

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N°1805726

PREFET DE LA DRÔME
c/ commune de Valence

M. Samy Hamdouch
Rapporteur

M. Stéphane Morel
Rapporteur public

Audience du 16 mai 2019
Lecture du 6 juin 2019

135-01-015-02-01
01-04-005
01-04-02-02
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Grenoble

(1ère Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un déféré, enregistré le 6 septembre 2018, le préfet de la Drôme demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle le maire de Valence a refusé de lui transmettre, au titre du contrôle de légalité, la charte d'amitié conclue le 18 mai 2015 entre les communes de Valence et de Stepanakert ;

2°) d'annuler la charte d'amitié conclue le 18 mai 2015 entre les communes de Valence et de Stepanakert ;

3°) d'enjoindre au maire de Valence de lui transmettre la charte d'amitié conclue entre les communes de Valence et de Stepanakert, dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement.

Il soutient que :

- la convention attaquée n'a pas été précédée d'une délibération du conseil municipal de Valence autorisant le maire de Valence à la signer, en méconnaissance de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales ;

- la convention attaquée méconnaît l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales en tant qu'elle a été conclue avec une entité étrangère se réclamant de la « République du Haut-Karabagh », qui n'a pas été reconnue par l'Etat français ;
- la convention méconnaît le cadre légal en vertu duquel l'action extérieure des collectivités territoriales, fondée sur l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales, doit s'exercer dans le respect de la politique étrangère de la France qui est constitutionnellement définie par le Président de la République et le gouvernement en vertu des articles 5, 14, 20 et 52 à 55 de la Constitution du 4 octobre 1958, de sorte que les collectivités territoriales françaises ne peuvent se lier, sous quelque forme que ce soit, à des autorités locales étrangères établies dans un cadre institutionnel non reconnu par l'Etat français ;
- la commune de Valence prend indirectement parti dans un conflit opposant les républiques arménienne et azerbaïdjanaise alors qu'il est de jurisprudence constante qu'une collectivité territoriale ne doit pas, à travers l'action internationale, prendre parti ou intervenir dans un différend de nature politique.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 mars 2019, la commune de Valence conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- le déféré est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre la charte d'amitié conclue le 18 mai 2015 entre les communes de Valence et de Stepanakert dès lors que cette convention, qui n'est qu'une déclaration politique, est dépourvue de caractère décisive ;
- à tout le moins, la charte d'amitié attaquée ne constitue qu'une déclaration d'intention qui ne peut faire l'objet d'un recours en annulation ;
- il n'y avait aucune obligation à transmettre la charte d'amitié au contrôle de légalité dès lors que celle-ci n'entre dans aucune des catégories d'actes visées par les articles L. 2122-21 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de ce que la charte d'amitié conclue entre les communes de Valence et de Stepanakert méconnaît les articles 1, 3, 5, 14, 20, 52 et 72 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Par un mémoire enregistré le 7 mai 2019, la commune de Valence a présenté des observations en réponse au moyen d'ordre public communiqué.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de l'inexistence de la charte d'amitié conclue entre les communes de Valence et de Stepanakert.

Par un mémoire enregistré le 14 mai 2019, la commune de Valence a présenté des observations en réponse au moyen d'ordre public communiqué.

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 M. Hamdouch,
- les conclusions de M. Morel, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

Sur l'étendue du litige :

1. Le préfet de la Drôme défère au tribunal, sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, la charte d'amitié conclue le 18 mai 2015 entre les communes de Valence et de Stepanakert, qui constitue la capitale de la République autoproclamée du Haut-Karabagh. Il demande également l'annulation de la décision implicite par laquelle le maire de Valence a refusé de lui communiquer cette charte et assortit ces conclusions d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint à ce maire de procéder à la communication de cet acte. Toutefois, la commune de Valence ayant produit à l'instance la charte d'amitié attaquée, il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation dirigées contre la décision implicite de refus de communication et sur les conclusions à fin d'injonction.

Sur la légalité de la charte d'amitié :

2. D'une part, aux termes de l'article 1^{er} de la Constitution : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. (...) Son organisation est décentralisée.* ». En vertu du premier alinéa de l'article 3 du même texte : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.* ». Le second alinéa de l'article 5 dudit texte dispose que le Président de la République « *est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.* ». L'article 14 de ce texte énonce que « *Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui.* ». L'article 20 de ce texte dispose que « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. / Il dispose de l'administration et de la force armée. (...)* ». L'article 52 de la Constitution énonce que « *Le Président de la République négocie et ratifie les traités. / Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.* ». Enfin, l'article 72 de la Constitution dispose que « *(...) Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. / Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. (...) / Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.* ».

3. D'autre part, un acte ne peut être regardé comme inexistant que s'il est dépourvu d'existence matérielle ou s'il est entaché d'un vice d'une gravité telle qu'il affecte, non seulement sa légalité, mais son existence même. En outre, le juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un recours dirigé contre un acte nul et non avenu, est tenu d'en constater la nullité à toute époque.

4. Il est constant que la commune de Valence salue dans la charte d'amitié en litige l'action de la « République du Haut-Karabagh », que le ministre des affaires étrangères de cette entité en est le signataire avec le maire de Valence et que la commune de Stepanakert se réclame de cette entité. En outre, les parties à la charte d'amitié contestée y expriment notamment le souhait de développer entre elles des relations afin de mettre en place des programmes communs dans divers domaines. Dans ces conditions, eu égard notamment à son objet et à l'identité des parties, la charte d'amitié contestée doit être regardée comme une convention d'intention qui porte reconnaissance, par la commune de Valence, de la « République du Haut-Karabagh », alors que l'Etat français, comme l'ensemble de la communauté internationale, refuse de reconnaître cette entité. En concluant un tel acte juridique, la commune de Valence prend sciemment position dans une affaire relevant de la politique extérieure de la France, pour la définition de laquelle l'Etat dispose d'une compétence exclusive, en s'opposant aux orientations que celui-ci a défini dans le cadre des compétences qu'il tient de la Constitution. Par suite, la charte d'amitié contestée, qui porte sur un objet étranger aux attributions de la commune de Valence, doit être déclarée nulle et non avenue.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions de la requête du préfet de la Drôme tendant à l'annulation de la décision implicite par laquelle le maire de la commune de Valence a refusé de lui communiquer la charte d'amitié conclue le 18 mai 2015 entre les communes de Valence et de Stepanakert et sur les conclusions à fin d'injonction tendant à ce qu'il soit enjoint au maire de Valence de communiquer cette charte.

Article 2 : La charte d'amitié conclue le 18 mai 2015 entre les communes de Valence et de Stepanakert est déclarée nulle et non avenue.

Article 3: Le présent jugement sera notifié au préfet de la Drôme et à la commune de Valence.

Délibéré après l'audience du 16 mai 2019, à laquelle siégeaient :
Mme Paquet, présidente,
M. Ban, premier conseiller,
M. Hamdouch, premier conseiller.

Lu en audience publique le 6 juin 2019.

Le rapporteur,

La présidente,

S. Hamdouch

D. Paquet

La greffière,

V. Barnier

La République mande et ordonne au préfet de la Drôme 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.