

### Compétences juridiques en matière de toponymie terrestre française

#### La Commission nationale de toponymie,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu le traité du 1<sup>er</sup> décembre 1959 sur l'Antarctique ;

Vu le Code général des collectivités territoriales ;

Vu l'article 111 de l'ordonnance d'août 1539 à Villers-Cotterêts sur le fait de justice ;

Vu la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton, ensemble l'arrêté du secrétaire d'État chargé de l'outre-mer du 3 février 2008 portant délégation de l'administration de l'île de Clipperton au haut commissaire de la République en Polynésie française ;

Vu la loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales ;

Vu la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, ensemble le décret n° 95-240 du 3 mars 1995 pris pour son application et la circulaire du 19 mars 1996 concernant son application ;

Vu la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

Vu la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ;

Vu la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

Vu le décret n° 46-1432 du 14 juin 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application des articles 32 et 33 de la loi de finances du 27 avril 1946 relatifs à l'Institut national de la statistique et des études économiques pour la métropole et la France d'outre-mer, ensemble l'arrêté du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie du 28 novembre 2003 relatif au Code officiel géographique ;

Vu le décret n° 94-1112 du 19 décembre 1994 relatif à la communication au centre des impôts foncier ou au bureau du cadastre de la liste alphabétique des voies de la commune et du numérotage des immeubles ;

Vu le décret n° 2011-127 du 31 janvier 2011 relatif au Conseil national de l'information géographique, ensemble le mandat donné par le Conseil national de l'information géographique à la Commission nationale de toponymie du 10 juillet 2012 ;

Vu le décret n° 2011-1371 du 27 octobre 2011 relatif à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) ;

Vu l'arrêté du ministre de l'Intérieur du 15 août 1948 instituant la Commission de révision du nom des communes ;

Vu les circulaires du ministre de l'Intérieur n° 3 du 3 janvier 1962, n° 272 du 5 juin 1967 et n° 557 du 10 décembre 1968 ;

Vu les arrêtés de l'administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises n° 1974-4 du 20 février 1974 et n° 2015-27 du 26 mars 2015 ;

1. Considérant que « Le Conseil national de l'information géographique, placé auprès du ministre chargé du développement durable, a pour mission d'éclairer le Gouvernement dans le domaine de l'information géographique, notamment pour ce qui concerne la coordination des contributions des acteurs concernés et l'amélioration des interfaces entre ces derniers », en vertu de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 31 janvier 2011 susvisé, et qu'il a donné mandat le 10 juillet 2012 à la Commission nationale de toponymie « de contribuer à la conservation et au développement cohérent du patrimoine toponymique de la France » ;

2. Considérant qu'il convient à cette fin de désigner les acteurs concernés par la création ou la modification des noms de lieux français, de rappeler les conditions communes d'exercice de leurs compétences, et de préciser les interfaces existant entre eux en vue de les améliorer ;

## **I. Sur les autorités compétentes pour créer ou modifier des noms de lieux français :**

### ***1.1. Sur les noms de collectivités territoriales et de leurs groupements :***

3. Considérant que l'article 72-3 de la Constitution fixe les noms de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion, de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon, des îles Wallis et Futuna, de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie et des Terres australes et antarctiques françaises, ainsi que de Clipperton, et que l'usage a aussi consacré la forme courte Wallis-et-Futuna pour dénommer le territoire d'outre-mer des îles Wallis et Futuna ;

4. Considérant que l'article L. 4121-1 du Code général des collectivités territoriales dispose notamment que « le nom d'une région est modifié par décret en Conseil d'État après consultation du conseil régional et des conseils départementaux intéressés », sur demande du conseil régional ou d'un conseil départemental intéressé, mais que l'article 2 de la loi du 16 janvier 2015 susvisé a disposé que les noms des régions constituées par regroupement de plusieurs régions en application de cette même loi, à l'exception de la région Normandie, étaient « fixés par décret en Conseil d'État pris avant le 1<sup>er</sup> octobre 2016, après avis du conseil régional de la région » ainsi constituée, et que le nom de la collectivité de Corse est fixé par l'article L. 4421-2 du Code général des collectivités territoriales ;

5. Considérant qu'en vertu des articles L. 2111-1 et L. 3111-1 du Code général des collectivités territoriales et de l'arrêté du 15 août 1948 susvisé, le changement de nom d'un département ou d'une commune est décidé par décret en Conseil d'État sur demande de son assemblée délibérante et après consultation, pour le nom d'une commune, du conseil départemental, et dans tous les cas, de la Commission de révision du nom des communes, que l'article L. 2113-6 du même Code dispose que le nom d'une commune nouvelle est déterminé par l'arrêté préfectoral prononçant sa création, « le cas échéant au vu des avis émis par les conseils municipaux » intéressés sur la proposition que le préfet du département leur a soumise en l'absence d'accord préalable entre eux, et que le nom de la métropole de Lyon est fixé par l'article L. 3611-1 du Code général des collectivités territoriales ;

6. Considérant que le II de l'article L. 5211-5 du Code général des collectivités territoriales dispose que la création d'un établissement public de coopération intercommunale « peut être décidée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés après accord des conseils municipaux des communes intéressées sur l'arrêté dressant la liste des communes », exprimé selon des règles de majorité particulières, mais que, par exception à cette

disposition, l'article L. 5217-1 du même Code dispose que la création d'une métropole est prononcée par un décret, qui « fixe le nom de la métropole », et que, par exception à cette dernière disposition, les noms de l'eurométropole de Strasbourg et de la métropole européenne de Lille sont fixés par le même article, celui de la métropole d'Aix-Marseille-Provence par le I de l'article L. 5218-1 du même Code et celui de la métropole du Grand Paris par le I de l'article L. 5219-1 du même Code, et que le nom d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre créé dans le cadre d'un schéma départemental ou régional de coopération intercommunale est fixé par arrêté préfectoral en application du 11<sup>e</sup> alinéa du V de l'article 11 de la loi du 27 janvier 2014 susvisée dans les départements de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines et en application du 9<sup>e</sup> alinéa du III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 susvisée dans les autres départements ;

## ***I.2. Sur les autres noms de lieux :***

7. Considérant que 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 », et que l'article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales précise que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » ;

8. Considérant « que le nom d'un lieudit situé sur le territoire d'une commune trouve généralement son origine dans la géographie ou la topographie, est hérité de l'histoire ou est forgé par les usages ; qu'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 lieudit ou de modifier un nom existant ; que, toutefois, en application des dispositions de l'article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales rappelées ci-dessus, le conseil municipal est compétent, dans le cas où un intérêt public local le justifie, pour décider de modifier le nom d'un lieudit situé sur le territoire de la commune » (Conseil d'État, 26 mars 2012, commune de Vergèze) et que cette compétence paraît s'étendre à la création d'un nom de lieudit ;

9. Considérant « qu'il appartient aux conseils municipaux de délibérer sur la dénomination des rues et places publiques » (circulaires du ministre de l'Intérieur du 3 janvier 1962 et du 5 juin 1967 susvisées), mais « qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'autorise le conseil municipal à fixer les dénominations des voies privées » (Conseil d'État, 19 juin 1974, M. Broutin) ni des immeubles et ensembles immobiliers privés ;

10. Considérant que les noms de lieux des Terres australes françaises sont fixés par l'administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises après avis de la Commission du patrimoine historique et de la toponymie des Terres australes et antarctiques françaises créée par l'arrêté du 26 mars 2015 susvisé ;

11. Considérant que les noms de lieux de Clipperton paraissent devoir être fixés par le haut commissaire de la République en Polynésie française, à qui le ministre chargé de l'outre-mer a délégué l'administration de cette île par l'arrêté du 3 février 2008 susvisé ;

12. Considérant que d'autres noms géographiques peuvent être adoptés par des utilisateurs en fonction de leurs besoins, par exemple pour dénommer des zones géographiques ou météorologiques ;

## **II. Sur l'encadrement de ces créations et modifications de noms de lieux :**

13. Considérant cependant que ces compétences ne sont pas absolues, mais qu'elles sont encadrées par des règles impératives et orientées par des recommandations d'intérêt général ;

### ***II.1. Sur les règles impératives :***

14. Considérant que la Constitution dispose dans son article 2 que « la langue de la République est le français » et dans son article 75-1 que « les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France », que le patrimoine toponymique de la France s'est principalement formé en langue française, en langues régionales ou en interaction entre ces langues, et que les conditions dans lesquelles la langue française doit être employée par les services publics sont précisées par l'ordonnance d'août 1539, la loi du 4 août 1994, le décret du 3 mars 1995 et la circulaire du 19 mars 1996 susvisés ;

15. Considérant par conséquent que la partie générique des noms de lieux doit être officialisée en français et employée dans cette langue à titre principal, sans préjudice d'une éventuelle traduction en langue régionale, mais que leur partie spécifique peut être formée et officialisée aussi bien en français qu'en langue régionale, ou encore en interaction entre ces langues ;

16. Considérant que « le maire tient de ses pouvoirs généraux de police le droit de contrôler les dénominations de toutes les voies et d'interdire celles qui seraient contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs » (Conseil d'État, 19 juin 1974, M. Broutin), que ces pouvoirs de police paraissent s'étendre dans les mêmes conditions aux autres dénominations immobilières privées mais rendues publiques, notamment d'immeubles ou d'ensembles immobiliers ;

17. Considérant par conséquent que les noms de lieux doivent respecter l'ordre public et les bonnes mœurs ;

### ***II.2. Sur les recommandations d'intérêt général :***

18. Considérant que la mission de la Commission nationale de toponymie « de contribuer à la conservation et au développement cohérent du patrimoine toponymique de la France » implique que soit recommandé aux autorités compétentes pour créer ou modifier des noms de lieux de conserver le patrimoine toponymique local et de répondre à leurs besoins d'identification des lieux en exploitant prioritairement ce patrimoine, quitte à modifier les relations entre ces noms et les lieux qu'ils désignent, avant de recourir à la création de noms nouveaux ;

19. Considérant que le ministre de l'Intérieur a appelé les autorités compétentes à veiller à ce que les dénominations constituant un hommage public ne soient décernées qu'à des personnalités qui se sont illustrées par les services rendus à la France ou à leur cité ou par leur contribution éminente au développement de la science, des arts ou des lettres, dont l'œuvre est à l'abri de toute polémique et se trouve classée dans l'opinion par l'épreuve du temps, et avec l'accord des ayants droit éventuels (circulaire du 10 décembre 1968 sur les hommages publics susvisée), et que ces recommandations, même juridiquement caduques depuis la loi du 31 décembre 1970 susvisée, restent pertinentes pour assurer aux noms géographiques la stabilité nécessaire à leur usage ;

20. Considérant que l'acheminement du courrier postal est facilité par le respect de la norme de l'Association française de normalisation n° NF Z 10-011 du 19 janvier 2013 relative à l'adressage, qui limite à 38 caractères chaque ligne d'adresse et notamment, en premier lieu l'ensemble du numéro et du nom de voie, en deuxième lieu le nom de lieu-dit, et en troisième lieu l'ensemble du code postal et du nom de localité, et qu'il est souhaitable de respecter cette limite avant toute abréviation ;

21. Considérant que l'usage courant et la doctrine administrative ont progressivement dégagé des règles de graphie relatives à la jonction de mots d'un toponyme par des traits d'union et à la prise de la majuscule, et que ces règles ont été exprimées par la Commission nationale de toponymie dans ses Recommandations et observations grammaticales, adoptées en premier lieu le 29 novembre 2006 et mises à jour en dernier lieu le 8 mars 2010, et résumées notamment dans la note du directeur général des collectivités locales aux préfets du 18 avril 2017 relative à la fixation du nom d'une commune nouvelle ;

### III. Sur les répertoires officiels de noms de lieux :

22. Considérant que les répertoires officiels de noms de lieux français ont pour objet, non de normaliser les noms de lieux, mais de rendre compte de leur fixation, soit par les autorités publiques habilitées lorsqu'ils ont été officialisés, soit sinon par l'usage, mais qu'ils ont pour effet de faciliter l'accès à l'usage ainsi répertorié et par conséquent de renforcer sa diffusion et son autorité, et qu'il convient donc de veiller à leur qualité et à leur adéquation aux attentes du public ;

23. Considérant que l'arrêté du 28 novembre 2003 susvisé approuve dans son article 1<sup>er</sup> « la nomenclature des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives de la France et des pays et territoires étrangers dénommée Code officiel géographique (COG)<sup>1</sup> » et attribue dans son article 2 sa mise à jour annuelle, sa gestion et sa publication à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ;

24. Considérant que le décret du 19 décembre 1994 susvisé prescrit à chaque commune de plus de 2 000 habitants de communiquer la liste alphabétique de ses voies et places au centre des impôts foncier ou au bureau du cadastre, qui enregistre ces graphies dans le répertoire informatisé des voies et lieudits du cadastre (FANTOIR)<sup>2</sup> ;

25. Considérant que l'arrêté du 20 février 1974 susvisé reconnaît « comme ayant valeur officielle » la liste de noms de lieux des Terres australes établie par la Commission du patrimoine historique et de la toponymie des Terres australes et antarctiques françaises ;

26. Considérant que l'article 2 (3<sup>o</sup>) du décret du 27 octobre 2011 susvisé a notamment chargé l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) de « constituer et mettre à jour sur l'ensemble du territoire les bases de données géographiques et les fonds cartographiques dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé du développement durable, notamment le référentiel à grande échelle (RGE). Le référentiel à grande échelle, système intégré d'information géographique couvrant l'ensemble du territoire national, est composé de bases de données numérisées et interopérables décrivant les thèmes, dénominations géographiques, unités administratives, adresses, parcelles cadastrales issues du plan cadastral, réseaux de transport, hydrographie, altitude, occupation des terres, ortho-imagerie et bâtiments mentionnés aux annexes I, II et III de la directive du 14 mars 2007 » ;

27. Considérant que le référentiel à grande échelle des adresses intègre notamment le répertoire informatisé des voies et lieudits du cadastre, mais qu'il donne la priorité à l'usage, même sur les noms de lieux officiels, et que l'IGN y fixe les graphies dans le respect de « la forme usuelle actuelle » conformément à sa charte de toponymie n° SBV/03.0155 de février 2003 révisée<sup>3</sup>, mais, contrairement aux règles de graphie recommandées par la Commission nationale de toponymie, sans majuscules dans la Base adresse nationale, sans signes diacritiques dans les noms de voies de la BD adresse, et sans trait d'union dans aucune de ces deux bases, et que la toponymie des bases de l'IGN est soumise à des mises à jour par des tiers sans validation systématique par l'IGN ;

28. Considérant que le ministère de l'Intérieur répertorie et met en ligne les noms des établissements publics de coopération intercommunale dans la Base nationale sur l'intercommunalité (BANATIC)<sup>4</sup> et les noms de lieux des Terres australes et antarctiques françaises dans des tableaux numérisés<sup>5</sup> ;

---

<sup>1</sup> <https://www.insee.fr/fr/information/2016807>.

<sup>2</sup> <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/fichier-fantoir-des-voies-et-lieux-dits/>.

<sup>3</sup> [www.ign.fr/sites/all/files/charte\\_toponymie\\_ign.pdf](http://www.ign.fr/sites/all/files/charte_toponymie_ign.pdf).

<sup>4</sup> <https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/accueil/index.php>.

<sup>5</sup> <http://www.taaf.fr/La-toponymie-des-TAAF>.

29. Considérant que le Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) répertorie les noms de lieux des espaces maritimes et de Clipperton dans ses productions ;
30. Considérant par conséquent que doivent être regardés comme répertoires officiels de noms de lieux officialisés le Code officiel géographique de l'INSEE pour les noms des collectivités territoriales, en Métropole et outre-mer, la Base nationale sur l'intercommunalité pour les noms des établissements publics de coopération intercommunale, le répertoire informatisé des voies et lieudits du cadastre pour les noms des voies et lieudits des communes de plus de 2 000 habitants, et les tableaux relatifs aux Terres australes pour leurs noms de lieux ; et que le référentiel à grande échelle des adresses de l'IGN, le tableau relatif à la terre Adélie et les productions du SHOM répertorient officiellement les autres noms de lieux, sous réserve de l'application des règles de graphie des Recommandations et observations grammaticales de la Commission nationale de toponymie,

### **Recommande :**

1. De rendre obligatoire dans l'arrêté préfectoral de création d'un établissement public de coopération intercommunale la mention de son nom complet, dont la partie spécifique constitue un nom de lieu et établit l'identité même de l'établissement public. Cette obligation pourrait être ajoutée au IV de l'article L. 5211-5 du Code général des collectivités territoriales en ajoutant les mots « le nom et » avant les mots « le siège » dans la phrase « Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5212-4, l'arrêté de création détermine le siège de l'établissement public de coopération intercommunale », sur le modèle des III et V de l'article 11 de la loi du 27 janvier 2014 et du III de l'article 35 de la loi du 7 août 2015 ;
2. De promouvoir les règles impératives et les recommandations d'intérêt général mentionnées en (II) auprès des autorités compétentes pour créer ou modifier des noms de lieux et auprès des autorités chargées d'un contrôle à cet égard ;
3. D'étudier l'éventuel établissement d'un régime de déclaration préalable des dénominations immobilières privées mais rendues publiques, afin de permettre aux maires d'exercer effectivement leur pouvoir de police sur ces dénominations, au moins en cas de risque avéré de trouble à l'ordre public, ainsi que, le cas échéant, la constitution et la publication d'un répertoire officiel des dénominations immobilières privées ainsi déclarées ;
4. D'appliquer les règles de graphie des Recommandations et observations grammaticales de la Commission nationale de toponymie dans le répertoire informatisé des voies et lieudits du cadastre (FANTOIR) et dans le référentiel à grande échelle des adresses (Base adresse nationale et BD adresse), sous la seule réserve d'éventuels obstacles techniques ;
5. D'identifier dans le référentiel à grande échelle des adresses les noms de lieux qui diffèrent de ceux du répertoire informatisé des voies et lieudits du cadastre, de donner pour chacun une explication de la raison du choix, fût-ce de façon générique, et de mettre leur liste à la disposition des autorités compétentes pour réduire ces discordances, que ce soit en communiquant aux services du cadastre les noms officiels qui n'auraient pas été enregistrés, en officialisant des noms consacrés par l'usage, ou en promouvant l'usage de noms officiels.
6. De veiller à ce que les différences de procédure en matière de toponymie soient en rapport direct avec les différences de situation correspondantes.