

Méthode pour définir la limite du territoire de 2 communes : en l'espèce, Saint Christophe-en-Oisans et Mont-de-Lans

Lire les conclusions de :

Cathy Schmerber

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 3ème chambre – N° 12LY00055 – Commune de Saint Christophe-en-Oisans – 08 octobre 2013 – C

Pourvoi en cassation non admis : CE - 22 mai 2015 - N°373790

INDEX

Mots-clés

Délimitation, Territoire, Saint Christophe-en-Oisans, Mont-de-Lans

Rubriques

Institutions et collectivités publiques

TEXTES

   

 [PDF, 126k]

Résumé

Conclusions du rapporteur public

Résumé

1

Rappel de la méthode retenue pour définir le tracé litigieux matérialisant la limite du territoire des 2 communes : en l'espèce, Saint Christophe-en-Oisans et Mont-de-Lans

Conclusions du rapporteur public

Cathy Schmerber

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6137](https://doi.org/10.35562/alyoda.6137)

¹ Un litige oppose de longue date les communes voisines de Mont-de-Lans et de SAINT-CHRISTOPHE-EN-OISANS concernant la délimitation de leurs territoires respectifs. Un procès-verbal de délimitation a été dressé en 1828, fixant ces limites d'une façon très précisément décrite par le commissaire du gouvernement, François Seners, dans ses conclusions sur une décision du Conseil d'Etat rendue le 11 juillet 2001 (n° 202837), puis les plans cadastraux des deux communes ont été élaborés en 1829 et révisés dans les années 60's. Le cadastre attribue ainsi à la commune de Mont-de-Lans une zone de quelques hectares, dont sa voisine revendique la maîtrise foncière : M. Seners nous explique que « l'intérêt de la maîtrise de cette zone inhospitalière était bien mince jusqu'à l'apparition de l'or blanc » ; la zone concernée est en effet intégrée dans le domaine skiable de la station des Deux Alpes.

² En vertu de l'article R. 112-2 du code des communes, puis de l'article L. 2112-1 du code général des collectivités territoriales, c'est au préfet de l'Isère qu'il appartient en l'espèce de trancher cette contestation relative à la délimitation du territoire des deux communes, ce qui a été fait par un arrêté du 17 mai 1989, dont la légalité a été contestée par la commune de SAINT-CHRISTOPHE-EN-OISANS, sans que le juge administratif n'en prononce l'annulation, l'arrêt précité du Conseil d'Etat constituant l'aboutissement de la procédure contentieuse. Cette procédure n'a évidemment pas mis fin au désaccord entre les deux communes : les expertises et contentieux se sont poursuivis. Les communes ayant à nouveau saisi le préfet de l'Isère après l'échec d'une tentative de bornage contradictoire, il a, par arrêté du 13 novembre 2006, procédé à une nouvelle délimitation des deux communes dans le secteur du glacier dit de Mont de Lans ou de Mantel, lui-même retiré par arrêté du 24 décembre 2009 ...

³ Le tribunal administratif de Grenoble, saisi de trois requêtes dirigées contre l'arrêté préfectoral du 13 novembre 2006, a tout naturellement, et sans grande surprise, constaté que les conclusions aux fins d'annulation de cette décision avaient perdu leur objet et prononcé un non-lieu à statuer : le jugement attaqué du 3 novembre 2011 n'est pas contesté sur ce point.

⁴ La commune de SAINT-CHRISTOPHE-EN-OISANS avait demandé aux premiers juges d'arrêter le tracé des limites communales, ce qui a été fait par ce jugement du 3 novembre 2011 : la même commune en relève appel dans cette mesure car, si le tribunal a satisfait à sa demande en acceptant de se prononcer, le tracé retenu ne lui

convient pas et elle entend le contester devant vous. La commune de SAINT-CHRISTOPHE-EN-OISANS vous demande donc d'annuler l'article 2 du jugement attaqué et de fixer les limites territoriales conformément à ses propres propositions, au besoin en diligentant une nouvelle expertise.

5

M. C., l'un des trois requérants de première instance, intervient en appel au soutien de sa requête : la seule qualité de partie à la première instance ne rend pas l'intervention recevable ; le Conseil d'Etat au contraire – mais il s'agit peut-être d'un cas d'espèce – s'agissant d'une commune qui en tant que partie en première instance avait qualité pour faire appel, a requalifié ce qui a été qualifié d'une « prétendue intervention » en appel, dont la recevabilité a été appréciée, notamment au regard des délais d'appel (CE 1er juillet 1994 n° 119879 « Ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer c/Commune du Lavandou ») . Enregistré en l'espèce le 23 mai 2012, le mémoire en intervention présenté pour M. C., que vous devrez, à titre principal, requalifier en mémoire d'appel, est tardif et de ce fait irrecevable.

6

Si vous deviez décider que cette requalification n'est pas pertinente (mais nous n'avons pas trouvé de décision du CE admettant l'intervention volontaire en appel d'une partie en première instance), vous devrez alors apprécier la recevabilité de l'intervention de M. C. au regard des règles applicables au contentieux de pleine juridiction, catégorie dont relève le litige (CE 16 décembre 1994 n° 141242 « Commune de Saint-Christophe-en-Oisans ») . Dans les litiges de plein contentieux, sont seules recevables à former une intervention les personnes qui se prévalent d'un droit auquel la décision à rendre est susceptible de préjudicier (CE 20 mars 1996 n° 132830 « Syndicat Interco-CFDT du Puy-de-Dôme ») : en l'espèce, M. C. ne se prévaut d'aucun préjudice propre. Si lui-même n'invoque d'ailleurs aucune qualité particulière, il ressort des pièces du dossier qu'il a été maire de la commune (ce qui explique sa parfaite connaissance du dossier) et ancien conseiller municipal, mais son nom n'apparaît plus dans la délibération autorisant le maire à faire appel ; faisant état d'une adresse à Claix et non à Saint-Christophe-en-Oisans, rien ne permet de penser qu'il serait propriétaire de biens dans cette dernière commune, particulièrement dans le secteur concerné par le litige ... Dans ces conditions, l'intervention volontaire de M. C. en appel ne nous paraît pas pouvoir être admise.

7

Le Tribunal administratif a, en quelque sorte, fait œuvre d'administrateur, à tel point que l'administration ne se sent guère plus concernée par le litige : le ministre de l'intérieur se borne à vous indiquer que, l'article 1er du jugement attaqué n'étant pas visé par l'appel, il n'est pas partie à l'instance ; il consent à préciser que la

requête de la commune de SAINT-CHRISTOPHE-EN-OISANS n'appelle pas d'observations de sa part, laissant ainsi le juge seul face au désaccord désormais vieux de plus de 27 ans.

8 Avant d'examiner le fond du litige, c'est-à-dire la délicate question de la délimitation des limites territoriales, il est nécessaire de se pencher sur la recevabilité de la demande de la commune de SAINT-CHRISTOPHE-EN-OISANS.

9 Par courrier du 26 mars 2013, vous avez informé les parties de ce que votre Cour était susceptible de soulever d'office le moyen d'ordre public tiré de l'irrecevabilité devant les premiers juges de la demande tendant à ce que le Tribunal arrête le tracé des limites territoriales entre les deux communes en l'absence de décision administrative préalable.

10 Nous pensons que cette irrecevabilité est fondée : M. C. et, très récemment, la commune de SAINT-CHRISTOPHE-EN-OISANS ont répondu à la communication du moyen d'ordre public en faisant valoir que la requête de première instance étant initialement dirigée contre une décision retirée en cours d'instance par le préfet de l'Isère, ce dernier n'a en réalité jamais statué sur la demande dont il était saisi de sorte qu'une décision implicite de rejet est née ... En réalité, vous n'aurez pas à vous prononcer sur l'intervention d'un refus implicite car le problème est ailleurs : aucun des requérants de première instance n'a formulé devant le tribunal de conclusions aux fins d'annulation d'une telle décision, annulation qui, si elle avait été prononcée, aurait alors - et alors seulement - permis aux premiers juges de statuer comme ils l'ont fait. Dans ces conditions, le tribunal administratif de Grenoble aurait dû opposer l'irrecevabilité pour absence de décision préalable de nature à lier le contentieux, à la demande de la commune de SAINT-CHRISTOPHE-EN-OISANS tendant à ce que le juge fixe lui-même et directement les limites territoriales (voir en ce sens, [CAA de Bordeaux 31 mars 2009 n° 07BX00175 « Commune de Pointe-à-Pitre »](#)) .

11 Pour ce premier motif, vous pourriez rejeter la requête d'appel de la commune de SAINT-CHRISTOPHE-EN-OISANS : nous vous proposons, à titre principal de le faire. La commune vous invite à vous prononcer sur le fond.

12 L'article L. 2112-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que « Les contestations relatives à la délimitation du territoire des communes sont tranchées par le représentant de l'Etat dans le département lorsqu'elles intéressent les communes d'un même département. [...] ».

13 En cas de désaccord, l'autorité compétente doit trancher la contestation en fonction des actes et titres existants ; lorsque ces actes et titres ne sont pas suffisamment clairs ou précis, il convient

de les interpréter et lorsqu'un procès-verbal de délimitation existe, il doit être utilisé dans toute la mesure du possible. La jurisprudence considère enfin qu'en cas d'insuffisance ou d'absence de titre, il y a lieu de tenir compte des usages ou des coutumes en vigueur.

14 Rappelons brièvement qu'en l'espèce, un procès-verbal de délimitation des territoires respectifs des communes de Mont-de-Lans et de SAINT-CHRISTOPHE-EN-OISANS a été établi le 12 novembre 1828.

15 Dans sa décision précitée du 11 juillet 2001, le Conseil d'Etat a validé l'arrêt par lequel votre Cour, confirmant en cela le Tribunal administratif de Grenoble, après avoir constaté une discordance entre les documents cadastraux et les énonciations de ce procès-verbal, a estimé qu'eu égard à la disparition de certains des repères naturels retenus dans ce procès-verbal, due notamment à l'important recul des glaciers, le préfet de l'Isère, puis les juges, avaient à bon droit fait prévaloir « les usages et coutumes résultant de la référence constante et conjointe de part et d'autre aux limites reportées sur les documents cadastraux depuis 1829, quand bien même ceux-ci auraient-ils été initialement erronés ».

16 Dans ses conclusions, François Seners – nous l'avons dit- a explicité ces usages et coutumes ; nous le citons, même si les parties connaissent évidemment la teneur de ses conclusions : « il ne fait pas de doute, au vu des pièces du dossier et du rapport d'expertise, que les limites cadastrales fixées en 1829 et très légèrement révisées en 1967 ont été reconnues par tous, jusqu'à la récente contestation de la commune requérante, comme la délimitation effective de St Christophe et Mont-de-Lans. Il est constant, en particulier, que c'est la commune de Mont-de-Lans qui a réalisé et qui entretient depuis près de quarante ans les installations de ski implantées dans la zone aujourd'hui revendiquée par St Christophe, que c'est Mont-de-Lans qui entretient les chemins d'accès à cette zone et que c'est elle qui y exerce les prérogatives municipales. Cet ensemble de circonstances d'ordre administratif, géographique et économique nous paraît conduire à confirmer la délimitation telle qu'elle ressort des cadastres des quatre communes limitrophes » (fin de citation).

17 Par l'arrêté du 17 mai 1989, dont la légalité a été confirmée par les juridictions administratives, jusqu'au Conseil d'Etat, le préfet de l'Isère a rempli son office en fixant les limites territoriales, plus exactement en tranchant la contestation relative à ces limites.

18 Selon nous, le préfet avait ainsi épuisé sa compétence et il était, en tout état de cause, tenu de rejeter la nouvelle demande dont il était saisi. Le Conseil d'Etat juge qu'il « est loisible à une commune, à toute époque, de demander, soit à l'autorité préfectorale ou au gouvernement de procéder à la reconnaissance des limites communales existantes conformément aux dispositions de l'article

R.112-2 du code des communes, soit à l'administration chargée du cadastre de rectifier les énonciations contenues dans les documents cadastraux intéressant son territoire » (CE 1er juin 1984 n° 26989 « Commune de Vieux-Boucau »). La première étape a été franchie par le préfet en 1989 et son arrêté, s'il manquait peut-être de précision, a été complété par le juge de plein contentieux ; la seconde étape consistant à assurer la matérialisation des limites territoriales une fois qu'elles ont été définies ne relève plus de la compétence du préfet, mais le cas échéant de l'administration chargée du cadastre.

19

Votre Cour, dans une autre formation et sur conclusions contraires du commissaire du gouvernement a pu juger, toujours au sujet des limites territoriales des communes de Mont-De-Lans et de SAINT-CHRISTOPHE-EN-OISANS que le code général des collectivités territoriales attribue au préfet le soin de régler « dans toute son étendue » les contestations territoriales entre communes riveraines et qu'ainsi il lui incombe aussi « de résoudre les difficultés concrètes d'application des documents dont il a imposé l'utilisation » ([CAA Lyon n° 03LY01537 « Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Saint-Christophe-En-Oisans »](#)) . L'arrêt, qui concernait la charge des frais d'expertise, est définitif faute de pourvoi ; nous ne partageons pas la définition ainsi donnée des attributions du préfet : votre Cour appréciera ...sachant que l'appréciation portée par nos collègues concernait le seul arrêté de 1989, non encore précisé par le juge.

20

Il n'appartient ni au préfet, ni au juge administratif au titre de ses pouvoirs de plein contentieux, une fois les limites territoriales fixées avec suffisamment de précision et de manière définitive, c'est-à-dire en l'espèce validées par la plus haute juridiction, d'intervenir pour la matérialisation sur le terrain de ces limites territoriales.

21

Pour ce seul motif, et sans entrer dans l'analyse des différents tracés proposés par l'expert, vous devrez selon nous rejeter au fond la requête d'appel de la commune de SAINT-CHRISTOPHE-EN-OISANS.

22

Notre analyse sous-tend en réalité un autre problème qui, si vous préférez la voie de la prudence, devrait vous conduire à un rejet pour irrecevabilité, ce que nous proposons à titre principal. Cet autre problème résulte du refus de la commune de SAINT-CHRISTOPHE-EN-OISANS, malgré ses déclarations, d'admettre les limites territoriales telles qu'elles ont été fixées par l'arrêté préfectoral de 1989, précisées et validées par tous les degrés de juridictions de la justice administrative. Il nous semble ainsi que, par le biais d'une demande de matérialisation de ces limites, elle tend en réalité toujours vers le même objectif : celui de se voir reconnaître la propriété de la surface contestée. Or, mais les parties n'en débattent pas, si la demande dont a été saisie le préfet de l'Isère devait être regardée comme tendant à la modification des limites territoriales

préalablement fixées par la réponse de 1989 au désaccord entre les deux communes, précisée et validée par le juge, la procédure applicable serait radicalement différente ...

23

Si vous nous suivez, vous rejetterez la requête en retenant l'irrecevabilité de première instance, ou subsidiairement au fond en considérant que le préfet de l'Isère avait épuisé la compétence qu'il tient de l'article L2112-1 du code général des collectivités territoriales.

24

L'argument tiré de ce qu'il serait préférable, au nom d'une bonne administration de la justice, que vous vous prononciez sur le tracé à retenir pour la matérialisation des limites territoriales entre les deux communes compte tenu de l'ancienneté du litige ne nous a pas convaincu : le désaccord nous paraît tranché pour ce qui concerne la mise en œuvre des attributions du préfet et du juge, mais la commune de SANT-CHRISTOPHE-EN-OISANS n'en accepte pas l'issue. Même si vous deviez décider de statuer sur le tracé, la fin du contentieux ne serait en rien garantie ...

25

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête d'appel de la COMMUNE DE SAINT-CHRISTOPHE-EN-OISANS et au rejet pour tardiveté de l'appel formé par M. C., subsidiairement à ce que son intervention ne soit pas admise.