

336459
Commune de Vergèze

3^e et 8^e sous-sections réunies
Séance du 7 mars 2012
Lecture du 26 mars 2012

CONCLUSIONS

Vincent Daumas,
Rapporteur public

Le conseil municipal est-il compétent, sur le fondement de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (« clause de compétence générale »), pour modifier le nom d'un lieu-dit ? C'est la question de principe très pure que pose le pourvoi.

Les eaux minérales dont est composé le mélange commercialisé sous la marque Perrier sont extraites sur le territoire de la commune de Vergèze, dans le Gard. Deux des quatre captages de ces eaux sont situés au lieu-dit « *Les Bouillens* », où se trouve également l'usine d'embouteillage de la société Nestlé Waters France, qui exploite la source. Dans le but, semble-t-il, de valoriser cet atout auprès des touristes, mais aussi de tenter de prévenir une éventuelle délocalisation de l'usine d'embouteillage, le conseil municipal de la commune a décidé de modifier la dénomination du lieu-dit « *Les Bouillens* » en y adjoignant les mots « *Source Perrier* ». Les sociétés Nestlé Waters Supply Sud, propriétaire du terrain sur lequel est bâtie l'usine d'embouteillage, Nestlé Waters France, qui exploite la source, et Nestlé Waters, propriétaire de la marque commerciale « *Source Perrier* », ont demandé au tribunal administratif de Nîmes l'annulation pour excès de pouvoir de cette délibération. Celui-ci, après avoir admis l'intervention de l'association pour la défense de la source Perrier et soulevé un moyen d'ordre public tiré du caractère non décisoire de la délibération attaquée, a rejeté la demande des sociétés du groupe Nestlé.

Toutefois, sur appel des sociétés, la cour administrative d'appel de Marseille a inversé la solution et prononcé l'annulation de la délibération contestée. Statuant en formation plénière, elle a considéré, d'une part, que cette délibération constituait une décision administrative susceptible de recours. Elle a jugé, d'autre part, « que les noms des hameaux, bourgs, villages ou lieux-dits trouvent leur origine dans la géographie ou la topographie, ou sont hérités de l'histoire ou forgés par les usages ; [que si le service du cadastre est habilité à prendre en compte] un changement d'usage avéré dans la dénomination d'un lieu-dit, aucune disposition législative ou réglementaire ne confie au conseil municipal, ni, d'ailleurs, à aucune autre autorité administrative, compétence pour décider une telle modification ». Sur ce dernier point, la solution a été adoptée aux conclusions contraires du rapporteur public, Mme Paix (conclusions publiées à l'AJDA 2010 p. 151).

La commune de Vergèze se pourvoit en cassation.

Avant toute chose, vous admettez l'intervention de l'association pour la défense de la source Perrier. Son objet est de défendre l'identité de la source, de s'opposer à tout projet de délocalisation et de défendre le respect de l'origine géographique particulière de la source

Perrier. Elle nous semble, dès lors, disposer d'un intérêt suffisant pour intervenir à l'appui du pourvoi de la commune.

L'un des moyens soulevés par cette dernière nous semble fondé. Il est tiré de l'erreur de droit commise par la cour en jugeant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne donne compétence au conseil municipal pour modifier la dénomination d'un lieu-dit, alors que l'article L. 2121-29 du CGCT prévoit que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.

Le changement du nom des communes est organisé par les textes. Il est décidé, en application de l'article L. 2111-1 du CGCT, par décret en Conseil d'Etat, sur la demande du conseil municipal et après consultation du conseil général. L'article L. 2114-2 du CGCT prévoit une autre hypothèse de changement de nom d'une commune : en cas de suppression d'une commune, le nom de la commune supprimée est ajouté à celui de la commune de rattachement, cette adjonction intervenant également par décret.

Pour les départements, le changement de nom est prévu par les dispositions de l'article L. 3111-1 du CGCT. Il y est procédé par décret en Conseil d'Etat pris sur la demande du conseil général.

Enfin, les dispositions de l'article L. 4121-1 du CGCT prévoient que le nom d'une région est modifié par la loi après consultation du conseil régional et des conseils généraux intéressés. Elle peut être demandée par le conseil régional et des conseils généraux intéressés.

A l'échelle infracommunale, les textes sont moins explicites voire muets. Votre jurisprudence a tranché certaines questions.

Sous l'empire de la loi du 5 avril 1884, le conseil municipal était compétent pour délibérer sur la dénomination des voies et places publiques, sur le fondement de l'art. 68 § 7 de cette loi qui prévoyait alors expressément cette compétence. Vous l'avez confirmé, tout en jugeant, en revanche, qu'« aucun texte de loi ou de règlement » ne prévoit cette compétence s'agissant de la dénomination des voies privées – et alors, précisons-le, que la clause dite de « compétence générale » existait déjà à l'article 61 de la loi de 1884 (CE 18 juillet 1919 Dame Magnier, n° 44416, p. 646). Près de soixante ans plus tard, vous avez repris très exactement cette jurisprudence, sur ces deux points, alors que les textes avaient évolué et que la loi ne mentionnait plus expressément la compétence du conseil municipal pour nommer les voies et places publiques (CE 19 juin 1974, Sieur B..., n° 88410, p. 346). Vous vous êtes alors abstenus de préciser quel était le fondement de cette compétence.

En revanche, vous vous êtes explicitement référés à la clause de compétence générale pour juger qu'il appartient au conseil municipal de délibérer sur la dénomination des bâtiments publics, le maire pouvant seulement, au titre de ses pouvoirs de police générale, prendre des mesures concernant les dénominations des bâtiments publics qui seraient contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs (CE 2 décembre 1991, commune de Montgeron, n° 84929, inédite).

Enfin, en matière de numérotage des maisons, c'est le maire, en sa qualité d'autorité de police municipale, qui est compétent, ainsi qu'il résulte de l'article L. 2213-28 du CGCT.

En revanche, aucun texte ne prévoit expressément la compétence du conseil municipal, ni d'ailleurs celle d'aucune autre autorité administrative, pas même celle du service du cadastre¹, pour dénommer les lieux-dits.

Citons, à ce propos, les conclusions de François Séners sur une affaire du 3 février 2003 (CE 3 février 2003, M. W..., n° 240630, au Recueil) : « *Nous n'avons trouvé aucun précédent qui concerne l'appellation de territoires infra-communaux et ceci n'est pas surprenant puisqu'une telle appellation n'a fait l'objet d'aucune disposition de droit positif, ni sous l'empire de la loi du 5 avril 1884 et des textes qui lui ont succédé, ni sous l'empire des textes antérieurs. Mis à part le cas particulier des sections de communes issues de fusions de communes, les hameaux, bourgs, villages, sections ou lieux-dits ne tiennent habituellement leur nom que de la géographie ou de la topographie des lieux. Les noms résultent d'usages souvent très anciens et ne bénéficient d'aucune consécration administrative autre que cartographique ou postale ; pour ces deux motifs, l'administration de l'intérieur s'est refusée, depuis le milieu du XIXème siècle, à changer, par voie administrative, les noms de lieux hérités de l'histoire ou forgés par les usages et cette sage position de l'Etat paraît avoir été suivie, le plus souvent, par les autorités communales* ».

Ainsi la dénomination des lieux-dits serait avant tout affaire d'us et de coutumes. Ce qui peut expliquer qu'il n'existe pas de définition juridique du lieu-dit. Selon le Trésor de la langue française, il s'agit d'un « *lieu dans une ville, mais plus généralement à la campagne, qui porte un nom traditionnel rappelant une particularité topographique ou historique* ».

Si la dimension rurale du lieu-dit est le plus souvent mise en avant, c'est que les campagnes sont très souvent desservies par des voies qui ne sont pas dénommées. L'adressage se fait alors par recours aux noms des lieux-dits, à tel point qu'il constitue une des fonctions privilégiées, si ce n'est la fonction principale des lieux-dits.

Même s'il n'est pas compétent pour les dénommer, et n'aurait que le pouvoir d'en constater la dénomination, le meilleur connaisseur des lieux-dits est sans doute le service du cadastre. Celui-ci les appréhende comme des entités surfaciques regroupant un certain nombre de parcelles : une parcelle appartient à un lieu-dit et à un seul et les limites des lieux-dits existants figurent au plan cadastral. Ainsi, ils forment dans ce plan un découpage zonal à la fois très précis et stable. La direction générale des finances publiques a constitué un fichier répertoriant les noms de voies et de lieux-dits figurant au plan cadastral, qu'elle utilise pour définir l'emplacement des immeubles. Il y aurait dans ce fichier² environ 6 millions de lieux-dits pour seulement un million de voies dénommées.

Si aucun texte ne prévoit expressément la compétence du conseil municipal pour nommer un lieu-dit, ni celle d'aucune autre autorité administrative, faut-il pour autant en déduire, comme l'a fait la cour administrative d'appel de Marseille, que le conseil municipal était incompétent ?

Il nous semble que ce serait méconnaître la logique même de votre jurisprudence relative à l'application de la « clause de compétence générale » de la commune. Celle-ci part du constat

¹ En ce sens, voir TA Bordeaux, 8 mai 1962, Robin, publié au Recueil p. 753. L'article 33 du décret n° 55-471 du 30 avril 1955 relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre prévoit seulement que le service du cadastre « est habilité à constater d'office, pour la tenue des documents dont il a la charge, les changements de toute nature n'affectant pas la situation juridique des immeubles ».

² FANTOIR pour fichier annuaire topographique initialisé réduit.

que les hypothèses dans lesquelles la loi intervient pour définir les compétences des collectivités territoriales, soit pour les autoriser à prendre tel type de décisions, soit pour leur interdire, sont finalement peu nombreuses au regard de la diversité des questions que pose la vie locale. C'est pour cela que le législateur a recours à la notion plastique des « affaires locales » : l'objet de la « clause de compétence générale » est de constituer un fondement subsidiaire permettant l'intervention d'une collectivité dans toutes les matières pour lesquelles cette intervention n'est ni expressément autorisée, ni expressément interdite, sous réserve de justifier de l'existence d'un intérêt public local et à la condition de ne pas empiéter sur les compétences dévolues à l'Etat ou à d'autres personnes publiques (CE 29 juin 2001, commune de Mons-en-Barœul, n° 193716, au Recueil). C'est déjà selon cette logique que vous avez admis l'intervention des communes dans le champ économique sous réserve qu'un intérêt public le justifie (CE section 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, p. 583). Et vous l'avez rappelée avec force dans vos décisions d'assemblée du 19 juillet dernier relatives à l'application de la loi du 9 décembre 1905 (voyez notamment les affaires n° 309161, 308817 et 308544), dans lesquelles vous avez admis la légalité de certaines interventions des collectivités territoriales en vérifiant, après avoir constaté que la loi ne les interdisait ni ne les autorisait, qu'elles étaient justifiées par un intérêt public local suffisant.

Or nous croyons qu'il peut exister un intérêt public local autorisant l'intervention du conseil municipal, sur le fondement de l'article L. 2121-29 du CGCT, pour dénommer un lieu-dit situé sur le territoire de la commune. Il suffit de penser à une commune qui entend conduire un projet touristique sur un site dont la dénomination n'est pas très engageante (« le bois du Pendu » ou « le trou du Diable »). Les études de marché indiquent que le nom du lieu-dit peut constituer un véritable handicap au développement du projet. Il nous semble qu'il faut alors permettre au conseil municipal d'intervenir pour le modifier. On peut aussi penser, plus modestement, au cas d'un corps de ferme portant le nom d'un lieu-dit, qui fait l'objet d'une rénovation conduisant à transformer d'anciens bâtiments d'exploitation désaffectés en locaux d'habitation. Au lieu d'un foyer, les bâtiments en accueillent maintenant deux. Il est alors dans l'intérêt même des habitants de la commune de distinguer, en lieu et place de l'ancienne « ferme de la Taburais », par exemple « la Haute Taburais » de « la Basse Taburais ».

A défaut de reconnaître une possibilité d'intervention au conseil municipal, c'est-à-dire si vous en restiez à la solution retenue par la cour administrative d'appel de Marseille, il faudrait attendre que le nom du lieu-dit change de lui-même. Autrement dit que, par le seul effet de l'usage, un nom apparaisse, qu'il soit accepté, qu'il se stabilise, enfin qu'il s'enracine dans la pratique. Ce n'est qu'une fois l'emploi du nouveau nom devenu d'un usage constant qu'il pourrait, alors, être constaté la désuétude de l'ancienne dénomination. Il appartiendrait ensuite au service du cadastre de modifier le plan cadastral, à la commune de changer les éventuels panneaux indicateurs du lieu et aux services postaux d'en tirer les conséquences en termes d'adressage. Nous pensons qu'en réalité, un tel changement aurait très peu de chances de se produire – sans même parler du laps de temps qu'il requerrait. Lorsque la culture était essentiellement orale, la langue elle-même peu codifiée et les mouvements de population moins étroitement réglementés, les noms de lieux ont pu sans doute évoluer sous le seul effet des usages. Mais ce monde-là n'est plus. Aujourd'hui, nous vous l'avons dit, les noms de lieux-dits font l'objet d'une forme de reconnaissance par l'autorité administrative. Cette officialisation conduit à fixer leur emploi, de manière quasi-irréversible croyons-nous. C'est pourquoi il nous semble illusoire de compter sur une évolution des seuls usages pour assurer le minimum de souplesse qui peut s'avérer nécessaire afin de changer le nom d'un lieu-dit.

Nous vous invitons donc à juger que, si aucun texte législatif ou réglementaire ne prévoit qu'il appartient au conseil municipal de la commune ou à une autre autorité administrative d'attribuer un nom à un lieu-dit ou de modifier un nom existant, toutefois le conseil municipal peut, en application des dispositions de l'article L. 2121-29 du CGCT, dans le cas où un intérêt public local le justifie, décider de modifier le nom d'un lieu-dit situé sur le territoire de la commune.

Terminons en apportant trois précisions.

En premier lieu, la faculté d'intervention que nous vous invitons à reconnaître au bénéfice du conseil municipal n'est pas la porte ouverte à toutes les fantaisies. La légalité de cette intervention, nous l'avons dit, sera conditionnée par l'existence d'un intérêt public local – condition nécessaire mais pas suffisante, puisque l'intervention du conseil municipal peut évidemment s'avérer illégale pour un autre motif que son incompétence. Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur l'existence d'un intérêt public local (par exemple CE 24 mai 1993, commune du Vésinet, n° 118414, au Recueil p. 163 ; CE 20 juin 1994, ville de Lyon c/ L..., n° 141047, au Recueil p. 325). Il appréciera donc, en cas de litige, le caractère suffisant de l'intérêt public invoqué, le cas échéant au regard d'autres intérêts en présence, par exemple ceux des habitants du lieu-dit, s'ils établissent que le changement de nom peut être de nature à leur porter préjudice. Vous-mêmes exercez en tant que juge de cassation un contrôle de qualification juridique des faits sur la notion d'intérêt public local (par exemple CE 7 juillet 2004, commune de Celoux, n° 254165, au Recueil p. 319).

En deuxième lieu, la solution que nous vous proposons ne nous paraît pas en contradiction avec vos décisions des 18 juillet 1919 et 19 juin 1974 que nous avons citées, par lesquelles vous avez jugé que le conseil municipal ne tenait d'aucun texte le pouvoir de dénommer des voies privées. Vous pourriez vous interroger à cet égard, compte tenu de la circonstance que les lieux-dits sont des portions du territoire communal, donc composés pour la plupart de propriétés privées et même pour certains d'entre eux exclusivement de telles propriétés. Toutefois, il faut distinguer noms de lieux-dits et noms de lieux purement privés. Ces deux précédentes décisions ne concernaient pas des lieux-dits. Nous les comprenons comme portant sur des noms de lieux purement privés, c'est-à-dire des noms dont l'usage est limité au propriétaire du lieu et à un cercle de connaissances proches, personnelles ou familiales, noms dont le propriétaire est certainement le maître. Tel n'est pas le cas des noms de lieux-dits, dont l'usage s'étend, si ce n'est à l'ensemble de la population d'une commune, du moins à une fraction de cette population qui excède le cercle des proches connaissances d'un individu. Ces deux types de noms coexistent car ils nous paraissent correspondre à des réalités différentes : ainsi, un habitant du lieu-dit « L'Enfer » qui appose une plaque sur sa maison la désignant comme son « Petit Paradis » ne modifie pas, de ce seul fait, le nom du lieu-dit ; pas plus que l'existence de ce nom ne suffit à l'empêcher de baptiser sa maison comme il l'entend.

En troisième et dernier lieu, nous croyons que votre décision ne bouleversera pas la pratique des communes. Il semble en effet qu'un certain nombre de conseils municipaux aient déjà pris l'habitude, très naturellement, d'intervenir pour modifier ou préciser les noms de certains lieux-dits, le plus souvent à la demande des habitants, des services postaux ou du cadastre, afin de lever les ambiguïtés d'adressage pouvant découler des noms existants.

Si vous nous suivez vous annulerez l'arrêt attaqué et renverrez l'affaire à la cour administrative d'appel de Marseille. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice

administrative feront obstacle à ce que vous fassiez droit aux conclusions présentées à ce titre par les sociétés du groupe Nestlé. En revanche, vous pourrez faire droit à la demande présentée au même titre par la commune de Vergèze, laquelle ne vise, curieusement, que les sociétés Nestlé Waters France et Nestlé Waters Supply Sud, en mettant à leur charge une somme de 3 000 euros sur les 5 000 demandés.

Par ces motifs nous concluons :

- à l'admission de l'intervention de l'association pour la défense de la source Perrier ;
- à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel ;
- au renvoi de l'affaire devant la cour ;
- au rejet des conclusions présentées par les sociétés du groupe Nestlé au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA ;
- et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge des sociétés Nestlé Waters France et Nestlé Waters Supply Sud au bénéfice de la commune de Vergèze au titre de ces mêmes dispositions.