TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANCY

Nos 2401322, 2401323, 2401324

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE RAON-LES-LEAU
COMMUNE DE RAON-SUR-PLAINE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Thomas Siebert
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nancy

(1ère chambre)

M. Romain Gottlieb
Rapporteur public

Audience du 20 octobre 2026
Décision du 17 novembre 2026

C

Vu les procédures suivantes :

Par une ordonnance du 26 avril 2024, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a, en application des articles R. 342-2 et R. 342-3 du code de justice administrative, attribué au tribunal administratif de Nancy le jugement des deux requêtes des communes de Raon-lès-Leau et de Raon-sur-Plaine enregistrées au greffe du tribunal le 12 mars 2024 et leur requête enregistrée au greffe du tribunal administratif de Strasbourg le même jour.

I. Par une requête initialement enregistrée au tribunal le 12 mars 2024, désormais enregistrée sous le n° 2401322 après attribution par le Conseil d'Etat, et des mémoires enregistrés les 16 mai 2024 et 6 juillet 2026, les communes de Raon-lès-Leau et de Raon-sur-Plaine, représentées par Me Dartois, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites de refus nées du silence gardé par les préfètes de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin sur leur demande tendant à l'ouverture d'une enquête publique relative à la modification des limites territoriales des communes de Raon-lès-Leau, de Raon-sur-Plaine et de Grandfontaine ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 19 mars 2024 par laquelle les préfètes de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin ont explicitement refusé de faire droit à leur demande ;

3°) d'enjoindre aux préfets de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin de prescrire une telle enquête publique, au besoin sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :
- la décision implicite de refus attaquée est insuffisamment motivée ;
- elle est entachée d'une erreur de fait ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales ;
- la décision de refus du 19 mars 2024 est entachée d'erreurs de droit au regard de l'article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales ;
- elle méconnaît les dispositions de ce même article.

Par un mémoire en défense enregistré le 22 janvier 2026 et un mémoire enregistré le 31 août 2026 et non communiqué, le préfet de Meurthe-et-Moselle conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 3 juillet 2026 la clôture d'instruction a été fixée au 3 septembre 2026 à 12h.

Un mémoire a été produit le 13 octobre 2026 par la commune de Grandfontaine, représentée par Me Clamer, et n'a pas été communiqué.

II. Par une requête initialement enregistrée au tribunal le 12 mars 2024, désormais enregistrée sous le n° 2401323 après attribution par le Conseil d'Etat, et des mémoires enregistrés les 16 mai 2024 et 6 juillet 2026, les communes de Raon-lès-Leau et de Raon-sur-Plaine, représentées par Me Dartois, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites de refus nées du silence gardé par les préfètes de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin sur leur demande tendant à l'ouverture d'une enquête publique relative à la modification des limites territoriales des communes de Raon-lès-Leau, de Raon-sur-Plaine et de Grandfontaine ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 19 mars 2024 par laquelle les préfètes de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin ont explicitement refusé de faire droit à leur demande ;

3°) d'enjoindre aux préfets de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin de prescrire une telle enquête publique, au besoin sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soulèvent les mêmes moyens que dans la requête n° 2401322.

Par un mémoire en défense enregistré le 26 janvier 2026 et un mémoire enregistré le 27 août 2026 et non communiqué, le préfet des Vosges conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée à la commune de Grandfontaine, qui n'a pas produit d'observations.

III. Par une requête initialement enregistrée au tribunal administratif de Strasbourg le 12 mars 2024, désormais enregistrée sous le n° 2401324 après attribution par le Conseil d'Etat, et un mémoire enregistré le 16 mai 2024, les communes de Raon-lès-Leau et de Raon-sur-Plaine, représentées par Me Dartois, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites de refus nées du silence gardé par les préfètes de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin sur leur demande tendant à l'ouverture d'une enquête publique relative à la modification des limites territoriales des communes de Raon-lès-Leau, de Raon-sur-Plaine et de Grandfontaine ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 19 mars 2024 par laquelle les préfètes de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin ont explicitement refusé de faire droit à leur demande ;

3°) d'enjoindre aux préfets de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin de prescrire une telle enquête publique, au besoin sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soulèvent les mêmes moyens que dans la requête n° 2401322.

Par un mémoire en défense enregistré le 26 janvier 2026 et un mémoire enregistré le 2 septembre 2026 et non communiqué, le préfet du Bas-Rhin conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 3 juillet 2026 la clôture d'instruction a été fixée au 3 septembre 2026 à 12h.

Un mémoire a été produit le 13 octobre 2026 par la commune de Grandfontaine, représentée par Me Clamer, et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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. Siebert, rapporteur,
- les conclusions de M. Gottlieb, rapporteur public,
- les observations de Me Conti, substituant Me Dartois, représentant les communes de Raon-lès-Leau et de Raon-sur-Plaine ;

- et les observations de M. Y..., représentant les préfets de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin.

Considérant ce qui suit :

1. Par des délibérations du 20 octobre 2023, les communes de Raon-lès-Leau et de Raon-sur-Plaine ont demandé aux préfètes de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin de prescrire une enquête publique, au titre de l'article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales, en vue de la modification de leurs limites territoriales et de celles de la commune de Grandfontaine. Des décisions implicites de refus sont nées du silence gardé par les préfètes sur leurs demandes. Par des courriers du 14 novembre 2023, les communes ont demandé la communication des motifs des décisions implicites de refus. Par une décision du 19 mars 2024, les préfètes de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin ont explicitement refusé de faire droit à leurs demandes. Par leurs requêtes, les communes de Raon-lès-Leau et de Raon-sur-Plaine demandent l'annulation des décisions implicites de refus ainsi que de la décision explicite de refus du 19 mars 2024.

Sur la jonction :

2. Les requêtes enregistrées sous les nos 2401322, 2401323 et 2401324 sont relatives à des demandes de prescription d'une même enquête publique et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

Sur l'étendue du litige :

3. Il ressort des pièces des dossiers que, par une décision du 19 mars 2024, les préfètes de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin ont explicitement refusé de faire droit aux demandes de prescription d'une enquête publique sollicitées par les communes de Raon-lès-Leau et de Raon-sur-Plaine. Cette décision s'est ainsi substituée aux décisions implicites de refus nées auparavant du silence gardé par les préfètes sur les demandes des communes requérantes. Dans ces conditions, les conclusions à fin d'annulation dirigées contre ces décisions implicites doivent être regardées comme dirigées contre la décision du 19 mars 2024.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Aux termes de l'article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales : « *Les modifications aux limites territoriales des communes et le transfert de leurs chefs-lieux sont décidés après enquête publique, réalisée conformément au code des relations entre le public et l'administration, dans les communes intéressées sur le projet lui-même et sur ses conditions. / Le représentant de l'Etat dans le département prescrit cette enquête publique, réalisée conformément au code des relations entre le public et l'administration, lorsqu'il a été saisi d'une demande à cet effet soit par le conseil municipal de l'une des communes, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la portion de territoire en question. Il peut aussi l'ordonner d'office. / (...)* ».

5. Il résulte de ces dispositions que, lorsqu'il est régulièrement saisi d'une demande de modification des limites territoriales d'une commune par le conseil municipal de l'une des communes ou par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la portion de territoire en question, le préfet est tenu de prescrire l'enquête publique prévue par ces dispositions, sous réserve que la demande ne soit pas dénuée de toute pertinence et qu'aucun motif d'intérêt général ne s'oppose à ce qu'il y soit fait droit. Par ailleurs, l'autorité préfectorale ne saurait légalement s'y soustraire pour des raisons de simple convenance administrative.

6. Pour refuser de faire droit aux demandes de prescription d'une enquête publique au titre de l'article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales, présentées par les communes de Raon-lès-Leau et de Raon-sur-Plaine, les préfètes de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin ont retenu que les demandes étaient irrégulières faute de production d'un dossier d'enquête publique conforme à l'article R. 134-22 du code des relations entre le public et l'administration, qu'elles nécessitaient l'accord préalable de la commune de Grandfontaine, qu'elles étaient dénuées de toute pertinence et qu'un motif d'intérêt général s'opposait à ce qu'il y soit fait droit.

7. En premier lieu, il est constant que les préfètes de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin ont été régulièrement saisies par les communes de Raon-lès-Leau et de Raon-sur-Plaine à la suite de délibérations adoptées le 20 octobre 2023 par leurs conseils municipaux respectifs. Contrairement à ce que soutiennent les préfets en défense, le renvoi opéré par l'article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales au code des relations entre le public et l'administration n'impose aucunement que la saisine par les communes du représentant de l'Etat dans le département soit assortie de la production d'un dossier d'enquête publique, tel que défini à l'article R. 134-22 de ce code. Dans ces conditions, en se fondant sur un tel motif de refus, les préfètes ont entaché la décision attaquée d'une erreur de droit. Par suite, le moyen soulevé doit être accueilli.

8. En deuxième lieu, il ne résulte nullement des dispositions de l'article L. 2112-2 précité que la prescription d'une enquête publique en vue de la modification des limites territoriales de communes soit subordonnée à l'accord préalable de l'ensemble des communes intéressées. Dans ces conditions, en se fondant sur un tel motif de refus, les préfètes ont entaché la décision attaquée d'une erreur de droit. Par suite, le moyen soulevé doit être accueilli.

9. En dernier lieu, les communes de Raon-lès-Leau et de Raon-sur-Plaine demandent la prescription d'une enquête publique afin d'intégrer dans leurs territoires respectifs deux domaines forestiers d'une superficie de 1 193 et 700 hectares relevant du territoire de la commune de Grandfontaine. Pour justifier cette démarche, les communes font valoir que ces domaines, qui ont été cédés à l'Empire allemand par le traité de Francfort du 10 mai 1871, sont demeurés dans les limites territoriales de la commune de Grandfontaine après l'entrée en vigueur du traité de Versailles du 28 juin 1919 et qu'il convient de rétablir les limites territoriales historiques antérieures. En outre, les communes requérantes font valoir que la perte de ces domaines forestiers emporte des conséquences économiques importantes sur leurs finances. Ces considérations d'ordre historique et géographique ainsi que ces arguments financiers ne sont pas dénués de toute pertinence. Par ailleurs, la circonstance qu'une enquête publique similaire aurait déjà été mise en œuvre dans les années 1930 et n'aurait pas abouti n'est pas de nature, eu égard à l'ancienneté importante de cette démarche, à dénier toute pertinence aux demandes présentées en 2023 par les communes requérantes. Enfin, si les préfets invoquent un motif d'intérêt général tiré de la nécessité de préserver les droits individuels acquis en matière de baux de chasse délivrés en vertu du droit local alsacien-mosellan, cette considération n'est pas à même de faire obstacle à l'ouverture d'une enquête publique, qui aura notamment pour objet d'approfondir les enjeux et de cerner les incidences des modifications sollicitées. Dans ces conditions, en refusant de faire droit aux demandes présentées par les communes de Raon-lès-Leau et de Raon-sur-Plaine pour ces motifs, les préfètes ont fait une inexacte application des dispositions de l'article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales. Par suite, le moyen soulevé doit être accueilli.

10. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés, que les communes de Raon-lès-Leau et de Raon-sur-Plaine sont fondées à demander l'annulation de la décision de refus du 19 mars 2024 des préfètes de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin.

Sur l'injonction :

11. Eu égard aux motifs d'annulation retenus, l'exécution du présent jugement implique qu'il soit enjoint aux préfets de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin de prescrire, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement, une enquête publique au titre de l'article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales relative à la modification des limites territoriales des communes de Raon-lès-Leau, de Raon-sur-Plaine et de Grandfontaine, sans qu'il soit besoin, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme globale de 1 500 euros au titre des frais exposés par les communes de Raon-lès-Leau et de Raon-sur-Plaine et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La décision de refus du 19 mars 2024 des préfètes de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin est annulée.

Article 2 : Il est enjoint aux préfets de Meurthe-et-Moselle, des Vosges et du Bas-Rhin de prescrire, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement, une enquête publique au titre de l'article L. 2112-2 du code général des collectivités territoriales relative à la modification des limites territoriales des communes de Raon-lès-Leau, de Raon-sur-Plaine et de Grandfontaine.

Article 3 : L'Etat versera aux communes de Raon-lès-Leau et de Raon-sur-Plaine une somme globale de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié aux communes de Raon-lès-Leau et de Raon-sur-Plaine ainsi qu'au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée, pour information, à la commune de Grandfontaine, au préfet de Meurthe-et-Moselle, au préfet des Vosges et au préfet du Bas-Rhin.

Délibéré après l'audience du 20 octobre 2026, à laquelle siégeaient :

M. Coudert, président,
Mme Grandjean, première conseillère,
M. Siebert, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 novembre 2026.

Le rapporteur, Le président,

T. Siebert B. Coudert

La greffière,

A. Mathieu

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.