N° 459588
Syndicat agricole des petits planteurs de Cadet Sainte Rose

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 12 mai 2023
Décision du 6 juin 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

Le Syndicat agricole des petits planteurs de Cadet Sainte Rose a été fondé en 1895 par Hégésippe Légitimus, qui deviendra maire de Point-à-Pitre et député de la Guadeloupe. Ce syndicat revendique la propriété du foncier agricole qu'il exploite, notamment la parcelle AC1 située dans la forêt de Moreau, sur le territoire de la commune de Goyave, en litige dans le présent recours. Le syndicat considère que, pendant la période coloniale de la Guadeloupe, il en a été dépossédé, mais que le conseil général de la Guadeloupe lui a, en 1909, restitué la propriété de ces terres et que c'est donc à tort qu'elles figurent aujourd'hui dans le patrimoine du département, géré en l'espèce par l'ONF.

C'est pour faire reconnaitre sa propriété sur cette parcelle que le syndicat vous demande d'annuler le refus implicite du ministre de l'économie et des finances d'abroger un arrêté ministériel du 30 juin 1948 portant répartition des biens de l'ancien domaine colonial entre les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion.

Pendant la période coloniale, le domaine, appartenant à l'Etat du fait de la colonisation, a été transféré, en propriété, et à l'exception des ouvrages militaires, du rivage de la mer et de la zone des 50 pas géométriques[1], aux colonies notamment de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et de la Guyane, par des ordonnances royales du 26 janvier 1825 et du 17 août 1825[2].

Lorsque ces quatre colonies ont été « érigées » en départements par la loi du 19 mars 1946[3], s'est notamment posée la question de l'application, conformément au principe d'assimilation législative (article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 et articles 2 et 3 de la loi du 19 mars 1946), du droit du domaine à l'ancien domaine colonial.

[1] Sur la situation actuelle, v. notamment Sénat, Rapport d'information « Domaines public et privé de l'État outre-mer, 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile », 18 juin 2015.
[2] Sur cet historique, v. les conclusions P. Laurent sur Ass., 26 février 1954, p. 129.
[3] Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Un décret n° 47-2222 du 6 novembre 1947 a été pris, en vue de l'attribution de cet ancien domaine colonial. Il a prévu qu'il serait, après inventaire du préfet et avis des conseils généraux, réparti entre l'Etat, le département et les communes.

Les ministres des finances et de l'intérieur, éprouvant certainement quelques doutes sur la solidité juridique d'un texte réglementaire qui, à travers une procédure d'attribution / de répartition, semblait bien revoir, à l'occasion de la départementalisation, la question de la propriété de l'ancien domaine colonial, ont saisi les formations consultatives du Conseil d'Etat pour qu'elles se prononcent sur la légalité du décret, précisément pour la Guadeloupe.

Par un avis du 12 mars 1948 (n° 243.134), les sections de l'intérieur et des finances réunies ont indiqué au Gouvernement que la départementalisation n'avait pu avoir pour effet de priver la Guadeloupe de la propriété de ses biens du domaine colonial, mais qu'en revanche la départementalisation a nécessairement eu pour effet de modifier les conditions dans lesquelles étaient assuré le fonctionnement des services publics existants, impliquant, pour certains d'entre eux, un changement dans l'affectation des biens du domaine public du département à des services non-départementaux. Le décret du 6 novembre 1947 a donc été lu comme n'ayant eu que pour objet d'instituer une procédure d'affectation, c'est-à-dire comme un texte de mutations domaniales[4].

C'est dans cette perspective qu'a été adopté l'arrêté du 30 juin 1948 dont l'article 1er précise que la gestion de l'ancien domaine colonial des nouveaux départements est assurée, selon le cas, par l'Etat, le département ou une commune, conformément aux tableaux annexés. L'arrêté et ses annexes portent essentiellement sur le domaine immobilier bâti, mais ils traitent aussi du cas des forêts, l'article 3 comme le Tableau I pour la Guadeloupe indiquant que les immeubles faisant partie de l'ancien domaine colonial en nature de forêts ou destinés à être reboisés sont « placés sous la main » de l'administration des eaux et forêts, qui est affectataire des bois, broussailles et forêts du domaine privé colonial. C'est aujourd'hui l'ONF qui gère ces dépendances.

Le tout nouveau département de la Guadeloupe n'était cependant pas très rassuré par les termes du décret de 1947 et de l'arrêté de 1948 : il en a demandé l'annulation. Par deux décisions du 26 février 1954, l'Assemblée du contentieux a jugé dans le même sens que les formations consultatives, à savoir que les textes attaqués n'avaient que pour objet de constater la nouvelle affectation des anciens biens du domaine colonial pour tenir compte de la nouvelle répartition des services publics entre l'Etat, le département et les communes, mais qu'ils n'ont aucunement remis en cause la propriété du département sur ces biens (n° 95551 et n° 99112, Rec. p. 129).

Près de 75 ans plus tard, le Syndicat agricole des petits planteurs de Cadet Sainte Rose conteste à son tour l'arrêté de 1948. Il en a demandé l'abrogation, au motif qu'il n'aurait pas exclu de son champ d'application les parcelles dont il soutient qu'elles lui ont été, avant 1946, rétrocédées par le département.

[4] Sur le sujet v. C. Chamard-Heim, « Transferts Domaniaux – Changements d'affectation », JurisClasseur Propriétés publiques, Fasc. 52.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En réalité, en pure logique et le ministre en fait une fin de non-recevoir, le but poursuivi par le syndicat requérant ne semble pourvoir être atteint par le présent recours dès lors que, comme nous venons de vous l'expliquer, l'arrêté en litige n'a pas eu pour objet, ni n'a pu avoir pour effet, de modifier l'étendue et la propriété du domaine colonial, si bien que si des parcelles n'en faisaient effectivement plus partie en 1946, elles ne font pas davantage partie, aujourd'hui, du domaine public ou privé du département.

Il n'en demeure pas moins que c'est bien à partir de cet arrêté que, depuis la départementalisation, les forêts de Guadeloupe, en ce que compris la parcelle revendiquée par le syndicat, sont gérées par l'administration des eaux et forêts et maintenant l'ONF[5], si bien que vous pourrez admettre, dans la limite de cette seule parcelle cependant, que le syndicat requérant justifie d'un intérêt à en demander l'abrogation.

La première question que pose son recours est de savoir si vous êtes compétents pour en connaître en premier ressort, ou si c'est au TA de la Guadeloupe de juger ce litige. Vous êtes compétents, en vertu de l'article R. 311-1 du CJA, s'il s'agit d'un acte réglementaire d'un ministre (le refus de l'abroger ayant le même caractère, 12 juin 1968, X..., T. p. 899 ; 3 décembre 2003, SARL QSCT et SA France restauration rapide, n° 248840, T. p. 720).

Précisons que cette question de compétence se double d'une question de fond : si l'acte est réglementaire, l'administration est tenue de l'abroger s'il est illégal depuis son édiction ou en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé ; si l'acte n'est pas réglementaire, et n'est pas créateur de droits, l'administration est tenue de l'abroger seulement s'il est devenu illégal en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édiction, sauf à ce que l'illégalité ait cessé (article L. 243-2 du CRPA).

A priori, on pourrait penser que la question est tranchée, ne serait-ce qu'implicitement, par la décision d'Assemblée de 1954, puisque le Conseil d'Etat a statué sur cet arrêté en premier et dernier ressort. Ce n'est cependant pas le cas. A l'époque de ce précédent recours, le Conseil d'Etat a été saisi parce qu'il était le juge de droit commun en matière administrative et statuait souverainement sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives (article 32 de l'ordonnance n°45-1708 du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d'Etat). Quelques jours (1er janvier 1954) avant la décision d'Assemblée (du 26 février), ce sont les tribunaux administratifs nouvellement créés qui devenaient juge de droit commun du contentieux administratif, et les affaires en instance au Conseil d'Etat ne relevant plus de sa compétence devaient leur être transmis (décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif et décret n° 53-1169 du 28 novembre 1953 portant règlement d'administration publique pour l'application de ce décret), sachant qu'à cette époque le Conseil d'Etat n'était pas encore compétent pour connaître des recours pour excès de pouvoir dirigés contre les actes réglementaires des ministres (il le deviendra avec le décret n° 63-769 du 30 juillet 1963 modifiant le décret n° 53-1169 du 28 novembre 1953). Il demeurait cependant compétent si le litige était en l'état ou pour motif de connexité[6], ce qui

[5] Sur la gestion des forêts en Guadeloupe, v. la directive régionale et le schéma régional d'aménagement de l'ONF.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

peut expliquer pourquoi le Conseil d'Etat a jugé le litige en 1954. Ce précédent de 1954 ne règle ainsi pas directement la question. Il faut donc s'interroger sur votre compétence.

Dans votre jurisprudence, les actes qui se bornent à délimiter des espaces ou à les inscrire sur des listes pour leur appliquer un régime juridique existant n'ont pas un caractère réglementaire.

Il en est ainsi, par exemple, d'un acte délimitant le domaine public naturel (Section, 6 février 1976, Secrétaire d'Etat aux transports, n° 95784, aux Tables) ou incorporant des lais et relais de mer au domaine public maritime (4 février 2008, M. P..., n° 292956, aux Tables), d'un arrêté ministériel portant inscription d'un ensemble urbain sur l'inventaire des sites pittoresques (4 janvier 1967, Union des chambres syndicales d'affichage et de publicité extérieure, n° 68211, aux Tables), d'une décision préfectorale inscrivant une commune sur la liste de celles où doit être créée une association communale de chasse (Section, 22 février 1974, Association des propriétaires des communes de Saclas, Saint-Cyr, Boissy-Larivière et Sieur W…, n° 84895, A), d'un arrêté interministériel créant une zone dangereuse à l'intérieur d'une région d'information de vol (27 juillet 2016, ministre du logement c/ société ferme éolienne Maisons, n° 388564, aux Tables), d'un arrêté ministériel déterminant les zones, les périodes et les productions ou biens touchés par une calamité agricole (20 mars 2017, Association pour la sauvegarde de l'agriculture en Haute-Vienne, n° 387319, T., p. 526), etc.

Ce n'est que si l'acte « fait davantage que définir des zones », notamment s'« il détermine, pour chacune de ces zones, des règles de fond » (concl. J-H Stahl sur 1er juillet 1998, Follet, n°184892, B) qu'il est réglementaire. Par exemple : un arrêté ministériel qui crée une zone délimitée de production de maïs de semence et interdit dans cette zone toute culture de maïs à une autre fin (1er octobre 1976, J… et syndicat des maïsculteurs de consommation, n° 98895, aux Tables) ou un arrêté ministériel portant création d'un cantonnement de pêche et définissant le périmètre de ce cantonnement et les mesures de limitation de la pêche qui y sont applicables (6 mars 2015, Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, n° 377315, aux Tables).

En l'espèce, à ne s'en tenir qu'aux tableaux annexés, qui listent des biens et désignent la collectivité ou le service affectataire, l'arrêté ne pourrait être qualifié de règlementaire. Mais, sans pour autant édicter des règles nouvelles, l'arrêté comporte aussi, dans ses articles, des dispositions à caractère général qui portent sur le sort à réserver à divers immeubles, dont les forêts, et aux meubles de l'ancien domaine colonial, dans le but d'assurer l'organisation et le bon fonctionnement des services publics du fait de la départementalisation. Il s'agit bien de normes générales et impersonnelles qui doivent conduire à la qualification d'acte réglementaire. En outre, même dans le cadre plus étroit de la jurisprudence Institut d'ostéopathie de Bordeaux (Section, 1er juillet 2016, n° 393082, p. 277, conclusions J. Lessi,

[6] Il demeurait en outre juge de droit commun pour connaître du contentieux administratif, autre que le contentieux local, né dans les territoires soumis à la juridiction des conseils du contentieux administratif, qui étaient les juridictions administratives de première instance en outre-mer. Toutefois, dans les quatre nouveaux départements, des conseils de préfectures avaient succédé aux conseils du contentieux administratif (décret n° 47-1018 du 7 juin 1947 relatif à l'organisation départementale et à l'institution préfectorale dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

AJDA 2016 p. 1859, chron. Dutheillet de Lamothe et Odinet), vous pourriez y voir un acte qui porte, par lui-même, sur l'organisation des services publics et donc lui reconnaître, sous cet angle aussi, le caractère d'un acte réglementaire. Vous êtes donc bien compétents pour juger le refus de l'abroger.

Le syndicat requérant soutient que l'arrêté en litige est illégal depuis son édiction, car il a entendu affecter la gestion de l'ensemble des forêts à l'administration des eaux et forêts alors qu'il aurait dû, au sein de ces forêts, en exclure au moins la parcelle dont il revendique la propriété.

Il vous faut donc vous prononcer sur les moyens qui discutent de ce cette question de propriété et renvoyer le cas échéant la question au juge judiciaire en cas de difficulté sérieuse. Nous n'en voyons cependant pas en l'espèce.

Pour le ministre, l'affaire est entendue, car la cour d'appel de Basse-Terre, par un arrêt de sa première chambre civile du 9 septembre 2021, a confirmé la décision du tribunal judiciaire de Basse-Terre du 22 décembre 2020 prononçant, à la demande de l'ONF, l'expulsion du syndicat et de ses membres de plusieurs parcelles de la forêt de Moreau, dont la parcelle AC1, en jugeant notamment que les pièces du dossier justifiaient les droits privatifs de l'Office national des Forêts sur ces biens immobiliers.

Il est vrai que vous reconnaissez, en principe, l'opposabilité des décisions du juge judiciaire définitives se prononçant notamment en matière de propriété (sur le sujet v. notamment les conclusions A. Lallet sur 4 novembre 2020, Société Brimo de Larousshilhe, n°429211 et A. Skzryerbak sur 1er mars 2023, C..., n°462877, B). Par ex. : 4 octobre 1972, Sieur L-CH..., n° 80866-81278, au Rec., pour une décision judiciaire statuant sur l'appartenance d'un chemin à la voirie communale ; Section, 26 avril 1985, Commune de Larrau, n° 31752, pour une décision judiciaire jugeant qu'une commune n'a pas la propriété exclusive de terres mises en location ; 4 novembre 2020, Société Brimo de Larousshilhe, préc., où l'Etat avait été reconnu par le juge judiciaire propriétaire du « fragment à l'Aigle » ; etc.

En l'espèce, il s'agit toutefois de décisions prises en référé en vue de faire cesser un trouble manifestement illicite sur le fondement de l'article 835 du code de procédure civile.

Or, le code de procédure civile dispose que l'ordonnance de référé, qui est une décision provisoire rendue à la demande d'une partie dans les cas où la loi confère à un juge qui n'est pas saisi du principal le pouvoir d'ordonner immédiatement les mesures nécessaires (article 484), n'a pas, au principal (c'est-à-dire pour l'objet du litige tel qu'il est déterminé par les prétentions respectives des parties, article 480), l'autorité de la chose jugée (article 488)[7]. Il en résulte que le juge du fond ne peut fonder sa décision sur l'ordonnance de référé, mais doit examiner le bien-fondé de la demande (Civ, 2ème, 7 mars 1990, n° 89-11.144, Bull. civ. II,

[7] Dans le même sens pour les décisions du juge administratif des référés, Section, 5 novembre 2003, Association Convention vie et nature pour une écologie radicale, Association pour la protection des animaux sauvages., n°259339, 259706, 259751, p. 444, AJDA 2003 p. 2253, chron. F. Donnat et D. Casas.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

n° 58). Cette règle s'applique aussi aux décisions de référés rendues par les cours d'appel (Civ. 2ème, 12 décembre 1973, n° 72-12.188, Bull. civ. II, n° 334).

Si l'on tire les conséquences de ces dispositions relatives à l'autorité de chose jugée en terme d'opposabilité de la décision de référé judiciaire dans le procès administratif, il faut en déduire qu'elle ne produit pas cet effet[8]. Dans ces conditions, le moyen du ministre ne fait pas échec à la demande du syndicat.

De son côté, le syndicat requérant soutient que le conseil général de la Guadeloupe lui a, en 1909, accordé la propriété de la parcelle en litige.

Il est exact qu'en vertu du Sénatus-consulte du 4 juillet 1866 portant modification du Sénatus-consulte du 3 mai 1854 qui règle la Constitution des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, article 1er, en vigueur jusqu'en 1946, le conseil général statue sur les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés mobilières et immobilières de la colonie, quand ces propriétés ne sont pas affectées à un service public.

Toutefois, le conseil général de la Guadeloupe, délibérant le 20 décembre 1909, sous la présidence de M. Légitimus, n'a pas procédé à l'aliénation de terres du domaine colonial. Il a simplement émis un vœu. Un conseiller, M. Lara, profitait de la présence à la séance du chef du service des Domaine pour aborder la question du conflit existant dans la commune de Sainte-Rose : il expliquait que jusqu'à présent, le syndicat y a travaillé les terres du domaine sans en être propriétaire et il demandait à ses collègues de décider que le syndicat soit déclaré dès à présent propriétaire des terrains domaniaux sur lesquels se trouvent les plantations. La proposition est mise aux voix et elle est adoptée. Mais il n'y a rien de plus, notamment aucun acte d'aliénation de propriété.

L'autre délibération au dossier, du 11 juin 1921, relative à la délimitation du domaine, le confirme. Le président s'inquiète du sort des petits cultivateurs, et il demande que l'on commence, avant la délimitation, à « assurer à ces petits cultivateurs dignes d'intérêts la possession des terres qu'ils ont travaillé ». Il indique que le conseil général, « ému de la situation de ces travailleurs, s'en est déjà occupé à plusieurs reprises et, jusqu'ici on n'a pu obtenir aucun résultat ». Un conseiller indique ensuite qu'il est « un fait qui doit dissiper les inquiétudes » : « les cultivateurs avaient toujours l'habitude de s'installer sans autorisation et il n'y a jamais eu de conflits entre eux ». Ce à quoi le président rétorque « qu'à sa dernière session, le conseil général a émis un vote de principe tendant à consolider la situation de fait des cultivateurs qui ont pris possession de certains terrains domaniaux, les ont défrichés et mis en valeur sans autorisation ».

On ne peut ainsi considérer, au regard des pièces du dossier, qu'il y ait eu des transferts de propriété, notamment sur la parcelle en litige. Il n'en ressort dès lors pas de difficulté sérieuse sur la question.

---

[8] Au surplus, la cour d'appel a précisé dans sa décision « qu'il sera rappelé que les dispositions de l'alinéa 1er de l'article 835 ne requièrent pas, pour son application, le constat de l'absence de contestation sérieuse, mais celui d'un trouble manifestement illicite ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Dans ces conditions, l'arrêté de 1948, qui n'a pas été pris passé le délai prévu par le décret de 1947 modifié (en ce sens la décision d'Assemblée de 1954), ne peut être regardé comme entaché d'illégalité en tant qu'il n'aurait pas extrait de son champ d'application la parcelle AC1 située dans la forêt de Moreau, sur le territoire de la commune de Goyave.

En tout cas, aucune des pièces du dossier ne permet de juger qu'avant la départementalisation, pendant la période coloniale, la propriété des terres revendiquées par le Syndicat agricole des petits planteurs de Cadet Sainte Rose lui a été transférée après aliénation. Il s'agit donc, conformément au décret du 6 novembre 1947 et l'arrêté du 30 juin 1948, de biens passés dans le domaine du département, et dont la gestion est légalement assurée par l'ONF.

PCMNC Rejet de la requête

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.