

N° 462877
M. C...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 15 février 2023
Lecture du 1^{er} mars 2023

CONCLUSIONS

M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

Marguerite Duras a fait de son enfance en Indochine la matière de plusieurs de ses livres. Elle y décrit le long mais vain combat de sa mère pour exploiter une concession incultivable en raison des marées de l’océan Pacifique.

M. C... a été plus heureux avec le terrain qui lui a été attribué sur le territoire de la commune de Rémire-Montjoly, en Guyane, au bord de l’océan Atlantique. M. C... a été autorisé en 1978 à occuper ce terrain à condition d’en assurer la mise en valeur agricole. Bien des années plus tard, il se rapproche du conseil général de la Guyane pour en faire l’acquisition. Une délibération du 10 septembre 2010 approuve la vente pour un prix de 2 euros le mètre carré. Le prix est très inférieur à l’estimation de France Domaine mais il est supposé tenir compte du prix moyen des terres agricoles et des travaux de mise en valeur réalisés par M. C.... Pour une raison peu claire, la vente patine. Ce n’est qu’en 2014 qu’une division parcellaire procède au détachement du terrain, d’une superficie de 27 000 mètres carrés. Une déclaration d’intention d’aliéner est adressée en 2016 à la commune de Rémire-Montjoly qui indique qu’elle n’entend pas exercer le droit de préemption. La voie est libre pour la signature de l’acte authentique de vente mais celle-ci n’aura pas lieu.

Au contraire, la collectivité territoriale de Guyane, qui a succédé au conseil général, entend revenir sur la vente. Parmi les motifs invoqués, la collectivité fait valoir que le prix est dérisoire car la parcelle est devenue constructible de sorte qu’elle vaut plus d’une centaine d’euros au mètre carré. M. C... saisit alors le tribunal judiciaire de Cayenne qui, par un jugement du 25 janvier 2021, déclare parfaite la vente conclue avec la collectivité à la suite de la délibération du 10 septembre 2010.

Une nouvelle déclaration d'intention d'aliéner est néanmoins établie le 5 août 2021 par le notaire de la collectivité territoriale de Guyane. La déclaration mentionne M. C... comme acquéreur et un prix calculé sur la base de deux euros le mètre carré. Cette fois-ci, la commune de Rémire-Montjoly saisit sa chance et décide d'exercer le droit de préemption par un arrêté du 4 novembre 2021.

M. C... a sollicité du juge des référés du tribunal administratif de Cayenne la suspension de l'exécution de cet arrêté sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. Il se pourvoit contre l'ordonnance rejetant sa demande.

M. C... a soutenu en première instance que la commune ne pouvait pas préempter la parcelle au vu de la déclaration d'intention d'aliéner établie par la collectivité territoriale de Guyane puisque celle-ci n'en était plus propriétaire. Il invoquait à cet égard du jugement du 25 janvier 2021 ayant déclaré la vente antérieure parfaite. Le juge des référés du tribunal administratif s'est estimé saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance de l'autorité de la chose jugée par le tribunal judiciaire de Cayenne, moyen qu'il a écarté au motif que le jugement du 25 janvier 2021 n'avait pas été signifié et qu'il n'était donc pas définitif.

Comme vous le savez, il y a lieu de distinguer l'autorité de chose jugée, qui s'attache à une décision juridictionnelle dès le moment où celle-ci est rendue, et le passage en force de chose jugée qui, entendu au sens large¹, résulte de ce que la décision ne peut plus faire l'objet de recours. En vertu de l'article 480 du code de procédure civile, un jugement civil a dès son prononcé autorité de chose jugée sur la contestation qu'il tranche. Il est possible de se prévaloir de cette autorité alors même que le jugement n'aurait pas été signifié, la Cour de cassation l'a rappelé en 1985 par un arrêt publié au bulletin et la solution a été confirmée à nouveau en 2021². Le juge des référés a donc commis l'erreur de droit qui lui est reprochée en se fondant sur l'absence de signification du jugement du 25 janvier 2021 pour nier son autorité de chose jugée.

D'un autre côté, il ne fait guère de doute qu'en l'espèce les conditions n'étaient pas réunies pour que l'autorité de chose jugée puisse jouer. Un jugement civil n'a qu'une autorité relative, qui est conditionnée à la réunion des trois identités de parties, d'objet et de cause mentionnées par l'article 1355 du code civil. Le jugement rendu sur la vente conclue entre M. C... et la collectivité territoriale de Guyane ne pouvait pas avoir stricto sensu autorité de chose jugée dans l'instance de référé suspension engagée par M. C... contre la décision de

¹ Des distinctions subtiles existent entre décision passée en force de chose jugée, décision définitive et décision irrévocable.

² Cass. 2^{ème} civ., 25 mars 1985, n° 83-14.701, Publié au bulletin ; Cass. 3^{ème} civ., 4 mars 2021, n° 20-14.234.

préemption prise par la commune de Rémire-Montjoly car il manquait au minimum l'identité de parties. Vous pourriez vous interroger sur une substitution de motifs en cassation.

En réalité, le recours à la notion d'autorité de chose jugée ne reflète pas exactement l'argumentation, il est vrai un peu confuse, de M. C... qui entendait simplement se prévaloir de sa qualité de propriétaire de la parcelle en vertu du jugement du 25 janvier 2021.

Un jugement a beau ne pas avoir d'autorité de chose jugée à l'égard des tiers, il leur est opposable, comme l'est tout acte modifiant l'ordonnancement juridique. Cette opposabilité erga omnes est parfois expressément prévue par la loi, comme en matière de nationalité³, de filiation⁴ ou de propriété intellectuelle⁵. Elle est également reconnue par la jurisprudence. La Cour de cassation a ainsi admis l'opposabilité aux tiers d'une décision d'admission des créances dans le cadre d'une procédure collective⁶, d'une ordonnance d'un juge-commissaire constatant la résiliation d'un contrat en cours⁷, d'une condamnation d'un assuré à réparer le dommage d'une victime, à l'égard de son assureur⁸, ou encore d'une sentence arbitrale⁹.

Les jugements civils sont opposables au juge administratif lorsque ce dernier est confronté à une question ressortissant à la compétence du juge judiciaire. Vous jugez ainsi que le juge électoral doit tirer les conséquences des décisions civiles sur l'inscription sur les listes électorales¹⁰, qu'une autorisation administrative de licenciement doit être regardée comme illégale quand la désignation du salarié comme délégué syndical est annulée¹¹, que l'administration est tenue de tirer les conséquences de ce qu'un acte de droit privé a été déclaré faux par l'autorité judiciaire¹² ou encore qu'elle doit refuser une carte de résident à l'étranger dont le mariage avec une Française a été déclaré nul¹³. Lorsqu'une difficulté sérieuse surgit à propos de la propriété d'un bien, vous vous en remettez à l'autorité judiciaire et vous avez ainsi jugé, dans une décision société Brimo de Laroussilhe de 2020¹⁴, que l'Etat

³ Article 29-5 du code civil

⁴ Article 324 du code civil

⁵ Article L. 613-27 du code de la propriété intellectuelle

⁶ Cass. Com. 30 octobre 2007, n° 04-16.655, Publié au bulletin

⁷ Cass., Com, 11 septembre 2019, n° 18-11.401, Publié au bulletin

⁸ Cass. 2^{ème} civ., 12 mai 2005, n° 04-12.638 Publié au bulletin

⁹ Cass. com. 23 janvier 2007, n° 05-19.523

¹⁰ CE, 9 mars 1990, CH... et autres, n° 108705, B ; CE, 23 juin 1978, Elections municipales de Rospigliani, n°8655, 8762, 8957, 8964, B

¹¹ CE, 15 janvier 1982, Société Allard, n° 18463, A

¹² CE, 4 mars 1991, R..., n° 70881, A - Recueil p. 75 - p. 75.

¹³ CE, 29 avril 1994, T..., n°132430, A - p. 206.

¹⁴ CE, 4 novembre 2020, SOCIÉTÉ BRIMO DE LAROUSSILHE , n° 429211, C

était tenu de refuser le certificat d'exportation d'un fragment du jubé gothique de la cathédrale de Chartres dès lors qu'une décision du juge judiciaire en avait reconnu la propriété à l'Etat.

Alexandre Lallet expliquait dans ses riches conclusions sur cette décision que vous attachez la même portée aux jugements civils, qu'ils soient rendus sur question préjudicielle ou spontanément. Il en donnait pour preuve une décision Société Labolanguages Cetradel de 1994¹⁵, qui exclut toute question préjudicielle lorsqu'un jugement définitif a déjà été rendu sur le point litigieux.

Définitif car le principe est, comme le rappelle le président Odent¹⁶ que le juge administratif ne peut « tenir la question préjudicielle comme tranchée que lorsque la décision du juge de renvoi est passée en force de chose jugée, c'est-à-dire a été rendue en premier et dernier ressort ou n'est plus susceptible d'appel ».

Il en va de même lorsque le juge judiciaire a tranché la question sans avoir été saisi par la voie préjudicielle. Pour prendre un contentieux familial de vos chambres réunies, lorsque le juge administratif doit se prononcer sur la prise en charge par l'aide sociale des frais d'hébergement d'une personne âgée dépendante, il est lié par une éventuelle décision de l'autorité judiciaire sur la participation des obligés alimentaires, à condition toutefois que cette décision soit devenue définitive, comme vous l'avez rappelé en dernier lieu dans une décision Association tutélaire du Pas-de-Calais rendue l'an passé¹⁷. De manière générale, le juge administratif ne peut fonder sa décision sur un jugement civil sans vérifier si celui-ci présente un caractère définitif, ainsi qu'il ressort d'une décision B... de 2019¹⁸ qui porte précisément sur la question de la propriété d'un bien, dans la lignée d'un précédent Commune de Bailleval de 2007¹⁹, également fiché.

En l'espèce, le juge des référés du tribunal administratif était saisi de la question de la propriété de la parcelle faisant l'objet de la préemption contestée. La jurisprudence que nous avons citée porte à considérer qu'il y avait lieu pour lui de vérifier si cette question avait été définitivement tranchée par le tribunal judiciaire de Cayenne. Mais, comme le pointe le pourvoi, nous sommes en référé. L'urgence ne permet pas d'attendre qu'une décision judiciaire soit devenue définitive. Elle impose que le juge prenne parti sur les questions qui lui sont posées, même lorsqu'elles mordent sur la compétence judiciaire. Vous avez d'ailleurs

¹⁵ CE, 14 janvier 1994, S.A. Labolanguages Cetradel, n° 118106, B

¹⁶ Contentieux administratif, Tome 1, p. 122

¹⁷ CE, 12 mai 2022, c\ DEPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS, n° 454403, B

¹⁸ CE, 24 juillet 2019, M. et Mme B... , n° 419598, B

¹⁹ CE, 27 avril 2007, Commune de Bailleval, n° 288979, B - Rec. T. pp. 765-1032

une approche souple de la répartition des compétences juridictionnelles en référé. Il suffit que le litige principal ne soit pas manifestement insusceptible de se rattacher à la compétence de la juridiction administrative²⁰. Il en va en particulier ainsi pour une demande d'expulsion d'un occupant sans titre de ce domaine : les apparences de la domanialité publique suffisent à établir la compétence du juge des référés, voyez la décision P... de 2010, au recueil²¹.

En référé-suspension, l'existence d'une décision de l'autorité judiciaire statuant une question qui commande l'issue du litige devrait être suffisante pour établir un doute sérieux, sans que le caractère définitif ou non de cette décision soit déterminant.

Que l'on s'en tienne aux termes de l'ordonnance attaquée, qui se réfère à l'autorité de chose jugée, ou que l'on raisonne plus largement sur la portée que le juge administratif doit donner aux jugements civils, le juge des référés du tribunal administratif de Cayenne nous paraît avoir commis une erreur de droit en refusant de tenir compte du jugement du 25 janvier 2021 au motif qu'il n'était pas définitif. Vous annulerez donc son ordonnance et réglerez l'affaire au fond au titre de la procédure de référé.

Vous retrouverez alors le moyen tiré de ce que le jugement du 25 janvier 2021 a déclaré parfaite la vente intervenue entre la collectivité territoriale de Guyane et M. C... et vous devrez dire si la question de la propriété de la parcelle pouvait avoir une influence sur la légalité de la préemption.

La question peut paraître provocatrice dès lors que la préemption n'est pas l'expropriation et qu'elle suppose, dans une configuration comme la nôtre²², qu'il y ait eu intention d'aliéner. Fort logiquement, l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme prévoit que la déclaration de cette intention incombe au propriétaire. La jurisprudence judiciaire qualifie la déclaration d'intention d'aliéner d'offre de contracter et elle vérifie que son auteur a le pouvoir de faire cette offre, sous peine de nullité de la vente intervenue à la suite de la préemption²³.

Dans une configuration assez proche de la nôtre, vous avez, dans une décision S... de 2009²⁴, regardé comme de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité d'une décision de

²⁰ CE, 29 octobre 2001, M. X..., n° 237132, B ; pour un référé-suspension : CE, 6 mai 2005, H..., n° 280214, A - Rec. p. 185

²¹ CE, 22 octobre 2010, M. P... , n° 335051, A - Rec. p. 420

²² La préemption est également possible

²³ S. Pérignon, Des pouvoirs juridiques d'écarter une décision de préemption, Defrénois 1993, p. 147

²⁴ CE, 5 juin 2009, Mme S... , n°322336, C

préemption le moyen tiré de ce que la déclaration d'intention d'aliéner n'émane pas du propriétaire du bien préempté. Vous avez donc jugé que le moyen était opérant à l'encontre de la décision de préemption.

La jurisprudence ultérieure semble s'être écartée de ce chemin. Par une première décision SCI du Belvédère de 2011²⁵, vous avez jugé que la circonstance que la déclaration d'intention d'aliéner comportait une grossière erreur sur le prix n'était pas de nature à affecter la légalité de la décision de préemption. Cette position a été systématisée par une seconde décision, Ham Investissement de 2014²⁶, qui juge que la circonstance que la déclaration d'intention d'aliéner serait incomplète ou entachée d'une erreur substantielle portant sur la consistance du bien objet de la vente, son prix ou les conditions de son aliénation est par elle-même sans incidence sur la légalité de la décision de préemption prise à la suite de cette déclaration, la décision réservant cependant le cas de la fraude. Comme l'expliquait Maud Vialettes dans ses conclusions, le fondement de ces jurisprudences c'est l'idée que le juge de la déclaration d'intention d'aliéner est le juge judiciaire. C'est ce qui justifie de la même manière que vous vous refusiez à rechercher s'il y avait bien lieu d'envoyer une déclaration d'intention d'aliéner. Une décision M. L... de 2013²⁷ juge ainsi que l'envoi d'une déclaration d'intention d'aliéner ouvre la possibilité d'exercer le droit de préemption alors même que la commune y aurait renoncé à l'occasion d'une précédente déclaration du même propriétaire portant sur la vente du même immeuble aux mêmes conditions. Vous n'avez pas tenu compte de ce que cette seconde déclaration d'aliéner apparaissait comme juridiquement redondante ce qui était, selon votre commissaire du Gouvernement, une question pour le juge judiciaire.

A suivre cette logique, la contestation de la qualité de propriétaire de l'auteur de la déclaration d'intention d'aliéner est une contestation de la validité de cette déclaration, ce qui relève du juge judiciaire. La décision S..., dont Maud Vialettes fait état dans ses conclusions, serait condamnée par les décisions ultérieures.

Nous relevons cependant que l'absence de titre pour aliéner ne fait pas partie des vices énumérés par la décision Ham Investissement comme étant sans incidence sur la légalité de la décision de préemption. La décision ne traite pas de ce cas de figure, elle porte seulement sur une incomplétude ou une erreur substantielle sur les éléments transmis à l'autorité titulaire du droit de préemption pour lui permettre de prendre sa décision.

²⁵ CE, 26 juillet 2011, SOCIETE CIVILE IMMOBILIERE DU BELVEDERE , n° 324767, B - Rec. T. p. 1192

²⁶ CE, 12 février 2014, SOCIETE HAM INVESTISSEMENT, n° 361741, B

²⁷ CE, 5 juillet 2013, M. L... , n° 349664, B

Plus radicalement, la circonstance que l'auteur de la déclaration d'intention d'aliéner n'est pas le propriétaire du bien ne nous paraît pas assimilable à un problème dans les mentions de cette déclaration. Elle met en cause l'existence même de la déclaration, pas ses conditions. Elle signifie que la préemption n'aurait jamais dû avoir lieu, qu'elle équivaut à une dépossession du véritable propriétaire du bien, qui n'aura même pas eu son mot à dire sur le prix. C'est au fond une expropriation sans aucune des garanties qui l'accompagne.

On peut certes se dire que tout ceci se règlera devant le juge judiciaire par une action en nullité de la vente résultant de la préemption. Mais si l'autorité titulaire du droit de préemption est de bonne foi la vente ne sera pas nécessairement annulée. En effet, comme l'expliquait Pascale Fombeur dans ses conclusions sur la décision de section Z... de 2003²⁸, en vertu de la théorie civiliste des apparences, si l'acquéreur d'un bien l'a acquis dans la croyance légitime que le vendeur était le véritable propriétaire, la nullité du titre du propriétaire sera sans influence sur la validité de l'aliénation, quand bien même elle serait d'ordre public. Nous n'affirmons pas que les conditions sont réunies en l'espèce pour que cette théorie puisse jouer. Il faut simplement avoir en tête que la voie du juge judiciaire ne sera pas toujours ouverte au propriétaire pour récupérer son bien. La possibilité d'introduire une action indemnitaire, en particulier contre le notaire, n'effacera pas l'atteinte au droit de propriété.

Nous vous invitons donc à juger que le droit de préemption ne saurait être légalement exercé si cette déclaration a été faite par une personne qui n'est pas propriétaire du bien.

Le juge administratif ne pourra accueillir de contestation sur ce point que si elle ne soulève pas de difficulté sérieuse ou si elle a déjà été tranchée par le juge judiciaire. En l'espèce, on ne voit pas bien pourquoi obliger M. C... à saisir à nouveau le juge judiciaire de sa contestation sur la propriété de la parcelle. C'est une différence avec les affaires SCI du Belvédère et Ham Investissements et à l'inverse une similitude avec l'affaire S... : le juge judiciaire est déjà intervenu. Il ne s'est pas prononcé sur la validité de la déclaration d'intention d'aliéner mais, en statuant sur la propriété du bien, il a tranché indirectement la question de la qualité de l'auteur de la déclaration. Dans ces conditions, accueillir le moyen tiré de ce que l'auteur de la déclaration d'intention d'aliéner n'est pas le propriétaire du bien ne traduirait aucun empiètement sur la compétence du juge judiciaire.

La solution que nous vous proposons pourra conduire à censurer une décision de préemption pour un motif que la commune pouvait ne pas connaître. Ce n'est pas inédit en excès de pouvoir et nous relevons que les décisions SCI du Belvédère et Ham Investissements

²⁸ Section, 26 février 2003, M. et Mme Z... et autres, n° 231558, A

ont admis qu'une préemption devait être annulée lorsque la déclaration d'intention d'aliéner a été souscrite frauduleusement sans exiger que la commune ait pu suspecter la fraude.

Si vous ne nous suiviez pas et si vous entendiez assurer une parfaite étanchéité entre la contestation de la déclaration d'intention d'aliéner, dévolue au juge judiciaire, et celle de la décision de préemption, relevant du juge administratif, alors il vous faudrait réserver l'hypothèse où la commune avait connaissance de ce que l'auteur de la déclaration n'était pas le propriétaire du bien, par analogie avec ce que vous jugez en matière de permis de construire.

En vertu de la théorie du propriétaire apparent, dont les contours sont aujourd'hui fixés par votre décision de section Commune de Salbris de 2015²⁹, il n'appartient pas à l'autorité compétente de vérifier si le pétitionnaire remplit les conditions pour déposer la demande de permis. Mais si cette autorité dispose d'informations de nature à établir le caractère frauduleux de la demande ou l'absence de droit du pétitionnaire pour la déposer, alors elle doit refuser le permis. Il en est notamment ainsi lorsque l'autorité saisie de la demande de permis est informée de ce que le juge judiciaire a remis en cause le droit de propriété sur le fondement duquel le pétitionnaire a présenté sa demande³⁰. C'est donc avant la délivrance du permis que les choses se jouent. Lorsqu'elle intervient après, la révélation de ce que le pétitionnaire ne disposait d'aucun droit est sans incidence sur sa légalité, sauf en cas de fraude, où l'administration pourra même retirer sans délai le permis³¹. Ces principes pourraient être transposés à la préemption et vous constateriez qu'en l'espèce rien ne permet de penser que la commune de Rémire-Montjoly avait eu connaissance du jugement du 25 janvier 2021

Mais, à titre principal, nous vous proposons de juger que le juge des référés du tribunal administratif de Cayenne a commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de ce que le propriétaire de la parcelle préemptée n'était pas l'auteur de la déclaration d'intention d'aliéner.

Si vous ne nous suiviez pas, il vous faudrait rejeter la demande de suspension, aucun des autres moyens n'étant en l'état de l'instruction de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision. Nous nous bornerons à en évoquer un seul, celui tiré de la méconnaissance de l'article L. 213-8 du code de l'urbanisme. En vertu de ces dispositions,

²⁹ CE, Section, 19 juin 2015, COMMUNE DE SALBRIS c\ BG..., n° 368667, A - Rec. p.

³⁰ CE, 12 février 2020, COMMUNE DE NORGES-LA-VILLE, n° 424608, B

³¹ CE, 9 octobre 2017, SARL LES CITADINES c\ COMMUNE DE SCEAUX, n°398853, B - Rec. T. pp. 853-855

lorsque la commune a renoncé à exercer son droit de préemption, le propriétaire a trois ans pour réaliser la vente. Passé ce délai, il doit déposer une nouvelle déclaration d'intention d'aliéner et la commune retrouve sa faculté de préemption. M. C... soutient que le délai de trois ans, qui a commencé à courir en 2016, a été interrompu par l'action en justice qu'il a introduite en 2018 pour voir déclarer la vente parfaite. A le suivre, la seconde déclaration d'intention d'aliéner, qui a été établie en 2021, était inutile. Quoi qu'il en soit, il résulte de votre décision M. L... de 2013 que nous avons déjà mentionnée que cette déclaration, qu'elle ait été obligatoire ou non, permettait à la commune d'exercer légalement son droit de préemption.

PCMNC

- **Annulation de l'ordonnance attaquée**
- **Suspension de la décision de préemption**
- **3 000 euros à la charge de la commune au titre de l'article L. 761-1 CJA**
- **Rejet des conclusions présentées par la commune au même titre**