des procès-verbaux montre qu'ils ne sont pas le reflet des débats en séance ;
- qu'il n'est pas démontré que les résultats de la consultation des électeurs aient été portés à la connaissance des membres des conseils municipaux ;
- qu'il n'est pas établi que la délibération du 21 avril 2011 a bien été publiée ;

3°) sur l'arrêté préfectoral :

- que la composition du nouveau conseil municipal est irrégulière dès lors notamment qu'elle conduit à une augmentation du nombre de conseillers issus de l'ancienne commune de Bois-Guillaume ;

Vu le mémoire, enregistré le 12 octobre 2012, présenté pour M. TERNISIEN qui persiste dans ses conclusions par les mêmes moyens ;

Vu l'ordonnance en date du 16 octobre 2012 rouvrant l'instruction et fixant la clôture d'instruction au 31 octobre 2012, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu la lettre en date du 29 janvier 2013 par laquelle le tribunal a informé les parties que le jugement à intervenir était susceptible d'être fondé sur les moyens soulevés d'office tirés, d'une part, de l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre les délibérations du 4 juillet 2011 et, d'autre part, de l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre les décisions des 22 et 26 septembre 2011 ;

Vu l'ordonnance en date du 29 janvier 2013 rouvrant l'instruction et fixant la clôture d'instruction au 13 février 2013, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 13 février 2013, présenté par M. TERNISIEN qui conclut aux mêmes fins que précédemment et soutient en outre que les délibérations du 4 juillet 2011 ne sont pas des actes préparatoires ;

Vu l'ordonnance en date du 29 mars 2013 rouvrant l'instruction et fixant la clôture d'instruction au 15 avril 2013, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu la lettre, en date du 29 mars 2013, par laquelle le tribunal a demandé aux parties leurs observations sur les conséquences à tirer d'une éventuelle annulation des décisions attaquées ;

Vu le mémoire, enregistré le 11 avril 2013, présenté pour M. TERNISIEN qui persiste dans ses conclusions et soutient en outre que l'annulation devrait être rétroactive ;

Vu le mémoire en production de pièces, enregistré le 12 avril 2013, présenté pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel ;

Vu le mémoire, enregistré le 15 avril 2013, présenté pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel qui persiste dans ses conclusions et soutient en outre qu'une annulation rétroactive aurait des conséquences manifestement excessives ;

Vu le mémoire, enregistré le 15 avril 2013, présenté par le préfet de la Seine-Maritime qui persiste dans ses conclusions et fait en outre valoir les actions entreprises par la commune nouvelle depuis sa création ;

Vu l'ordonnance en date du 17 avril 2013 rouvrant l'instruction et fixant la clôture d'instruction au 3 mai 2013, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 3 mai 2013, présenté pour M. TERNISIEN, qui n'a pas été communiqué ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 30 mai 2013, présentée pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 14 juin 2013, présentée par le préfet de la Seine-Maritime ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la Constitution ;

Vu la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment modifié par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code électoral ;

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu le code des marchés publics ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 28 mai 2013 ;

- le rapport de Mme Jeanmougin ;

- les conclusions de M. Armand, rapporteur public ;

- et les observations de Me Enard-Bazire pour l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS » et autres, de Me Huon, pour M. BERNARD, de M. TERNISIEN, de M. Renard, maire de la commune de Bois-Guillaume - Bihorel, pour cette commune, de Me Malbesin pour la commune de Bois-Guillaume - Bihorel et de M. Maire, secrétaire général de la préfecture, représentant le préfet de la Seine-Maritime ;

1. Considérant que les requêtes n°s 1100244 et 1102508 présentées pour l'ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS", M. AVISSE, Mme DJOUBRI-MICHEL, Mme GODOT, Mme LACONDE, M. PETEL et M. TALEB, n°s 1102626 et 1103111 présentées pour M. BERNARD, et n° 1103345 présentée pour M. TERNISIEN présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

2. Considérant qu'il ne ressort pas des écritures de M. BERNARD, contrairement à ce que soutient la commune de Bois-Guillaume – Bihorel, que celui-ci aurait entendu, dans le cadre de sa requête enregistrée sous le n° 1103111, se désister de ses conclusions aux fins d'annulation de l'arrêté préfectoral du 29 août 2011 ;

3. Considérant qu'il ressort des pièces des dossiers que le conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel a autorisé le 29 juin 2009 la réalisation d'une étude en vue de l'analyse des enjeux et conséquences d'un rapprochement entre les communes de Bihorel et de Bois-Guillaume ; que, le 28 juin 2010, le même conseil municipal a décidé de la poursuite de l'étude de faisabilité du rapprochement entre les communes ; que, le 20 décembre 2010, le conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel a, d'une part, décidé de lancer un « débat public » sur la création d'une commune nouvelle et d'autoriser le maire à « engager les démarches et les procédures nécessaires au bon déroulement de ce débat » et, d'autre part, approuvé que soit confiée l'organisation dudit débat à un consultant spécialisé et autorisé le maire à engager la mise en concurrence des consultants spécialisés dans le cadre d'un groupement de commandes avec la commune de Bois-Guillaume ; que, par délibérations concordantes en date du 21 avril 2011, les conseils municipaux des anciennes communes de Bihorel et de Bois-Guillaume ont décidé d'organiser une consultation des électeurs, le 26 juin 2011, concernant le projet de création d'une commune nouvelle ; que, par délibérations concordantes en date du 4 juillet 2011, les conseils municipaux des anciennes communes de Bihorel et de Bois-Guillaume ont pris connaissance des résultats de la consultation des électeurs des communes et demandé au préfet de la Seine-Maritime la création, au 1^{er} janvier 2012, d'une commune nouvelle portant le nom de Bois-Guillaume – Bihorel ; que, par arrêté du 29 août

2011, le préfet a prononcé la création de la commune nouvelle de Bois-Guillaume – Bihorel à compter du 1^{er} janvier 2012 ;

Sur la recevabilité des conclusions :

En ce qui concerne la requête n° 1100244 :

4. Considérant que, par la requête enregistrée sous le n° 1100244, les requérants demandent l'annulation des délibérations du conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel en date du 20 décembre 2010 par lesquelles le conseil a, d'une part, décidé « de lancer un débat public pour une commune nouvelle », habilité le maire « à engager les démarches et les procédures nécessaires au bon déroulement de ce débat » et s'est engagé « à inscrire les dépenses correspondantes au budget de fonctionnement 2011 » et, d'autre part, décidé de confier à un consultant la conception, l'organisation et l'animation du débat, approuvé le cahier des charges de la mission, autorisé le maire, dans le cadre d'un groupement de commandes avec la commune de Bois-Guillaume, à engager une consultation d'entreprises en vue de choisir un consultant, autorisé le maire à établir une convention constitutive du groupement de commandes avec la commune de Bois-Guillaume et décidé que cette dépense sera imputée sur le budget communal ;

5. Considérant que l'ancienne commune de Bihorel soutient que les requérants, l'association « Bihorel avec vous », Mmes DJOUBRI-MICHEL, GODOT et LACONDE ainsi que MM. PETEL, AVISSE, et TALEB sont dépourvus d'intérêt à agir ; que, d'une part, il ressort des statuts de l'association requérante que celle-ci a pour objet la « veille juridique, technique et sociale lui permettant d'être en capacité de défendre les intérêts de Bihorel et de ses habitants face à des actions des pouvoirs publics ou de promoteurs privés, notamment en matière urbanistique ou dans tous autres domaines. (...) L'association mettra en œuvre tous les moyens qu'elle juge utiles pour parvenir à la réalisation de son objet » ; qu'elle a, dès lors, intérêt à agir contre les délibérations en date du 20 décembre 2010 par lesquelles le conseil municipal de la commune de Bihorel a décidé d'autoriser le maire à mettre en place un débat public sur la création d'une commune nouvelle avec la commune de Bois-Guillaume, de passer un groupement de commandes avec cette commune à cette fin et d'imputer les dépenses correspondantes au budget communal ; que, d'autre part, Mmes DJOUBRI-MICHEL, GODOT et LACONDE ainsi que MM. PETEL, AVISSE, et TALEB, qui se prévalent de leur qualité de conseillers municipaux de la commune de Bihorel, présentent un intérêt à agir contre les délibérations litigieuses, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que M. TALEB ne réside pas à Bihorel ;

6. Considérant que l'ancienne commune de Bihorel soutient que les conclusions en annulation dirigées contre la délibération n° 1 (217/10) sont irrecevables en tant qu'elles sont dirigées contre un acte préparatoire à la délibération par laquelle le conseil municipal formule, en application de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales, une demande de création d'une commune nouvelle ; que, par la délibération en cause, le conseil municipal « décide de lancer un débat public pour une commune nouvelle à l'issue duquel les habitants se prononceront », « habilite monsieur le maire à engager les démarches et les procédures nécessaires au bon déroulement de ce débat » et « s'engage à inscrire les dépenses correspondantes au budget de fonctionnement 2011 » ; qu'il ne résulte d'aucune disposition des articles du code général des collectivités territoriales applicables à la création d'une commune nouvelle, ni d'aucun autre texte, que la création d'une commune nouvelle devrait être précédée d'un débat public ni même d'une discussion avec la population ; que, par suite, la commune

n'est pas fondée à soutenir que la délibération en cause est préparatoire à la délibération du 4 juillet 2011 ; que la fin de non recevoir soulevée à cette fin doit donc être rejetée ;

7. Considérant, cependant, que la délibération n° 1 (217/10), eu égard à la généralité de ses termes, se borne à faire état de l'intention du conseil municipal d'organiser un débat avec les habitants sur un projet de création d'une commune nouvelle avec la commune de Bois-Guillaume, débat dont l'ensemble des modalités restaient à définir ; qu'elle est, par elle-même, insusceptible de modifier l'ordonnancement juridique et est dépourvue d'effet juridique direct ; qu'elle ne fait, dès lors, pas grief ; que les conclusions en annulation de cette délibération doivent, par suite, être rejetées comme irrecevables ;

8. Considérant que l'ancienne commune de Bihorel soutient que les conclusions en annulation dirigées contre la délibération n° 2 (218/10) sont irrecevables en tant qu'elles sont dirigées contre un acte préparatoire à la délibération par laquelle le maire de la commune de Bois-Guillaume, dans le cadre du groupement de commandes, a signé le contrat avec le prestataire choisi pour organiser le débat, la société Etat d'Esprit ; que, par la délibération litigieuse, le conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel a décidé de confier à un consultant l'organisation et l'animation du débat, approuvé le cahier des charges de la mission, autorisé le maire, dans le cadre d'un groupement de commandes avec Bois-Guillaume, à engager une consultation d'entreprises en vue de choisir un consultant, autorisé le maire à établir la convention constitutive du groupement de commandes établie avec la commune de Bois-Guillaume et décidé que cette dépense sera imputée sur le budget primitif 2011 ; qu'ainsi que le fait valoir la commune, la délibération en question a le caractère d'une mesure préparatoire aux décisions qui seront ultérieurement prises relativement à la signature du marché avec le titulaire ; que les conclusions en annulation de cette délibération ne peuvent, dès lors, qu'être rejetées comme irrecevables ;

En ce qui concerne les requêtes n° 1102508, 1102626, 1103111 et 1103145 :

9. Considérant qu'aux termes de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales : « Une commune nouvelle peut être créée en lieu et place de communes contiguës : 1° Soit à la demande de tous les conseils municipaux ; (...) » et qu'aux termes de l'article L. 2113-6 du même code : « L'arrêté du représentant de l'Etat dans le département prononçant la création de la commune nouvelle en détermine la date et en complète, en tant que de besoin, les modalités. » ; qu'il ressort des pièces du dossier que les délibérations en date du 4 juillet 2011 des conseils municipaux des communes de Bihorel et de Bois-Guillaume n'avaient pas d'autre effet que de former la demande nécessaire, en vertu des dispositions précitées de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales, pour que le représentant de l'Etat décide seul, le cas d'échéant, la création d'une commune nouvelle en lieu et place des communes de Bois-Guillaume et de Bihorel ; qu'il s'en suit que les conclusions en annulation de ces délibérations, qui ne constituent que de simples mesures préparatoires à la décision par laquelle le préfet de la Seine-Maritime a, le 29 août 2011, décidé la création de la commune nouvelle de Bois-Guillaume - Bihorel, présentées dans le cadre des requêtes n° 1102508, 1102626, 1103111 et 1103145, sont irrecevables et doivent, par suite, être rejetées, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres fins de non recevoir afférentes à ces conclusions ;

10. Considérant, cependant, d'une part, que, dès lors que les délibérations des anciennes communes de Bihorel et de Bois-Guillaume en date du 4 juillet 2011 constituent des actes préparatoires à la décision par laquelle le préfet de la Seine-Maritime a décidé la création de la commune nouvelle en leur lieu et place, l'illégalité de ces délibérations peut être invoquée à

l'appui des conclusions en annulation de l'arrêté préfectoral ; que, d'autre part, M. BERNARD, conseiller municipal de l'ancienne commune de Bois-Guillaume et de la commune nouvelle de Bois-Guillaume - Bihorel, a intérêt à agir contre l'arrêté préfectoral du 29 août 2011 ; qu'il peut, dès lors, contrairement à ce que prétend le préfet de la Seine-Maritime, invoquer à l'appui de ses conclusions en annulation de l'arrêté, enregistrées sous le n° 1103111, tout moyen, et notamment des moyens mettant en cause la légalité de la délibération préparatoire du 4 juillet 2011 adoptée par le conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel, alors même qu'il n'était ni conseiller municipal ni habitant de cette ancienne commune ; qu'enfin, à supposer que le préfet doive être regardé comme soulevant une fin de non recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir de M. BERNARD en annulation de la délibération de l'ancienne commune de Bihorel du 4 juillet 2011, il ne ressort pas des pièces du dossier que le requérant ait entendu soutenir de telles conclusions ;

11. Considérant que les conclusions, présentées dans le cadre de la requête n° 1103345, tendant à l'annulation des décisions des 22 et 26 septembre 2011, par lesquelles les maires des communes de Bois-Guillaume et de Bihorel ont rejeté les recours gracieux dirigés contre les délibérations des communes en date du 4 juillet 2011, lesquelles constituent, ainsi qu'il a été dit, des mesures préparatoires ne faisant pas grief, sont elles-mêmes irrecevables et doivent, pour ce motif, être rejetées ;

12. Considérant que les conclusions, présentées dans la requête n° 1102508, tendant à l'annulation de la décision implicite par laquelle le préfet de la Seine-Maritime a refusé de faire droit à la demande de l'ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS" de déférer au tribunal administratif la délibération du 4 juillet 2011 du conseil municipal de Bihorel sont irrecevables et doivent, pour ce motif, être rejetées ;

13. Considérant qu'aux termes de l'article 1635 bis Q du code général des impôts : *« I.-Par dérogation aux articles 1089 A et 1089 B, une contribution pour l'aide juridique de 35 € est perçue par instance introduite en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire ou par instance introduite devant une juridiction administrative. II. — La contribution pour l'aide juridique est exigible lors de l'introduction de l'instance. (...) V. — Lorsque l'instance est introduite par un auxiliaire de justice, ce dernier acquitte pour le compte de son client la contribution par voie électronique. (...) »* et qu'aux termes de l'article R. 411-2 du code de justice administrative, dans sa rédaction en vigueur à la date d'enregistrement de la requête n° 113345 : *« Lorsque la contribution pour l'aide juridique prévue à l'article 1635 bis Q du code général des impôts est due et n'a pas été acquittée, la requête est irrecevable. / Cette irrecevabilité est susceptible d'être couverte après l'expiration du délai de recours. (...) Par exception au premier alinéa de l'article R. 612-1, la juridiction peut rejeter d'office une requête entachée d'une telle irrecevabilité sans demande de régularisation préalable, lorsque l'obligation d'acquitter la contribution ou, à défaut, de justifier du dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle est mentionnée dans la notification de la décision attaquée ou lorsque la requête est introduite par un avocat. »* ; qu'il ressort de ces dispositions que la juridiction administrative saisie n'est pas tenue de rejeter une requête introduite sans être accompagnée de la contribution pour l'aide juridique au jour où elle a été enregistrée, même lorsque la requête est introduite, comme en l'espèce, par un avocat ; que, dès lors, et compte tenu également de la circonstance qu'il ressort des pièces du dossier que cette contribution a été acquittée en cours d'instance, la fin de non recevoir opposée par la commune de Bois-Guillaume - Bihorel à l'encontre de la requête n° 1103345 présentée pour M. TERNISIEN, au motif du défaut d'acquiescement de la contribution pour l'aide juridique au jour de son enregistrement, doit, en tout état de cause, être rejetée ;

14. Considérant qu'il ne ressort pas des écritures de M. BERNARD que celui-ci aurait entendu solliciter, dans le cadre de sa requête enregistrée sous le n° 1103111, l'annulation de la délibération de la commune de Bois-Guillaume en date du 4 juillet 2011 ; que la fin de non recevoir opposée par la commune, tirée de ce que cette demande d'annulation constituerait une demande nouvelle irrecevable, doit, par suite, nécessairement, être rejetée ;

15. Considérant qu'il ressort des pièces des dossiers que, d'abord, le maire de l'ancienne commune de Bihorel a été habilité à défendre la commune en justice par délibération du 22 avril 2008 ; qu'ensuite, le maire de l'ancienne commune de Bois-Guillaume a été habilité à défendre les intérêts de cette commune en justice par délibération du 17 juin 2009 ; qu'enfin, le maire de la commune nouvelle de Bois-Guillaume – Bihorel a été habilité à défendre en justice les intérêts de la commune par délibération du 19 janvier 2012 ; que les fins de non recevoir opposées pour M. TERNISIEN doivent, dès lors, être rejetées ;

Sur les conclusions en annulation dirigées contre l'arrêté du préfet de la Seine-Maritime en date du 29 août 2011 :

16. Considérant que la légalité des délibérations concordantes adoptées le 4 juillet 2011 par les anciennes communes de Bois-Guillaume et de Bihorel, actes préparatoires à l'arrêté du préfet de la Seine-Maritime en date du 29 août 2011, est susceptible d'être discutée, par tout requérant ayant intérêt à agir contre l'arrêté préfectoral, à l'appui des conclusions en annulation dirigées contre cet arrêté ;

En ce qui concerne les moyens mettant en cause, par exception, la légalité de la délibération du conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel en date du 4 juillet 2011 :

17. Considérant, en premier lieu, que M. TERNISIEN soutient que la délibération litigieuse méconnaît les dispositions de l'article L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales aux termes desquelles : « *Le vote a lieu au scrutin public à la demande du quart des membres présents. Le registre des délibérations comporte le nom des votants et l'indication du sens de leur vote. / Il est voté au scrutin secret : 1° Soit lorsqu'un tiers des membres présents le réclame ; 2° Soit lorsqu'il y a lieu de procéder à une nomination ou à une présentation. (...)* » ; que si le maire de l'ancienne commune de Bihorel a pris l'initiative de consulter le conseil municipal sur l'opportunité de procéder à un vote à bulletin secret, il ressort de la délibération que plus d'un tiers des membres du conseil s'est prononcé, par un vote à main levée, en faveur de ce mode de scrutin ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit être écarté ;

18. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les procès-verbaux des délibérations des anciennes communes de Bihorel et de Bois-Guillaume ne constituent pas « le reflet exact du déroulement de la séance » de chaque conseil, ainsi que l'allègue M. TERNISIEN ; qu'en effet, d'une part, le fait que les rapports des maires des communes soient identiques est lié à la circonstance que les délibérations ont été prises après consultation des électeurs des deux communes, sur le fondement des articles L. 1112-15 et suivants du code général des collectivités territoriales, sur un projet de délibération identique et, d'autre part, il ressort des procès-verbaux que la délibération de l'ancienne commune de Bihorel a été adoptée avec une majorité de 20 voix pour, 7 contre et 2 abstentions alors que la délibération de l'ancienne commune de Bois-Guillaume a été adoptée avec 21 voix pour, 10 contre et une abstention ;

19. Considérant, en troisième lieu, que le moyen, invoqué par M. TERNISIEN, tiré de l'absence de toute note explicative de synthèse adressée aux conseillers municipaux de l'ancienne commune de Bihorel avant la séance du conseil municipal du 4 juillet 2011 manque en fait ;

20. Considérant, en quatrième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment de la main courante rédigée par les policiers municipaux, que la convocation et la note explicative de synthèse afférentes à la séance du conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel en date du 4 juillet 2011 ont été distribuées le 28 juin 2011 aux conseillers municipaux, soit par une distribution en main propre, soit par leur remise dans les boîtes aux lettres des domiciles des intéressés ; qu'ainsi, ni M. TERNISIEN ni l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS » ne sont fondés à soutenir que le délai de cinq jours francs qui, par application des dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, doit séparer la date d'envoi de la convocation de la séance, n'a pas été respecté ;

21. Considérant, en cinquième lieu, qu'en se bornant à soutenir que la délibération n° 69/2011, adoptée par le conseil municipal de l'ancienne commune de Bois-Guillaume le 21 avril 2011 pour l'organisation de la consultation des électeurs de la commune le 26 juin 2011, n'a pas respecté les formes prescrites par les dispositions de l'article L. 1112-17 du code général des collectivités territoriales, M. TERNISIEN n'établit pas, en tout état de cause, que la délibération de l'ancienne commune de Bihorel, en date du 4 juillet 2011, serait entachée des mêmes vices ;

22. Considérant, en sixième lieu, qu'aux termes de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. (...)* » et qu'aux termes de l'article L. 2121-13 du même code : « *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.* » ; qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, les membres du conseil municipal doivent disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat ; que cette information, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications et la portée de leurs décisions ;

23. Considérant, d'abord, que le préfet de la Seine-Maritime et la commune de Bois-Guillaume – Bihorel soutiennent que, dès lors que la composition du conseil municipal de la commune nouvelle jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux n'était pas un élément relevant de la décision des conseils municipaux et qu'elle n'avait qu'un caractère temporaire, ses membres n'avaient pas à en être informés ; que, cependant, si les conseils municipaux des communes concernés n'avaient pas à fixer la composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période courant de la création de la commune nouvelle, le 1^{er} janvier 2012, au renouvellement général des conseils municipaux, en 2014, dès lors que cette composition relevait de la seule compétence du préfet en application des dispositions de l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales, la mise en œuvre des dispositions de ce code devait conduire à l'exclusion de quatre élus de l'ancienne commune de Bihorel, dont notamment deux, MM. Ravenel et Buisson, étaient les seuls représentants de leur liste, dont il n'est pas contesté qu'elles avaient recueilli respectivement 13,49 et 12,25 % des suffrages exprimés au premier tour du scrutin municipal de 2008 et cette période transitoire devait durer en l'espèce plus de deux années et ainsi représenter plus d'un tiers du mandat électoral des

conseillers municipaux ; que, dans ces conditions, cette composition temporaire du conseil municipal devait être portée à la connaissance des conseillers afin que les élus puissent mesurer, en toute connaissance de cause, les implications et la portée de leur demande de création d'une commune nouvelle plus de deux années avant le renouvellement général des conseils municipaux ; qu'il ressort d'un courriel en date du 21 janvier 2011 adressé par le directeur des relations avec les collectivités locales de la préfecture de la Seine-Maritime au directeur général des services de l'ancienne commune de Bois-Guillaume, qui l'a transmis aux maires des anciennes communes de Bois-Guillaume et de Bihorel, en se prévalant notamment des contacts pris avec le ministère de l'intérieur, que « L'ensemble des conseillers a un droit à rentrer dans le nouveau conseil pour cette période transitoire. » dès lors que « l'addition des 2 conseils se trouvant en deçà du plafond de 69 membres » ; que, selon le compte-rendu des débats de la réunion thématique du 8 mars 2011, tenue dans le cadre du « débat public », a été mentionnée « une période transversale 2012-2014 comprenant un conseil municipal élargi avec un seul maire » ; qu'il ressort également du compte rendu de la réunion thématique qui a eu lieu le 31 mars 2011 avec notamment les élus et les habitants des communes concernées que ceux-ci ont été informés de ce que le conseil municipal de la commune nouvelle, pendant une période transitoire, résulterait d'une « fusion » des conseils municipaux des anciennes communes, sauf à ce qu'un seul maire dirige la commune nouvelle ; que, selon le site internet mis en place dans le cadre du « débat public » par la société Etat d'Esprit, à la question « si la création de la commune nouvelle est décidée au 1^{er} janvier 2012, quel conseil municipal dirigera la commune ? » figurait la réponse suivante « 2012-2014, les élus actuels des deux conseils municipaux constitueront le conseil municipal unique » ; qu'il ressort de la note explicative de synthèse adressée aux conseillers municipaux de l'ancienne commune de Bihorel en vue de la séance du conseil en date du 4 juillet 2011 que la création de la commune nouvelle conduira à la « réunion » des deux conseils municipaux ; qu'il ressort ainsi des pièces du dossier que les conseillers municipaux de l'ancienne commune de Bihorel ont été amenés à penser que l'ensemble des membres des conseils municipaux des deux communes siègeraient, pendant cette période transitoire, au conseil municipal de la commune nouvelle et ont, ainsi, reçu une information erronée sur la composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période courant de la création de la commune nouvelle, le 1^{er} janvier 2012, au renouvellement général des conseils municipaux en 2014 ; que le moyen tiré du défaut d'information des élus, soutenu par l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS » ainsi que MM. BERNARD et TERNISIEN, doit donc être accueilli dans sa première branche, et ce alors même que l'inexactitude de l'information fournie ne résulte pas d'une intention délibérée du maire de l'ancienne commune de Bihorel ;

24. Considérant, ensuite, qu'il ressort des termes mêmes de la délibération querellée que le conseil municipal s'est prononcé favorablement sur la création d'une commune nouvelle au regard de la circonstance qu'était prévue une « compensation financière de l'Etat (estimée à plus de 6 millions d'euros sur 12 ans), résultant de l'application de la convergence des taux d'imposition » ; que la commune de Bois-Guillaume – Bihorel ne peut utilement faire valoir que cette aide de l'Etat ne constituait pas un élément déterminant de la demande de création de la commune nouvelle au motif qu'elle ne représente, au titre de l'année 2012, qu'une faible partie du budget communal dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que l'aide devait compenser la perte de recettes fiscales liée à la mise en place de la convergence des taux d'imposition et donc un manque de recettes lié à la création de la commune nouvelle ; que ce motif de la délibération du 4 juillet 2011, relatif à une aide de l'Etat, fait référence à la convergence des taux d'imposition prévue par l'article 1638 du code général des impôts en cas de mise en place d'une procédure d'intégration fiscale progressive et il ressort de l'ensemble des pièces du dossier que les élus ont estimé, aidés en cela par l'étude de la société KPMG de mi décembre 2010 et la synthèse de la réunion thématique qui s'est tenue le 31 mars 2011 dans le cadre du « débat

public », que l'article L. 2335-4 du code général des collectivités territoriales prévoyait le versement d'une aide de l'Etat, sur douze ans, en cas de mise en œuvre de cette procédure d'intégration fiscale progressive ; que, cependant, les dispositions de l'article L. 2335-4 du code général des collectivités territoriales aux termes desquelles « *Pendant la période au cours de laquelle s'appliquent les dispositions tendant à faciliter l'intégration fiscale progressive des communes fusionnées, l'Etat accorde une aide financière à la nouvelle commune. (...)* » n'ont pas vocation à s'appliquer lorsque l'intégration fiscale progressive est mise en œuvre par une commune nouvelle créée sur le fondement de la loi du 16 décembre 2010 ; qu'en effet, cette loi n'a procédé à aucune modification des dispositions de l'article L. 2335-4 du code général des collectivités territoriales, lesquelles ne trouvent à s'appliquer que dans le cadre du dispositif prévu par la loi du 16 juillet 1971, envisageant des « communes fusionnées », donnant lieu à des nouvelles communes et non pas à des communes nouvelles ; que les travaux parlementaires afférents à la loi du 16 décembre 2010 confirment d'ailleurs la volonté du législateur de ne pas retenir, dans le cadre du nouveau régime, l'incitation financière prévue par l'Etat dans le cadre des fusions de communes ; qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que les communes nouvelles auraient droit à une aide de l'Etat sur un autre fondement que celui implicitement mais nécessairement évoqué dans la délibération du 4 juillet 2011 ; que la commune de Bois-Guillaume – Bihorel n'est pas fondée à soutenir que, au jour de l'adoption de la délibération du 4 juillet 2011, son maire ne pouvait que communiquer aux conseillers municipaux l'information erronée qu'il avait lui-même reçue des services fiscaux et préfectoraux eu égard, d'une part, à la circonstance que la loi du 16 décembre 2010 était intervenue plus de six mois auparavant et, d'autre part, que le courrier du directeur des finances publiques dont se prévaut la commune concernant son éligibilité à l'aide de l'Etat, du 25 octobre 2011, est postérieur à la délibération en litige ; qu'il ressort donc des pièces du dossier que les élus du conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel ont reçu une information inexacte sur la possibilité pour la commune nouvelle de bénéficier d'une aide financière de l'Etat sur douze années, de nature à les tromper sur les implications de leur demande de création d'une commune nouvelle ; que le moyen tiré du défaut d'information des élus doit donc être accueilli dans sa seconde branche ;

25. Considérant, en outre, que l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS » soutient que les membres du conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel ont reçu une information partielle et insuffisante sur les conséquences de la création d'une commune nouvelle en matière d'imposition locale ; qu'elle fait valoir à cet égard, d'abord, que les élus, informés par la note explicative de synthèse afférente à la séance du 4 juillet 2011 de la circonstance que la création de la commune nouvelle allait conduire à des « impôts en baisse à Bihorel et équivalents à Bois-Guillaume du fait d'abattements plus favorables », n'ont pas été suffisamment avertis de ce que ces implications fiscales n'étaient liées qu'à la quote-part de la taxe d'habitation relevant de la compétence de la commune et que n'étaient pas prises en compte les décisions adoptées ou susceptibles de l'être par la communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA) en matière de taxe d'habitation et dont il devait nécessairement résulter, pour les habitants de l'ancienne commune de Bihorel, une augmentation de la taxe d'habitation ; que, cependant, d'une part, les élus de la commune concernée n'avaient pas à être particulièrement informés des décisions prises ou susceptibles d'être prises par la CREA en matière de taxe d'habitation, cette information ne leur permettant pas directement d'appréhender le contexte, de comprendre les motifs de fait et de droit ou de mesurer les implications de leur décision, portant sur la création d'une commune nouvelle ; que, d'autre part, et en tout état de cause, il ressort de la combinaison des dispositions des articles 1411 et 1639 A bis du code général des impôts que la communauté d'agglomération pouvait, jusqu'au 30 septembre 2011, décider de fixer le montant des abattements facultatifs applicables aux valeurs locatives brutes, assiettes de la taxe d'habitation ; que, dès lors, les conseillers municipaux de l'ancienne commune de Bihorel ne pouvaient pas

être complètement informés, avant la séance du conseil du 4 juillet 2011, des choix que la CREA était susceptible de faire en matière d'abattement de taxe d'habitation ; que l'association requérante fait valoir, ensuite, que les membres du conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel auraient dû être informés de la circonstance que l'ancienne commune de Bois-Guillaume avait, en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties, supprimé l'exonération afférente aux constructions nouvelles, au contraire de l'ancienne commune de Bihorel qui avait conservé cette exonération, dès lors qu'elle manifestait une disparité entre les communes en matière de fiscalité locale ; qu'il ressort des dispositions du code général des impôts applicables aux impôts directs locaux que les communes ont la faculté d'adopter des délibérations par lesquelles elles décident soit d'exonérations de taxes foncières, soit de ne pas appliquer les exonérations prévues par la loi ; qu'elles ont également la faculté de prévoir des abattements sur les bases d'imposition à la taxe d'habitation ; que cette liberté accordée aux communes implique nécessairement, lorsque des communes décident de créer entre elles une commune nouvelle, que, préalablement à cette création, les membres du conseil municipal de chaque commune concernée soient informés avec précision des choix fiscaux opérés par les communes ayant vocation à composer la commune nouvelle dès lors que cette information permet aux intéressés de mesurer, de manière concrète, l'ampleur des éventuelles disparités existant entre les régimes fiscaux auxquels sont soumis les contribuables communaux et la portée de leur décision, qui impliquait nécessairement, en l'espèce, une nouvelle prise de position des élus de Bihorel, minoritaires en nombre dans le conseil municipal de la commune nouvelle, sur la suppression éventuelle de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les constructions nouvelles ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier et notamment ni de la note explicative de synthèse adressée aux conseillers municipaux avant la tenue de la séance du 4 juillet 2011 ni des études réalisées par la société KPMG, que les choix de politique fiscale opérés par l'ancienne commune de Bois-Guillaume aient été portés à la connaissance des élus de l'ancienne commune de Bihorel en matière de suppression de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction, régie par l'article 1383 du code général des impôts, ni d'ailleurs sur les autres exonérations éventuellement décidées par cette ancienne commune ; que, dès lors, le moyen soulevé par l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS », relatif à l'insuffisance d'information des membres du conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel, doit être accueilli dans sa troisième branche, relative aux implications fiscales de la création d'une commune nouvelle ;

26. Considérant, encore, que l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS » soutient que les membres du conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel n'ont pas été suffisamment informés du coût de la création de la commune nouvelle de Bois-Guillaume - Bihorel ; que, d'une part, cependant, d'abord, elle ne peut utilement invoquer, à l'appui de sa contestation de la délibération du 4 juillet 2011, le manque d'information sur le coût de l'étude confiée à la société KPMG dès lors que le marché de prestation intellectuelle afférent à cette étude a été conclu par décision du maire de l'ancienne commune de Bihorel n° 207/09 en date du 20 novembre 2009 que les requérants auraient dû attaquer en temps utile ; qu'ensuite, l'association requérante ne peut non plus faire utilement valoir le manque d'information des élus sur le coût du marché passé avec la société Etat d'Esprit dès lors qu'il leur appartenait notamment de demander l'annulation de la délibération par laquelle le conseil municipal de l'ancienne commune de Bois-Guillaume a, le 17 janvier 2011, autorisé son maire à signer le marché avec la société en méconnaissance de l'article 5 de la convention constitutive du groupement de commandes du 22 décembre 2010 selon lequel « chaque membre du groupement, pour ce qui le concerne, signe le marché (...) » ; qu'enfin, l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS » ne peut également pas utilement se prévaloir, à l'appui de sa contestation de la légalité de la délibération du 4 juillet 2011, du défaut d'information des membres du conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel sur le coût de l'organisation de la consultation des

électeurs du 26 juin 2011 dès lors que ce défaut d'information ne pouvait être utilement invoqué qu'à l'encontre de la délibération en date du 21 avril 2011 par laquelle le conseil municipal a approuvé le principe de la consultation des électeurs et arrêté les modalités d'organisation de cette consultation ;

27. Considérant, d'autre part et en revanche, que l'association requérante peut utilement arguer, à l'encontre de la délibération querellée, du défaut d'information des membres du conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel sur les économies susceptibles de résulter de la création d'une commune nouvelle dès lors que ces économies potentielles constituent une des implications du projet de création d'une telle commune et un des motifs de la délibération litigieuse ; qu'il ressort des pièces du dossier que le projet de création d'une commune nouvelle a été précédé de nombreuses études, réalisées par la société KPMG, identifiant les domaines dans lesquels des économies d'échelle pouvaient être envisagées, compte tenu de la mutualisation des moyens utilisés par les communes, notamment en matière de suppression des doublons des postes d'encadrement ou de possibilités de renégociation des contrats en cours, au regard de l'augmentation du volume des prestations commandées ; que si ces études, dont il n'est pas contesté qu'elles ont été transmises aux membres du conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel dès leur achèvement et dont l'existence a été rappelée dans la note explicative de synthèse établie en vue de la séance du conseil municipal du 4 juillet 2011, ne comportent pas d'éléments chiffrés à cet égard, il appartenait aux élus de demander au maire les informations supplémentaires dont ils estimaient avoir besoin pour se prononcer en toute connaissance de cause ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, et qu'il n'est pas allégué, que de telles informations auraient vainement été demandées au maire de l'ancienne commune de Bihorel avant la séance du 4 juillet 2011 ; que, dans ces conditions, l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS » n'est pas fondée à soutenir que les membres du conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel n'auraient pas été suffisamment informés des économies susceptibles de résulter de la création d'une commune nouvelle avec l'ancienne commune de Bois-Guillaume ; que le moyen tiré du défaut d'information des élus doit, donc, être écarté dans sa quatrième branche ;

28. Considérant, enfin, que l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS » relève que la loi du 16 décembre 2010, qui remplace les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la fusion de communes par un dispositif nouveau de création de commune nouvelle, a été adoptée entre l'envoi aux membres des conseils municipaux des anciennes communes de Bois-Guillaume et de Bihorel de la convocation et de la note explicative de synthèse, les 13 et 15 décembre 2010, et la séance de ces conseils, en date du 20 décembre 2010 ; que cependant, d'une part, cette circonstance ne peut être utilement invoquée, à l'appui de la contestation de la délibération en date du 4 juillet 2011, pour démontrer que les élus de l'ancienne commune de Bihorel n'auraient pas été suffisamment informés, à cette date, du « contexte juridique » applicable à la création d'une commune nouvelle ; que, d'autre part, à supposer que l'association requérante entende se prévaloir, à l'encontre de la délibération du 4 juillet 2011, de l'illégalité de la délibération du 20 décembre 2010, ce moyen doit être écarté comme inopérant dès lors que la délibération du 4 juillet 2011 n'est pas prise sur le fondement de celle du 20 décembre 2010 ; que, par suite, le moyen tiré de l'insuffisance d'information des élus doit être écarté dans sa cinquième branche ;

29. Considérant, en septième lieu, qu'aux termes de l'article L. 1112-20 du code général des collectivités territoriales, relatif à la consultation des électeurs : « *Les électeurs font connaître par oui ou par non s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte qui leur est présenté. Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, l'autorité compétente de la collectivité territoriale arrête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet.* » ; qu'il ressort du

compte rendu des débats qui ont eu lieu pendant la séance du conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel le 4 juillet 2011 que ses membres ont bien arrêté leur décision après avoir pris connaissance des résultats de la consultation des habitants de la commune en date du 26 juin 2011 sur le projet de création d'une commune nouvelle ; qu'ainsi le moyen, invoqué par M. TERNISIEN et par l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS », doit être écarté ;

30. Considérant, en huitième lieu, d'abord, que ni la création d'une commune nouvelle ni la consultation des électeurs sur un projet de création d'une telle commune ne constitue une situation régie par le droit communautaire ; qu'ensuite, il ressort clairement des termes de l'article L. 1112-17 du code général des collectivités territoriales que la consultation des électeurs ne constitue qu'une demande d'avis, lequel ne saurait, en l'absence de précision en ce sens, être réputé conforme ; qu'enfin, les engagements pris par les maires des anciennes communes de Bois-Guillaume et de Bihorel, de tenir compte des résultats de la consultation des électeurs des deux communes sur le projet de création de la commune nouvelle de Bois-Guillaume – Bihorel, ne constituent pas une source de droit dont la méconnaissance serait susceptible d'entacher d'illégalité une délibération prise sans les respecter ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de confiance légitime, invoqué par M. BERNARD, doit être écarté dans toutes ses branches ;

31. Considérant, en neuvième lieu, que l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS » soutient que le non respect des résultats de la consultation des électeurs sur le projet de création d'une commune nouvelle méconnaît, d'une part, le principe de la souveraineté nationale affirmé par l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le préambule et l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 et, d'autre part, les dispositions de l'article 72-1 de la Constitution en vertu desquelles « (...) *La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.* » ; que ces moyens mettent nécessairement en cause la constitutionnalité des dispositions législatives du code général des collectivités territoriales relatives à la fois à la création d'une commune nouvelle et à la consultation des électeurs ; qu'ils ne peuvent, dès lors, sauf à être soulevés par mémoire distinct dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, être soulevés devant le juge administratif, qui est incompétent pour apprécier la constitutionnalité de dispositions législatives ;

32. Considérant, en dixième lieu, d'une part, que la consultation des électeurs organisée le 26 juin 2011 ne constituait, conformément aux dispositions des articles L. 1112-15 et suivants du code général des collectivités territoriales, qu'une demande d'avis ; que, d'autre part, aucun principe ni aucune règle n'implique que les membres d'un conseil municipal ne peuvent décider que de projets qui auraient été discutés ou annoncés lors des élections municipales ; que, par suite, l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS » n'est pas fondée à soutenir qu'en demandant la création de la commune nouvelle les conseillers municipaux de l'ancienne commune de Bihorel auraient « outrepassé leur mandat » ;

33. Considérant, en onzième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que les anciennes communes de Bihorel et de Bois-Guillaume, communes contigües du plateau nord de l'agglomération de Rouen, formaient une commune unique jusqu'en 1892 ; qu'il n'est pas contesté qu'elles géraient en commun plusieurs services et équipements publics, notamment une piscine, une école de musique, l'aménagement d'une zone d'activités économiques, un centre médico-social et une déchetterie ; que, contrairement à l'ancienne commune de Bihorel, l'ancienne commune de Bois-Guillaume voit sa population augmenter depuis plusieurs années et fait face à une pénurie de logements locatifs sociaux alors que l'ancienne commune de Bihorel en accueille plus que le pourcentage de 20 % fixé par l'article L. 302-5 du code de la

construction et de l'habitation ; qu'elles sont toutes deux dans une situation financière saine ; que la pyramide des âges des agents des deux communes est complémentaire ; que l'augmentation de la pression fiscale sur les habitants de l'ancienne commune de Bois-Guillaume, résultant de la création de la commune nouvelle, pouvait être lissée sur douze années en application des dispositions de l'article 1638 du code général des impôts ; qu'en demandant au préfet de la Seine-Maritime la création d'une commune nouvelle, les élus de l'ancienne commune de Bihorel n'ont donc pas commis d'erreur manifeste d'appréciation ;

34. Considérant, en douzième lieu, que même si l'ancienne commune de Bois-Guillaume avait intérêt, en vue de tendre vers la satisfaction du pourcentage de 20 % de logements locatifs sociaux prévu par les dispositions de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, à créer une commune nouvelle avec l'ancienne commune de Bihorel, dont le parc locatif social dépasse cet objectif, il ne ressort pas des pièces du dossier que le contournement de cet objectif ait constitué le motif déterminant la demande de création de la commune nouvelle par le conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel ; que, dès lors, le moyen, invoqué par M. BERNARD, tiré du détournement de pouvoir, doit être écarté ;

En ce qui concerne les moyens mettant en cause, par exception, la légalité de la délibération du conseil municipal de l'ancienne commune de Bois-Guillaume en date du 4 juillet 2011 :

35. Considérant, en premier lieu, que le moyen, invoqué par M. TERNISIEN, tiré de l'identité des procès-verbaux des délibérations des deux anciennes communes de Bois-Guillaume et de Bihorel en date du 4 juillet 2011, doit être écarté pour les mêmes motifs que ceux précédemment évoqués ;

36. Considérant, en deuxième lieu, que le moyen, invoqué par M. TERNISIEN, tiré de l'absence de toute convocation et note explicative de synthèse adressées aux conseillers municipaux de l'ancienne commune de Bois-Guillaume avant la séance du conseil municipal du 4 juillet 2011, manque en fait ;

37. Considérant, en troisième lieu, que M. TERNISIEN n'établit pas, par ses seules allégations générales, que la convocation et la note explicative de synthèse seraient parvenues aux membres du conseil municipal de l'ancienne commune de Bois-Guillaume dans un délai inférieur à celui de cinq jours francs prévu par les dispositions précitées de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;

38. Considérant, en quatrième lieu, qu'il ressort du compte rendu des débats qui ont eu lieu pendant la séance du conseil municipal de l'ancienne commune de Bois-Guillaume le 4 juillet 2011 que ses membres ont bien arrêté leur décision après avoir pris connaissance des résultats de la consultation des habitants de la commune en date du 26 juin 2011 sur le projet de création d'une commune nouvelle ; que, le moyen invoqué par M. TERNISIEN, tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 1112-20 du code général des collectivités territoriales, doit, par suite, être écarté ;

39. Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes de l'article L. 1112-17 du code général des collectivités territoriales, relatif à la consultation des électeurs : « *L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale arrête le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Sa délibération indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. Elle fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs. Elle est transmise deux mois au moins avant la date du scrutin au représentant de l'Etat. (...)* » ; que M. TERNISIEN soutient, à

l'appui de la contestation de la validité de la délibération de l'ancienne commune de Bois-Guillaume du 4 juillet 2011, que celle-ci est dépourvue de base légale dès lors que la délibération n° 69/2011 du 21 avril 2011, organisant la consultation des électeurs du 26 juin 2011, n'a pas été régulièrement publiée et a été prise sans respecter les formes exigées par les dispositions précitées de l'article L. 1112-17 du code général des collectivités territoriales, relatif à cette consultation ; que, contrairement à ce que soutient la commune en défense, le moyen invoqué n'est pas inopérant, quand bien même l'avis donné par les électeurs ne liait pas les conseillers municipaux, dès lors que la délibération du 4 juillet 2011 a bien été prise sur le fondement des articles L. 1112-15 et suivants du code général des collectivités territoriales ; mais qu'il ressort des pièces du dossier que la délibération du 21 avril 2011 a effectivement été publiée au recueil des actes administratifs de l'ancienne commune de Bois-Guillaume et transmise au préfet de la Seine-Maritime plus de deux mois avant la date de la consultation des électeurs ; qu'en outre, elle indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis ; qu'enfin, s'agissant des autres « formes » qui seraient prévues par l'article L. 1112-17 du code susmentionné, la branche du moyen n'est pas assortie des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé ; que, dès lors, le moyen invoqué doit être écarté dans toutes ses branches ;

40. Considérant, en sixième lieu, pour les mêmes motifs que ceux précédemment exposés s'agissant de la délibération de l'ancienne commune de Bihorel en date du 4 juillet 2011, que MM. BERNARD et TERNISIEN sont fondés à soutenir que les membres du conseil municipal de l'ancienne commune de Bois-Guillaume ont reçu une information erronée sur la composition du conseil municipal de la commune nouvelle de Bois-Guillaume – Bihorel pendant la période courant de la création de la commune nouvelle au renouvellement général des conseils municipaux, en 2014 ; qu'en outre, pour les mêmes motifs que ceux précédemment indiqués, M. BERNARD est fondé à soutenir que les élus de l'ancienne commune de Bois-Guillaume ont été inexactement informés au sujet du versement, par l'Etat, d'une aide accompagnant la création d'une commune nouvelle ;

41. Considérant que M. BERNARD soutient, de plus, que les élus de l'ancienne commune de Bois-Guillaume n'ont pas été suffisamment informés de la baisse des dotations de fonctionnement de l'Etat et de l'établissement public de coopération intercommunale qui résulterait de la création de la commune nouvelle et des catégories d'habitants de Bois-Guillaume touchés par la hausse des impôts communaux ; que, cependant, d'une part, l'argument portant sur la baisse des dotations de fonctionnement de l'Etat et de l'établissement public de coopération intercommunale n'est pas assorti des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé ; que, d'autre part, la note explicative de synthèse adressée aux élus avant la séance du conseil municipal du 4 juillet 2011 faisait état d'« impôts (...) équivalent(s) à Bois-Guillaume du fait d'abattements plus favorables » et rappelait l'étude menée par la société KPMG ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, et il n'est pas allégué, que les élus auraient vainement demandé au maire de l'ancienne commune de Bois-Guillaume, avant la séance du conseil municipal, des explications complémentaires leur permettant de comprendre le fondement des affirmations de la note explicative de synthèse relatives à une équivalence des impôts pesant sur les habitants ; que, par suite, M. BERNARD n'est pas fondé à soutenir que le droit à l'information des élus de l'ancienne commune de Bois-Guillaume a été méconnu sur les points sus évoqués ;

42. Considérant, en septième lieu, pour les mêmes motifs que ceux précédemment exposés, que le moyen, invoqué par M. BERNARD, tiré de la méconnaissance du principe de confiance légitime, doit être écarté ;

43. Considérant, en huitième lieu, pour les mêmes motifs que ceux précédemment indiqués, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en demandant au préfet la création d'une commune nouvelle, le conseil municipal de l'ancienne commune de Bois-Guillaume aurait commis une erreur manifeste d'appréciation ;

44. Considérant, en neuvième lieu, pour les mêmes motifs que ceux précédemment exposés, que le moyen, invoqué par M. BERNARD, tiré du détournement de pouvoir au regard de l'objectif de logement locatif social posé par l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, doit être écarté comme manquant en fait ;

En ce qui concerne les moyens propres à l'arrêté du préfet de la Seine-Maritime en date du 29 août 2011 :

45. Considérant, en premier lieu, compte tenu de ce qui a été dit s'agissant de la méconnaissance du droit à l'information des conseillers municipaux des anciennes communes de Bihorel et de Bois-Guillaume, conduisant au constat de l'illégalité des délibérations concordantes adoptées le 4 juillet 2011, actes préparatoires à l'arrêté du préfet de la Seine-Maritime, que l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS », M. TERNISIEN et M. BERNARD sont fondés à soutenir que l'arrêté du 29 août 2011 est entaché d'illégalité et doit, par suite, être annulé ;

46. Considérant, en deuxième lieu, que la décision par laquelle l'autorité préfectorale crée une commune nouvelle en lieu et place de communes contigües ne constitue pas une décision réglementaire et ne présente pas davantage le caractère d'une décision administrative individuelle ; que, dès lors, cette décision n'est pas au nombre des décisions qui doivent être motivées en application de la loi susvisée du 11 juillet 1979 ou d'une autre disposition législative ou réglementaire, notamment de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales invoqué ; que le moyen, soulevé par M. TERNISIEN, tiré du défaut de motivation de l'arrêté par lequel le préfet de la Seine-Maritime a décidé, le 29 août 2011, la création de la commune nouvelle de Bois-Guillaume – Bihorel, ne peut, dès lors, être utilement invoqué ;

47. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales : « *Jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle, l'arrêté du représentant de l'Etat dans le département prononçant cette création fixe la composition du conseil municipal de la commune nouvelle (...)* » ; que l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS » n'est pas fondée à soutenir qu'en fixant le nombre de conseillers municipaux des anciennes communes appelés à siéger au conseil municipal de la commune nouvelle jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux le préfet de la Seine-Maritime aurait outrepassé ses compétences ou aurait modifié le projet soumis à l'avis des électeurs le 26 juin 2011 et à la délibération des conseillers municipaux concernés dès lors que la détermination de la composition du nouveau conseil municipal relevait de sa seule compétence en vertu des dispositions précitées ;

48. Considérant, en quatrième lieu, que les dispositions législatives et réglementaires relatives à la création d'une commune nouvelle n'exigent pas que les conseils municipaux concernés élaborent formellement un « projet de territoire » ; que, par suite, M. BERNARD n'est pas fondé à soutenir que l'arrêté querellé serait illégal au motif que les conseils municipaux des anciennes communes de Bois-Guillaume et de Bihorel n'ont pas établi de « projet de territoire » ;

49. Considérant, en cinquième lieu, d'abord, que la commune nouvelle de Bois-Guillaume - Bihorel n'est pas créée « en lieu et place » de communes appartenant à un même

établissement public de coopération intercommunale mais en lieu et place de communes contiguës, conformément aux dispositions de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales ; qu'ensuite, il ne ressort pas des pièces du dossier que les anciennes communes de Bois-Guillaume et de Bihorel appartenaient à des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre distincts ; qu'enfin, il ne ressort pas plus des pièces du dossier que les anciennes communes étaient membres d'une communauté urbaine ou d'une métropole ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de ce que le préfet de la Seine-Maritime aurait commis une erreur de droit au regard des dispositions de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales ne peut être utilement invoqué par M. TERNISIEN et doit, pour ce motif, être écarté ;

50. Considérant, en sixième lieu, que, pour les mêmes motifs que ceux indiqués s'agissant de la délibération de l'ancienne commune de Bihorel en date du 4 juillet 2011, doivent être écartés comme irrecevables les moyens tirés de la méconnaissance, d'une part, du principe de la souveraineté nationale affirmé par l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le préambule et l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 et, d'autre part, des dispositions de l'article 72-1 de la Constitution ;

51. Considérant, en septième lieu, que le préfet de la Seine-Maritime n'était pas plus obligé que les conseils municipaux des communes concernées de tenir compte des résultats de la consultation de leurs électeurs organisée le 26 juin 2011 dès lors que la demande de création d'une commune nouvelle émanait de délibérations concordantes des conseils municipaux concernés ; que l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS » n'est donc pas fondée à soutenir que l'arrêté contesté serait illégal du fait qu'il n'a pas tenu compte de l'opposition des habitants au projet de création d'une commune nouvelle ;

52. Considérant, en huitième lieu, que s'il résulte des délibérations du 4 juillet 2011 que les anciennes communes ont demandé au préfet de la Seine-Maritime la création de la commune nouvelle au 1^{er} janvier 2012, il ne ressort pas des pièces du dossier que le préfet se serait cru lié par cette demande ; que cette date est en outre cohérente au regard de l'annualité budgétaire, compte tenu des compétences de la commune nouvelle en matière d'imposition locale ; que, par suite, M. TERNISIEN n'est pas fondé à soutenir qu'en décidant de créer la commune nouvelle de Bois-Guillaume - Bihorel au 1^{er} janvier 2012 le préfet aurait entaché sa décision d'incompétence négative ou aurait commis une erreur de droit ;

53. Considérant, en neuvième lieu, qu'aux termes de l'article L. 2113-6 du code général des collectivités territoriales : « *L'arrêté du représentant de l'Etat dans le département prononçant la création de la commune nouvelle en détermine la date et en complète, en tant que de besoin, les modalités.* » ; que, d'une part, contrairement aux allégations de M. TERNISIEN, l'arrêté préfectoral contesté a bien réglé le sort des biens communaux dès lors qu'il prévoit, en son article 5, que « les biens et droits des anciennes communes sont dévolus à la commune nouvelle » ; que, d'autre part, la circonstance que son article 6 fasse mention de ce que « des arrêtés ultérieurs détermineront en tant que de besoin les modalités particulières qu'entraînera la fusion » est sans incidence sur sa légalité ; que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 2113-6 du code général des collectivités territoriales doit, dès lors, être écarté ;

54. Considérant, en dixième lieu, que le conseil municipal de l'ancienne commune de Bois-Guillaume était composé de 33 conseillers et que l'arrêté contesté fixe à 33 le nombre de conseillers de l'ancienne commune de Bois-Guillaume appelés à siéger au conseil municipal de la commune nouvelle de Bois-Guillaume - Bihorel ; que le moyen, invoqué par M. TERNISIEN,

tiré de ce que l'arrêté préfectoral conduit à une augmentation du nombre de conseillers municipaux de l'ancienne commune de Bois-Guillaume doit donc être écarté comme manquant en fait ;

55. Considérant, en onzième lieu, qu'aux termes de l'article L. 2113-7 du code général des collectivités territoriales : « *Jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle, l'arrêté du représentant de l'Etat dans le département prononçant cette création fixe la composition du conseil municipal de la commune nouvelle dans lequel entrent tout ou partie des membres en exercice des anciens conseils municipaux et, dans tous les cas, le maire et les adjoints de chacune des anciennes communes. / L'effectif total du conseil ne peut dépasser soixante-neuf membres, sauf dans les cas où la désignation des maires et adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges complémentaires.* » et qu'aux termes de l'article L. 2113-8 du même code : « *Jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal, le nombre de conseillers provenant de chacun des anciens conseils municipaux est proportionnel, suivant la règle du plus fort reste, au nombre des électeurs inscrits. / Cette répartition s'opère en prenant pour base de calcul un effectif de soixante-neuf sièges au total mais elle ne peut conduire à attribuer à l'une des anciennes communes un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers en exercice. / Si, par application des deux alinéas précédents, une ancienne commune n'obtient pas un nombre de sièges permettant la désignation du maire et des adjoints, le ou les sièges qui doivent lui être attribués en sus à cet effet viennent en complément de la répartition effectuée. / La désignation se fait dans l'ordre suivant : maire, adjoints dans l'ordre de leur élection, conseillers dans l'ordre du tableau.* » ; qu'il n'est pas contesté que le nombre d'électeurs inscrits dans les deux anciennes communes de Bois-Guillaume et de Bihorel était, à la date de l'arrêté litigieux, de 16 945, ce qui impliquait, afin que soit pourvu le nombre maximal théorique de soixante-neuf sièges du conseil municipal de la commune nouvelle, que chaque ancienne commune dispose d'un nombre de conseillers proportionnel au nombre de 245,58 électeurs inscrits ; que l'ancienne commune de Bois-Guillaume, avec 10 755 électeurs inscrits pour 33 conseillers, avait ainsi droit en principe à 43,79 sièges contre 25,21 sièges pour l'ancienne commune de Bihorel, qui comptait 6 190 électeurs inscrits pour 29 conseillers ; que, compte tenu, d'une part, des dispositions précitées prévoyant l'application de la règle du plus fort reste et l'interdiction d'attribuer à l'une des anciennes communes un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers en exercice et, d'autre part, de la circonstance qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il était nécessaire d'attribuer des sièges complémentaires à l'une des anciennes communes pour permettre la présence du maire et des adjoints, c'est par une exacte application de la loi que le préfet de la Seine-Maritime a décidé que le conseil municipal de la commune nouvelle devait être composé, jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux, de 58 membres, dont 33 pour l'ancienne commune de Bois-Guillaume et 25 pour l'ancienne commune de Bihorel, pris dans l'ordre du tableau ; qu'ainsi le moyen, invoqué par M. TERNISIEN et l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS », tiré de la méconnaissance par le préfet des règles de calcul prévues par les dispositions précitées, doit être écarté ;

56. Considérant, en douzième lieu, que les moyens invoqués par l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS » tirés de ce qu'en conduisant à l'exclusion de quatre conseillers municipaux de l'ancienne commune de Bihorel, l'arrêté préfectoral aurait méconnu la liberté d'expression, le pluralisme des courants d'expression, la liberté d'opinion, la libre expression du suffrage et le principe de libre administration des collectivités territoriales, mettent nécessairement en cause la constitutionnalité des dispositions précitées des articles L. 2113-7 et L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales ; qu'ils doivent, dès lors qu'ils ne sont pas soulevés dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, être écartés comme irrecevables devant le juge administratif ;

57. Considérant, en treizième lieu, que le moyen, à le supposer invoqué par l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS », tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 262 du code électoral, qui prévoient une répartition des sièges entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, ne peut être utilement invoqué à l'encontre de l'arrêté contesté dès lors que celui-ci est directement fondé, pour la détermination de la composition du conseil municipal de la commune nouvelle jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux, sur les dispositions précitées des articles L. 2113-7 et L. 2113-8 du code général des collectivités territoriales ;

58. Considérant, en quatorzième lieu, que le moyen, invoqué par l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS », tiré de ce que l'arrêté querellé méconnaît le droit d'accès aux documents administratifs est dépourvu des précisions suffisantes permettant au juge de l'excès de pouvoir d'en apprécier le bien fondé ; qu'il doit, par suite, pour ce motif, être écarté ;

59. Considérant, en quinzième lieu, qu'aux termes de l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales : *« Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs. »* ; que la méconnaissance des dispositions de cet article, qui n'ont pas, en elles-mêmes, de portée normative, ne peut être utilement invoquée devant le juge de l'excès de pouvoir ; que, par suite, le moyen, soulevé par l'ASSOCIATION « BIHOREL AVEC VOUS », tiré de ce que l'arrêté préfectoral du 29 août 2011 méconnaît les dispositions précitées, doit être écarté comme inopérant ;

60. Considérant, en seizième et dernier lieu, qu'il appartient au représentant de l'Etat, lorsqu'il est saisi par des conseils municipaux de demandes concordantes de création d'une commune nouvelle, de se prononcer sur cette demande en prenant en compte l'ensemble des éléments du dossier, notamment la volonté des conseils municipaux concernés et la pertinence du projet de fusion au regard de l'objectif de rationalisation de l'action administrative et de la bonne gestion des services publics ; qu'eu égard aux motifs précédemment exposés s'agissant de la délibération du conseil municipal de l'ancienne commune de Bihorel en date du 4 juillet 2011, il ressort des pièces du dossier que les demandes de création d'une commune nouvelle émanant des communes n'étaient pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation au regard la situation des communes ; que, dès lors, en décidant de la création de la commune nouvelle de Bois-Guillaume - Bihorel, le préfet de la Seine-Maritime n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation ;

Sur les conséquences de l'illégalité de l'arrêté préfectoral du 29 août 2011 :

61. Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la

rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ;

62. Considérant, en premier lieu, d'une part, que l'exactitude et le caractère complet de l'information donnée aux membres des conseils municipaux sur les décisions qu'ils sont amenés à prendre constitue une garantie pour que les intéressés puissent pleinement et utilement exercer leur mandat ; que, d'autre part, il ressort des pièces du dossier que de nombreux contrats ont été signés par la commune nouvelle de Bois-Guillaume - Bihorel depuis sa création, notamment pour l'engagement de personnels et la réalisation de travaux ; qu'elle a également adopté de nombreux actes réglementaires et individuels relatifs à la situation du personnel, à la gestion de ses biens, à la défense de ses intérêts et à la mise en œuvre d'activités de service public ; que, dès lors, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation de l'arrêté préfectoral créant la commune nouvelle aurait des effets manifestement excessifs en raison du risque de mise en cause de ces actes ; que ces circonstances justifient qu'il soit dérogé, à titre exceptionnel, à l'effet rétroactif de l'annulation et que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du présent jugement contre les actes pris sur le fondement de l'arrêté préfectoral du 29 août 2011, les effets de l'arrêté antérieurs à son annulation soient regardés comme définitifs ;

63. Considérant, en second lieu, compte tenu notamment de la nature du moyen d'annulation, de ce qu'aucun des autres moyens soulevés ne peut être accueilli, et de ce qu'il convient de laisser au préfet et aux communes concernées le temps de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la continuité des services publics, qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de prévoir que l'annulation de l'arrêté préfectoral en date du 29 août 2011 prononcée par le présent jugement ne prendra effet qu'à compter du 31 décembre 2013 ;

Sur les dépens :

64. Considérant, d'abord, qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre la contribution pour l'aide juridique acquittée par M. TERNISIEN ainsi que par M. BERNARD, dans le cadre de sa requête enregistrée sous le n° 1103111, à la charge de l'Etat ; qu'ensuite, il ne ressort pas des pièces du dossier que d'autres dépens que la contribution pour l'aide juridique aient été engagés par les parties dans le cadre de la présente instance ; que doit donc être rejeté le surplus des conclusions présentées par M. BERNARD, dans la même requête, tendant à ce que les dépens de l'instance soient mis à la charge de l'Etat ; qu'enfin, doivent être rejetées les conclusions présentées par M. BERNARD, dans la requête enregistrée sous le n° 1102626, tendant à ce que les dépens de l'instance soient mis à la charge de la commune dès lors que celle-ci n'est pas partie perdante ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

65. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances particulières de l'espèce, de faire droit aux conclusions des parties présentées sur le fondement des dispositions susvisées ;

DECIDE :

Article 1er : Les requêtes n° 1100244, présentée par l'ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS", Mmes Firouze DJOUBRI-MICHEL, Rachel GODOT et Martine LACONDE et MM. Benoît PETEL, Guillaume AVISSE et Claude TALEB, et n° 1102626, présentée par M. Dominique BERNARD, sont rejetées.

Article 2 : L'arrêté du préfet de la Seine-Maritime en date du 29 août 2011 portant création de la commune nouvelle de Bois-Guillaume - Bihorel est annulé à compter du 31 décembre 2013.

Article 3 : Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date du présent jugement contre les actes pris sur le fondement de l'arrêté visé à l'article 2, les effets de cet arrêté antérieurs à son annulation sont réputés définitifs.

Article 4 : L'Etat versera à M. Alain TERNISIEN ainsi qu'à M. Dominique BERNARD la somme de 35 euros acquittée par eux au titre de la contribution pour l'aide juridique.

Article 5 : Les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par l'ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS", Mmes Firouze DJOUBRI-MICHEL, Rachel GODOT et Martine LACONDE et MM. Benoît PETEL, Guillaume AVISSE et Claude TALEB, dans le cadre de la requête n° 1102508, par M. Dominique BERNARD, dans le cadre de la requête n° 1103111, par M. Alain TERNISIEN ainsi que par la commune de Bois-Guillaume – Bihorel sont rejetées.

Article 6 : Le surplus des conclusions des requêtes n° 1102508, 1103111 et 1103345 est rejeté.

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à l'ASSOCIATION "BIHOREL AVEC VOUS", à Mmes Firouze DJOUBRI-MICHEL, Rachel GODOT et Martine LACONDE, à MM. Benoît PETEL, Guillaume AVISSE, Claude TALEB, Dominique BERNARD et Alain TERNISIEN, à la commune de Bois-Guillaume - Bihorel, au ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet de la Seine-Maritime.

Délibéré après l'audience du 28 mai 2013, à laquelle siégeaient :

Mme Gaillard, président,
Mme Jeanmougin, premier conseiller,
M. Leduc, premier conseiller,

Lu en audience publique le 18 juin 2013.

Le rapporteur,

Le président,

Signé : H. JEANMOUGIN

Signé : A. GAILLARD

Le greffier,

Signé : M. BONVOISIN

La République mande et ordonne au ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique et au ministre de l'intérieur chacun en ce qui le concerne et à tous huissiers 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.

