

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1906373

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**PREFET DU RHONE c/
COMMUNE DE VILLEURBANNE**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Amandine Allais
Rapporteur

Le tribunal administratif de Lyon

(3^{ème} chambre)

M. Joël Arnould
Rapporteur public

Audience du 3 octobre 2019
Lecture du 17 octobre 2019

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

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 12 août 2019 et un nouveau mémoire enregistré le 30 septembre 2019 (non communiqué), le préfet du Rhône demande au tribunal :

1°) de constater l'inexistence ou, à tout le moins, d'annuler la charte d'amitié signée le 18 mai 2015 par les maires des communes de Villeurbanne et de Chouchi ;

2°) d'annuler la décision du 18 juillet 2019 par laquelle le maire de Villeurbanne a refusé d'abroger la charte d'amitié signée avec le maire de Chouchi le 18 mai 2015.

Il soutient que :

– il est recevable à déférer la charte d'amitié signée le 18 mai 2015 par le maire de Villeurbanne, alors même qu'elle ne ferait pas grief, et alors que le délai de recours n'a pu être déclenché en l'absence de communication de cet acte ;

– l'inexistence de cette charte d'amitié doit être constatée, dès lors que le maire de Villeurbanne 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 26 septembre 2019, la commune de Villeurbanne, représentée par la SELARL Itinéraires avocats (Me Verne), conclut au rejet du déféré préfectoral et à ce que la somme de 1 000 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 dirigé contre la charte d'amitié signée le 18 mai 2015 est tardif ;
- il est dirigé contre un acte insusceptible de recours ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés ne sont pas susceptibles de prospérer.

La clôture de l'instruction est intervenue trois jours francs avant l'audience.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 Verne, avocat de la commune de Villeurbanne.

Considérant ce qui suit :

1. Le maire de la commune de Villeurbanne et le maire de la commune de Chouchi (Haut-Karabagh) ont signé, le 18 mai 2015, une charte d'amitié entre leurs deux villes. Par courriers en date des 12 juin et 9 juillet 2019, le préfet du Rhône a demandé au maire de Villeurbanne d'abroger cette charte, c'est-à-dire d'y mettre fin pour l'avenir. Par courrier en date du 18 juillet 2019, le maire de Villeurbanne lui a donné acte de ces demandes d'abrogation et y a opposé un refus.

2. Le préfet du Rhône demande au tribunal, d'une part, de constater l'inexistence de la charte ou, à tout le moins, de l'annuler, d'autre part, d'annuler le refus du maire de Villeurbanne d'abroger la charte.

Sur les conclusions du déféré préfectoral dirigées contre la charte d'amitié :

3. Selon l'article L. 2131-3 du code général des collectivités territoriales : « *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. Il ressort des pièces du dossier que par un courrier daté du 22 février 2016, le préfet du Rhône a indiqué à la commune de Villeurbanne avoir été informé de la signature d'une charte d'amitié avec la ville de Chouchi. Il a analysé le contenu de cette charte, en relevant qu'elle n'était pas conforme aux dispositions de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales. Il a enfin indiqué qu'il n'entendait pas déférer cette charte.

5. Il se déduit de ce courrier du 22 février 2016 que le préfet du Rhône avait connaissance de l'existence et du contenu de la charte, au plus tard à la date de ce courrier dans lequel il a pris expressément position sur l'exercice du contrôle de légalité. Le délai dont disposait le préfet pour former un recours contre la charte a ainsi été déclenché au plus tard à cette date. Il est vrai que le préfet soutient que la charte présenterait les caractéristiques d'un acte inexistant, à l'encontre duquel aucun délai de recours n'est opposable. Toutefois, en admettant même que la charte soit illégale comme ayant été conclue par le maire sans délibération du conseil municipal l'y autorisant, elle n'est pas pour autant entachée d'inexistence. Dès lors, et ainsi que le soutient la commune de Villeurbanne, le déféré du préfet du Rhône dirigé contre la charte d'amitié signée le 18 mai 2015 est tardif. Les conclusions tendant directement à l'annulation de cette charte d'amitié doivent, par suite, être rejetées comme irrecevables.

Sur les conclusions du déféré préfectoral dirigées contre le refus d'abroger la charte d'amitié :

En ce qui concerne la recevabilité :

6. En premier lieu, alors même que le préfet est tardif pour demander directement l'annulation de la charte, il lui demeure possible d'en demander l'abrogation à la commune et de demander l'annulation du refus opposé par la commune à cette demande d'abrogation. Ce refus ayant été opposé en date du 18 juillet 2019, les conclusions du préfet du Rhône tendant à son annulation, qui ont été enregistrées le 12 août 2019, ne sont pas tardives.

7. En second lieu, 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 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. Le préfet est dès lors recevable à déférer le refus d'abroger la charte d'amitié, alors même que la charte ne présente pas la nature d'un acte faisant grief.

8. Il résulte de ce qui vient d'être dit que le préfet est recevable à déférer au tribunal le refus d'abroger la charte.

En ce qui concerne le fond :

9. Aux termes 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. / 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 ».

10. Le maire de la commune de Villeurbanne et le maire de la commune de Chouchi, dont il est expressément précisé qu'elle se rattache au « Haut-Karabagh », ont conclu le 18 mai 2015 une « charte d'amitié », qui vise à instaurer une coopération entre ces villes, chaque signataire indiquant agir en qualité de maire et au nom de sa ville. La charte précise que cette coopération doit favoriser les échanges et les retours d'expérience, dans les domaines de la gouvernance, de l'économie, de l'éducation, de la culture et du patrimoine, du sport et de la gastronomie. 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.

11. 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.

12. Il découle du contenu de la charte, exposé au point 6 précédent, qu'en la signant, le maire de Villeurbanne 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.

13. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur l'autre moyen du déféré, 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. Le préfet est, par suite, fondé à demander l'annulation de la décision du 18 juillet 2019 par laquelle la commune de Villeurbanne a refusé d'abroger cette charte d'amitié.

Sur les frais liés au litige :

14. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme réclamée par la commune de Villeurbanne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision du 18 juillet 2019 par laquelle le maire de Villeurbanne a refusé d'abroger la charte d'amitié signée le 18 mai 2015 avec le maire de Chouchi, est annulée.

Article 2 : Le surplus des conclusions présentées par le préfet du Rhône est rejeté.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Villeurbanne tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au préfet du Rhône et à la commune de Villeurbanne.

Copie en sera adressée à Me Verne.

Délibéré après l'audience du 3 octobre 2019, à laquelle siégeaient :

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

Lu en audience publique le 17 octobre 2019.

Le rapporteur,

Le président,

A. Allais

H. Stillmunkes

La greffière,

K. Schult

La République mande et ordonne au préfet du Rhône, 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,