

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1808761

PREFET DE LA LOIRE c/
Commune de Saint-Etienne

Mme Amandine Allais
Rapporteur

M. Joël Arnould
Rapporteur public

Audience du 5 septembre 2019
Lecture du 19 septembre 2019

135-01-015-02
01-02
C-BJ

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 30 novembre 2018, ensemble un mémoire complémentaire enregistré le 18 juillet 2019, le préfet de la Loire demande au tribunal d'annuler la charte d'amitié signée le 21 octobre 2018 par les maires des communes de Saint-Etienne et de Chouchi.

Il soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- le litige relève de la compétence du juge administratif ;
- il est recevable à déférer la charte d'amitié signée le 21 octobre 2018 par le maire de Saint-Etienne ;
 - le maire de Saint-Etienne ne pouvait légalement signer cette charte en l'absence de délibération préalable du conseil municipal ;
 - les dispositions de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues, dès lors que la « République du Haut-Karabagh » n'est pas reconnue par la France et qu'un grave conflit existe sur le territoire du Haut-Karabagh, dont l'objet est l'intégrité territoriale de la République azerbaïdjanaise et la reconnaissance du Haut-Karabagh en tant qu'Etat ;
 - la commune n'est pas compétente pour intervenir dans le domaine de la politique étrangère.

Par un mémoire en défense enregistré le 10 mai 2019, ensemble un mémoire complémentaire enregistré le 22 juillet 2019, présentés par la SELARL Cabinet d'avocats

Philippe Petit et associés (Me Petit), la commune de Saint-Etienne conclut, à titre principal, à l'incompétence de la juridiction administrative pour statuer sur le litige, à titre subsidiaire, au rejet de la requête, et en toute hypothèse à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l'Etat sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, le juge administratif est incompétent pour connaître de la charte d'amitié déferée, cette dernière ne présentant pas les caractères d'un acte administratif ;
- à titre subsidiaire, la charte est insusceptible d'être déferée ;
- à titre infiniment subsidiaire, les moyens soulevés ne sont pas susceptibles de prospérer.

La clôture de l'instruction est intervenue le 5 août 2019.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative ;

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Allais,
- les conclusions de M. Arnould, rapporteur public,
- les observations de M. X..., représentant le préfet de la Loire, et de Me Villard, avocate de la commune de Saint-Etienne.

Considérant ce qui suit :

1. Le préfet de la Loire défère au tribunal administratif la charte signée le 21 octobre 2018 par les maires de Saint-Etienne et de Chouchi, capitale historique du Haut-Karabagh, dite d'amitié entre ces deux villes.

Sur le litige et le cadre juridique applicable :

2. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales : « *Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire* ». Le second alinéa de cet article dispose : « *A cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables* ».

3. Le maire de la commune de Saint-Etienne et le maire de la commune de Chouchi, chacun indiquant agir en cette qualité et au nom de leur ville, ont conclu le 21 octobre 2018 une « charte d'amitié », qui prévoit que soit recherché un développement des relations entre ces deux villes, notamment dans les secteurs de l'éducation, de la culture, du sport, du commerce et de la gouvernance locale. Son préambule souligne en particulier que les parties « salu[e]nt les démarches constantes entreprises par la population du Haut-Karabagh, qui aspire et qui œuvre à la création et au développement d'une société libre, pacifique et démocratique ». Si cette charte n'est pas une convention relevant du second alinéa de l'article L. 1115-1 précité, elle se présente en revanche comme une action de coopération au sens du 1^{er} alinéa du même article, qui fixe le cadre général de l'action extérieure des collectivités territoriales. Elle n'est dès lors légale que dans la mesure, notamment, où elle est conclue dans le respect des engagements internationaux de la France.

Sur la compétence de la juridiction administrative :

4. Compte tenu de l'identité de ses signataires et de son objet, la charte d'amitié déférée par le préfet de la Loire présente un caractère administratif et relève, par suite, de la compétence du juge administratif.

Sur la recevabilité :

5. Selon l'article L. 2121-6 du code général des collectivités territoriales : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article R. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission (...)* ». L'article L. 2131-2 de ce code dresse la liste des actes adoptés par le maire ou le conseil municipal, obligatoirement transmissibles au représentant de l'Etat pour l'exercice du contrôle de légalité. Enfin, l'article L. 2131-3 du même code dispose que : « *Les actes pris au nom de la commune autres que ceux mentionnés à l'article L. 2131-2 sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés. / Le représentant de l'Etat peut en demander communication à tout moment. Il ne peut les déférer au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires* ».

6. Tout d'abord, il résulte de ces dispositions que le préfet peut déférer au tribunal tous les actes des collectivités territoriales qu'il estime contraire à la légalité, non uniquement ceux visés à l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales.

5. Il ressort ensuite de la charte d'amitié déférée qu'elle a été signée par le maire de Saint-Etienne au nom de la commune et doit être regardée comme un acte au sens des dispositions précitées.

6. Enfin, si un acte ne faisant pas grief, comme une simple déclaration d'intention signée par deux communes, n'est normalement pas susceptible de faire l'objet d'un recours, même en raison de prétendus vices propres, il en va différemment lorsque la loi en dispose autrement, comme c'est le cas lorsque, sur le fondement de l'article L. 2131-6 précité du code général des collectivités territoriales, le préfet défère au tribunal administratif les actes qu'il estime contraire à l'ordre public ou à la légalité. Il en résulte que la commune de Saint-Etienne

n'est pas fondée à soutenir que le préfet n'est pas recevable à déférer la charte d'amitié, au motif qu'elle constituerait seulement une déclaration de principe découlant de sa liberté d'expression.

7. Il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir opposées par la commune de Saint-Etienne doivent être écartées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

8. La France co-préside le « groupe de Minsk », créé par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe le 23 mars 1995 afin de résoudre pacifiquement le conflit opposant l'Arménie et l'Azerbaïdjan au sujet du territoire du Haut-Karabagh. Ainsi que le souligne le préfet, la France s'est dans ce cadre engagée à ne pas reconnaître la République du Haut-Karabagh, dont le statut international n'est pas établi, en l'attente du règlement du conflit. Découle en particulier de cet engagement une obligation de neutralité de la part des autorités françaises dans ce conflit.

9. Ainsi que cela a été exposé, la charte déférée salue « les démarches constantes entreprises par la population du Haut-Karabagh qui aspire et qui œuvre à la création et au développement d'une société libre, pacifique et démocratique », et a pour objet de convenir de contribuer au développement des relations entre les villes de Saint-Etienne et de Chouchi, et de favoriser un environnement permettant la mise en place de programmes communs. Il en découle que le maire de Saint-Etienne, en signant la charte d'amitié déférée, a entendu nouer des relations avec une collectivité territoriale relevant d'une entité non reconnue par la France et dont l'existence et la reconnaissance sont l'objet d'un conflit international au sujet duquel les autorités françaises ont pris un engagement de neutralité. Cette charte d'amitié a donc été signée en méconnaissance des engagements internationaux de la France.

10. Il résulte de ce qui précède que le préfet de la Loire est fondé à soutenir que la charte déférée viole les dispositions précitées de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales et à en demander, pour ce motif, l'annulation, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens soulevés.

Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas partie perdante, la somme réclamée sur leur fondement par la commune de Saint-Etienne.

DECIDE :

Article 1^{er} : La charte d'amitié signée le 21 octobre 2018 entre les villes de Saint-Etienne et de Chouchi est annulée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Saint-Etienne tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet de la Loire et à la commune de Saint-Etienne.

Copie en sera adressée à Me Villard.

Délibéré après l'audience du 5 septembre 2019, à laquelle siégeaient :

M. Stillmunkes, président,
M. Reymond-Kellal, premier conseiller,
Mme Allais, conseiller.

Lu en audience publique le 19 septembre 2019.

Le rapporteur,

Le président,

A. Allais

H. Stillmunkes

La greffière,

K. Schult

La République mande et ordonne au préfet de la Loire, en ce qui le concerne, ou 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.

Pour expédition,
Un greffier,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1901999

PREFET DU RHONE c/
COMMUNE DE DECINES-CHARPIEU

Mme Amandine Allais
Rapporteur

M. Joël Arnould
Rapporteur public

Audience du 5 septembre 2019
Lecture du 19 septembre 2019

135-01-015-02
01-02
C-BJ

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 14 mars 2019 et un mémoire complémentaire enregistré le 9 juillet 2019, le préfet du Rhône demande au tribunal d'annuler la charte d'amitié signée le 25 septembre 2017 par les maires des communes de Décines-Charpieu et de Tchartar.

Il soutient que :

- il est recevable à déférer la charte d'amitié ;
- la maire de Décines-Charpieu ne pouvait légalement signer cette charte en l'absence de délibération préalable du conseil municipal ;
- les dispositions de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues, dès lors que la « République du Haut-Karabagh » n'est pas reconnue par la France et qu'un grave conflit existe sur le territoire du Haut-Karabagh, dont l'objet est l'intégrité territoriale de la République azerbaïdjanaise et la reconnaissance du Haut-Karabagh en tant qu'Etat.

Par un mémoire en défense enregistré le 3 juin 2019, ensemble un mémoire complémentaire enregistré le 26 juillet 2019, la commune de Décines-Charpieu, représentée par la SELARL ATV avocats associés (Me Vincens-Bouguereau), conclut au rejet du déféré introduit par le préfet du Rhône et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, le déféré est irrecevable, dès lors que la charte n'est pas prévue à l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales et qu'elle ne fait pas grief ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés ne sont pas susceptibles de prospérer et la commune n'a pas entendu intervenir dans le domaine de la politique étrangère.

La clôture de l'instruction est intervenue le 13 août 2019.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative ;

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Allais,
- les conclusions de M. Arnould, rapporteur public,
- et les observations de Me Vincens-Bouguereau, avocat de la commune de Décines-Charpieu.

Considérant ce qui suit :

1. Le préfet du Rhône défère au tribunal administratif la charte signée le 25 septembre 2017 par les maires de Décines-Charpieu et Tchartar, située dans le Haut-Karabagh, dite d'amitié entre ces deux villes.

Sur le litige et le cadre juridique applicable :

2. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales : « *Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire* ». Le second alinéa de cet article dispose : « *A cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables* ».

3. Le maire de la commune de Décines-Charpieu et le maire de la commune de Tchartar, chacun indiquant agir en cette qualité et au nom de leur ville, ont conclu le 25 septembre 2017 une « charte d'amitié », qui vise au développement des relations entre ces villes et à la mise en place de programmes communs, en particulier dans les secteurs de l'éducation, de la culture, du sport et de la solidarité. Son préambule souligne en particulier que

les signataires « salu[e]nt les démarches constantes entreprises par la population de l'Artsakh qui aspire et qui œuvre à la création et au développement d'une société démocratique ». Si cette charte n'est pas une convention relevant du second alinéa de l'article L. 1115-1 précité, elle se présente en revanche comme une action de coopération au sens du 1^{er} alinéa du même article, qui fixe le cadre général de l'action extérieure des collectivités territoriales. Elle n'est dès lors légale que dans la mesure, notamment, où elle est conclue dans le respect des engagements internationaux de la France.

Sur la recevabilité :

3. En premier lieu, selon l'article L. 2121-6 du code général des collectivités territoriales : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article R. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission (...)* ». L'article L. 2131-2 de ce code dresse la liste des actes adoptés par le maire ou le conseil municipal, obligatoirement transmissibles au représentant de l'Etat pour l'exercice du contrôle de légalité. Enfin, l'article L. 2131-3 du même code dispose que : « *Les actes pris au nom de la commune autres que ceux mentionnés à l'article L. 2131-2 sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés. / Le représentant de l'Etat peut en demander communication à tout moment. Il ne peut les déférer au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires* ».

4. Tout d'abord, il résulte de ces dispositions que le préfet peut déférer au tribunal tous les actes des collectivités territoriales qu'il estime contraire à la légalité, non uniquement ceux visés à l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales.

5. Ensuite, si un acte ne faisant pas grief, comme une simple déclaration d'intention signée par deux communes, n'est normalement pas susceptible de faire l'objet d'un recours, même en raison de prétendus vices propres, il en va différemment lorsque la loi en dispose autrement, comme c'est le cas lorsque, sur le fondement de l'article L. 2131-6 précité du code général des collectivités territoriales, le préfet défère au tribunal administratif les actes qu'il estime contraire à l'ordre public ou à la légalité. Il en résulte que la commune de Décines-Charpieu n'est pas fondée à soutenir que le préfet du Rhône n'est pas recevable à déférer la charte d'amitié, en l'absence d'engagement juridique ou financier.

6. En second lieu, si la commune de Décines-Charpieu fait valoir que le déféré du préfet du Rhône est tardif, il ressort des pièces du dossier que ce dernier a disposé de la charte d'amitié en litige par un courriel du 11 décembre 2018, et qu'en l'absence de réponse au recours gracieux formé le 4 février 2019, il a saisi le tribunal administratif, par un déféré enregistré au greffe le 14 mars 2019.

7. Il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir opposées par la commune de Décines-Charpieu doivent être écartées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

8. La France co-préside le « groupe de Minsk », créé par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe le 23 mars 1995 afin de résoudre pacifiquement le conflit opposant

l'Arménie et l'Azerbaïdjan au sujet du territoire du Haut-Karabagh, autrement dénommé Artsakh en langue arménienne. Ainsi que le souligne le préfet, la France s'est dans ce cadre engagée à ne pas reconnaître la République du Haut-Karabagh, dont le statut international n'est pas établi, en l'attente du règlement du conflit. Découle en particulier de cet engagement une obligation de neutralité de la part des autorités françaises dans ce conflit.

9. Ainsi que cela a été exposé, la charte déferée salue « les démarches constantes entreprises par la population de l'Artsakh qui aspire et qui œuvre à la création et au développement d'une société démocratique » et a pour objet de souhaiter de contribuer au développement des relations entre les deux villes, et de favoriser un environnement permettant la mise en place de programmes communs (...). Il en découle que le maire de Décines-Charpieu, en signant la charte d'amitié déferée, a entendu nouer des relations avec une collectivité territoriale relevant d'une entité non reconnue par la France et dont l'existence et la reconnaissance sont l'objet d'un conflit international au sujet duquel les autorités françaises ont pris un engagement de neutralité. Cette charte d'amitié a donc été signée en méconnaissance des engagements internationaux de la France.

10. Il résulte de ce qui précède que le préfet du Rhône est fondé à soutenir que la charte déferée viole les dispositions précitées de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales et à en demander pour ce motif l'annulation, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens soulevés.

Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas partie perdante, la somme réclamée sur leur fondement par la commune de Décines-Charpieu.

DECIDE :

Article 1^{er} : La charte d'amitié signée le 25 septembre 2017 entre les villes de Décines-Charpieu et de Tchartar est annulée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Décines-Charpieu tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet du Rhône et à la commune de Décines-Charpieu.

Copie en sera adressée à Me Vincens-Bouguereau.

Délibéré après l'audience du 5 septembre 2019, à laquelle siégeaient :

M. Stillmunkes, président,
M. Reymond-Kellal, premier conseiller,
Mme Allais, conseiller.

Lu en audience publique le 19 septembre 2019.

Le rapporteur,

Le président,

A. Allais

H. Stillmunkes

La greffière,

K. Schult

La République mande et ordonne au préfet de la Loire, en ce qui le concerne, ou 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.

Pour expédition,
Un greffier,