

N° 3953 - Conflit positif

Isabelle S. épouse C. / Président de la Communauté d'agglomération de LA ROCHELLE et Préfet de Charente Maritime.

Séance du 19 mai 2014.

Conclusions du Commissaire du Gouvernement

Par arrêté d'élévation de conflit du 13 février 2014 Madame le Préfet de Charente maritime vous saisit d'un litige opposant, devant les juridictions civiles, la communauté d'agglomération (C.D.A.) de La Rochelle et Madame Isabelle S. épouse C. au sujet de la tardiveté d'une décision de renonciation à acquisition immobilière par préemption prise sur le fondement des dispositions de l'article L 213-7 du code de l'urbanisme qui prévoient :

“A défaut d'accord sur le prix, tout propriétaire d'un bien soumis au droit de préemption, qui a manifesté son intention d'aliéner ledit bien, peut ultérieurement retirer son offre. De même, le titulaire du droit de préemption peut renoncer en cours de procédure à l'exercice de son droit à défaut d'accord sur le prix.

En cas de fixation judiciaire du prix, et pendant un délai de deux mois après que la décision juridictionnelle est devenue définitive, les parties peuvent accepter le prix fixé par la juridiction ou renoncer à la mutation. Le silence des parties dans ce délai vaut acceptation du prix fixé par le juge et transfert de propriété, à l'issue de ce délai, au profit du titulaire du droit de préemption”

I / FAITS ET PROCEDURES :

Madame C. est propriétaire d'un terrain d'une superficie de 37 162 m² sur la commune de Châtelailon (17) dont elle souhaitait céder 12 000 m² pour le prix de 1 632 000 €. Elle en a informé la C.D.A. de La Rochelle, titulaire d'un droit de préemption qui, par délibération du 3 mars 2006, a décidé d'exercer son droit et proposé un prix de 600 000 €.

Sur le refus de Madame C. de traiter à ces conditions, la CDA de La Rochelle a saisi le Juge de l'expropriation qui, par jugement du 7 juillet 2006, a retenu le prix offert par la cédante. Cette décision a été confirmée en appel par un arrêt de la Cour de POITIERS du 16 mars 2007, régulièrement signifié à la CDA par acte du 4 avril 2007. Celle-ci a formé un pourvoi en cassation par acte du 4 juin 2007.

A ce moment de l'instance, la CDA et son Conseil manifestaient leurs opinions sur l'avenir du projet de préemption, en réponse aux sollicitations du Conseil de Madame C. qui demandait la régularisation de l'acte de vente faute de renonciation effective.

Selon lettre officielle de sa direction Générale des services et du service des affaires juridiques et immobilières du 3 juillet 2007, signée par Madame la Vice-présidente DENYS, la CDA notifiait au Conseil de Madame C. “ qu'elle refus[ait] d'acquérir le terrain d'environ 12 000 m² à détacher de la parcelle cadastrée section AM 13 à Châtelailion-Plage au prix de 136 € du m² et ce conformément aux dispositions de l'article L 213-7 du code de l'urbanisme”.

Au terme d'une lettre non moins “officielle” du 11 juillet 2007, le Conseil de la CDA soulignait que le délai de l'article L 213-7 alinéa 2 n'avait pu courir contre sa cliente qui l'avait interrompu en formant un pourvoi en cassation qui selon l'auteur “exprimait clairement la volonté de sa cliente d'acquérir la parcelle de terre appartenant [aux consorts S. -C.]. A l'inverse ma cliente aurait renoncé à ce projet avant le 4 août 2007.”

*

A la suite de l'arrêt de rejet de son pourvoi par arrêt de la 3^{ème} Chambre civile du 23 septembre 2008, régulièrement notifié le 17 décembre 2008, la CDA de La Rochelle se manifestait par deux actes distincts:

- une correspondance “ officielle “ de son Conseil du 20 octobre 2008 notifiant à l'Avocat de Madame C. que la CDA de La Rochelle “ entendait renoncer à son droit de préemption”,

- une délibération du Bureau communautaire du 5 décembre 2008 qui, après mise aux voix, adoptait la proposition de “renoncer à préempter le terrain [...] appartenant aux consorts S., et ce, conformément aux dispositions de l'article L 213-7 du code de l'urbanisme” . Cette décision était portée à la connaissance de Madame C. par LRAR du 8 décembre 2008.

*

Estimant cependant que la vente du terrain était parfaite à la date du 4 juin 2007 ou, au plus tard, le 23 novembre 2008 (deux mois après l'arrêt de la Cour de cassation), par l'effet des dispositions de l'article L 213-7 du code de l'urbanisme, Madame C. faisait assigner la CDA devant le T.G.I. de La Rochelle pour faire constater la vente de son terrain, en application de l'article 1583 du code civil.

Dès ce premier stade de la procédure la CDA soulevait l'incompétence de la juridiction judiciaire au profit de la juridiction administrative.

Cette prétention était rejetée par ordonnance du juge de la mise en état du TGI de La Rochelle du 26 novembre 2009 puis, en appel, par un arrêt de la Cour de Poitiers du 24 septembre 2010.

Le pourvoi en cassation de la CDA contre cette décision était déclaré non admis par arrêt de la 3^{ème} Chambre civile du 26 septembre 2012, portant en outre amende civile pour recours abusif.

Par jugement au fond du 21 juin 2011, le T.G.I. de La Rochelle rejetait comme non fondées, les demandes de sursis à statuer et d'irrecevabilité de la demande en vente forcée devant le juge judiciaire présentées par la CDA, constatait le transfert de propriété au prix judiciairement fixé à la date du 23 novembre 2008 au profit du titulaire du droit de préemption et disait que le jugement valait acte de vente entre les consorts S. et la CDA, condamnant cette dernière au paiement du prix mais en n'assortissant sa décision d'aucune astreinte ni de l'exécution provisoire.

En cause d'appel, après qu'il eut été justifié du titre complet de Madame C. sur le bien en cause dont elle était devenue seule propriétaire après le décès de sa mère, Madame le Préfet de Charente maritime proposait à la Cour, le 14 octobre 2013, un déclinatoire de compétence fondé essentiellement sur le caractère administratif de la "querelle de la forclusion attachée à la décision de renonciation à préemption de la CDA de La Rochelle " dont l'appréciation relevait de la légalité externe de cet acte et de son caractère exécutoire, toutes matières relevant, selon ce déclinatoire, de la juridiction administrative et non judiciaire.

Par son arrêt du 31 janvier 2014 la Cour d'appel de Poitiers rejetait le déclinatoire de compétence et ordonnait sursis à statuer jusqu'à la décision de Madame le Préfet de Charente maritime sur l'élévation du conflit qui intervenait le 13 février 2014.

C'est sur le fondement de cette revendication double mais contradictoire qu'il convient que vous tranchiez pour désigner l'ordre juridictionnel compétent

II / LES THESEES OPPOSEES:

1 / La compétence administrative dans la visée du CDA de La Rochelle

La CDA appuyait sa démonstration sur trois points qui méritent rappel:

- l'action en vente forcée contre une personne morale de droit public ayant préempté un bien immobilier est irrecevable devant le juge judiciaire (C.E., 24 juillet 1987, Richard et autres, JCP N 1988, II, p 334), au bénéfice de l'article L 213-14 du code de l'urbanisme et de plus, faite, sur le plan civil, d'un accord sur la chose et sur le prix, la vente est imparfaite.

- la décision de renoncer au bénéfice de la préemption, détachable de l'acquisition elle-même, présente un caractère indubitablement administratif et la demande qui tend à remettre en cause les effets d'une décision administrative définitive est irrecevable devant les juridictions judiciaires.

- à défaut de pouvoir se prononcer sur un acte à caractère administratif exécutoire mais qui ne serait pas clair et précis la juridiction civile se doit se surseoir à statuer et de poser à la juridiction administrative une question préjudicielle.
(Conclusions de la CDA de La Rochelle signifiées les 9 février 2012 et 29 novembre 2013 devant la Cour d'appel de Poitiers)

2/ La compétence administrative dans la visée de Madame le Préfet de Charente maritime.

L'arrêté d'élévation de conflit qui vous saisit reprend pour partie ces éléments en s'attachant aux deux points de droit querellés:

- sur la computation du délai de deux mois de l'article L 213- 7 du code de l'urbanisme, Madame le Préfet souligne, par analogie avec la décision de préemption (C.E. 26 février 2010, Recueil n° 331749) que la question du respect du délai est une condition de la légalité de la décision de renonciation et qu'à ce titre seul le Tribunal administratif peut en connaître.

Elle précise à cet égard que " la fixation du point de départ du délai est de nature à faire reconnaître le caractère tardif de la renonciation et donc à substituer à la renonciation explicite un silence créateur de droit" . Cette appréciation rejoint donc la question de la légalité de l'acte.

- sur la manifestation de volonté de l'administration, Madame le Préfet argumente sur les vertus de la lettre d'avocat à avocat du 20 octobre 2008 qui serait la manifestation de volonté unilatérale du CDA et entrerait de ce fait dans la catégorie des décisions administratives dont l'appréciation relèverait des seules juridictions administratives, au même titre que la délibération de la CDA du 5 décembre 2008 réitérant sa renonciation à la préemption.

Il est tiré de ces observations un empiétement manifeste des juges judiciaires de La Rochelle et de Poitiers sur les prérogatives et la compétence du juge administratif.

3/ la compétence judiciaire dans la visée des juridictions civiles du fond

En réponse aux conclusions et moyens de la CDA comme de Madame le Préfet de Charente maritime, les deux degrés de juridiction judiciaire ont développé une argumentation tendant à détacher de l'acte administratif lui-même l'appréciation de son caractère tardif comme n'entrant pas dans l'évaluation de sa légalité interne ou externe.

Les premiers, le juge de la mise en état du T.G.I. de La Rochelle suivi par la Cour d'appel de Poitiers en son arrêt du 24 septembre 2010 susvisé, ont marqué cette distinction en affirmant à propos de l'action des cédants:

“Qu'il s'agit en effet d'une action réelle immobilière, relevant de la compétence du juge judiciaire, dès lors que la légalité de la délibération de la CDA de La Rochelle du 5 décembre 2008 n'est pas remise en cause par les consorts S.”.

Le T.G.I. de La Rochelle, saisi au fond, a maintenu ce “cap” s'appuyant notamment sur une décision de votre Tribunal du 9 décembre 1996 n° 02994 pour affirmer :

“ l'acte d'acquisition après préemption reste un contrat de droit privé soumis à la compétence du juge judiciaire et l'action des consorts S. est bien recevable.

Par ailleurs, l'action des consorts S. n'est pas diligentée contre la délibération du Conseil communautaire en date du 5 décembre 2008 et le tribunal judiciaire n'a pas à statuer sur cet acte administratif”

La Cour de Poitiers statuant sur le déclinatoire de compétence répond à l'ensemble des moyens et met en relief les contradictions internes et externes des prétentions de la CDA et des arguments de Madame le Préfet:

“ S'il n'appartient pas à une juridiction de l'ordre judiciaire d'annuler un acte administratif, rien n'interdit au juge judiciaire de constater simplement le caractère tardif de cet acte, sans porter de jugement sur sa régularité interne ou externe et d'en tirer les conséquences utiles à la solution du litige dont il est saisi”.

Tel est bien le cas en l'espèce puisque Madame S. exerce une action réelle immobilière fondée sur les dispositions de l'article L 213-7 du code de l'urbanisme et ne remet pas en cause la légalité de la délibération de la CDA du 5 décembre 2008”.

_____ La Cour de Poitiers répond en cela aux arguments de la CDA qui lui opposait le défaut de caractère net et précis de la renonciation du 5 décembre 2008, l'empêchant de l'interpréter et à l'analyse de Madame le Préfet qui tentait de lui fermer la porte d'une lecture directe de la manifestation unilatérale de volonté de l'administration qui relèverait, selon elle, des seules juridictions administratives.

La Cour poursuit par une argumentation digne d'attention:

“La question de savoir si la CDA a ou non respecté le délai prévu par la loi pour renoncer à exercer son droit de préemption relève donc de la compétence des juridictions judiciaires et non des juridictions administratives, étant souligné en outre que l'acte d'acquisition, après préemption reste soumis aux règles de droit privé et comme tel, à la compétence des juridictions judiciaires”.

Et cette juridiction de porter un ultime “assaut” contre les argumentaires de la CDA et de Madame le Préfet en soulignant l’ambiguïté des demandes:

“ Au surplus la demande de la CDA tendant à surseoir à statuer jusqu’à ce que la juridiction administrative, saisie par voie de question préjudicielle, ait apprécié la légalité de la décision de renonciation à la préemption, confirme que le litige est bien de la compétence du juge judiciaire , même si la CDA soutient qu’il y a d’abord lieu de faire trancher un point du litige par le juge administratif alors que le déclinatoire de compétence tend au contraire au renvoi de l’affaire devant le tribunal administratif de Poitiers pour faire juger l’entier litige relatif au transfert de propriété de l’immeuble de Madame S.”.

III / DE L’ARBITRAGE DE CE CONFLIT DE COMPETENCE:

S’il n’existe aucune contestation sur le caractère administratif pur de la décision de renonciation à préemption, la seule difficulté vient de l’appréciation portée sur la tardiveté ou le caractère hors délais d’un tel acte.

Ce caractère tardif ou hors délai affecte-t-il la légalité même de cet acte, auquel cas seule la juridiction administrative peut en connaître ou bien dans la clarté de ses énonciations et de la date de sa rédaction, un tel acte peut-il être lu pour lui-même et interprété directement par les juridictions judiciaires au regard des autres règles de droit qui encadrent la préemption et son aboutissement purement civil ?

Pour le Conseil d’Etat la question propre du respect du délai fixé pour l’intervention d’une décision de préemption relève de la légalité interne de l’acte. Prise hors des délais légaux la décision est jugée illégale et son annulation prononcée ou confirmée (C.E. 16 juillet 1993, Commune d’Etampes, 135 411 B; C.E.29 décembre 1993, LEBOUC, 112 421 B; C.E.15 mai 2002, Ville de Paris, 230015 A; C.E. 17 décembre 2008, office d’habitation du Gers, 304 840; C.E. 24 juillet 2009, Société FINADEV, 316 158.)

Il paraît en aller de même pour la renonciation à préemption et notamment au regard de l’écoulement du délai de deux mois à compter de la décision définitive sur la fixation du prix qui, une fois sa limite dépassée, prive la personne publique de toute action positive [poursuite d’une préemption à laquelle il aurait été irrégulièrement renoncé] ou négative [retrait d’un acte irrégulier](C.E. 12 novembre 2009, Société COMILUX, 152 472 A)

Il convient cependant de lire avec attention la décision du Conseil d’Etat du 27 juin 2005, Communauté Urbaine de LYON, 250 562 qui, conduit à se prononcer sur la légalité d’une décision de renoncement à l’exercice du droit de préemption intervenue plus de cinq mois après le jugement ayant fixé le prix de l’ensemble immobilier préempté illégalement, souligne que : “la circonstance que cette décision soit

intervenue plus de cinq mois après le jugement du 20 décembre 1990 est sans incidence sur sa légalité, dès lors qu'ont été respectées les dispositions de l'article L 213-7 du code de l'urbanisme relatives à la procédure de renoncement à l'exercice du droit de préemption"....

Au cas d'espèce, la CDA de La Rochelle a cru pouvoir disposer, du fait du rejet de son pourvoi en cassation, d'un délai de deux mois qu'elle a calculé de manière erronée pour ne prendre sa décision de renonciation officielle que le 5 décembre 2008.

Ce faisant, elle a cru néanmoins parfaitement respecter les dispositions de l'article L 213-7 du code de l'urbanisme, saisissant au surplus son seul organe délibératif compétent (le bureau communautaire), sans se contenter, contrairement à l'avis de Madame le Préfet requérante, de la lettre de son Conseil au Conseil de Madame C. du 20 octobre 2008, qui ne pouvait valoir manifestation officielle de la volonté administrative de renoncement à la préemption.

*

Pour la Cour de Cassation le contrôle du respect des délais ne constitue pas un obstacle de légalité au sens où il affecterait la validité intrinsèque de l'acte administratif mais un point de vérification obligé pour le juge judiciaire appelé à statuer, par incidence quant à la validité des actes civils qui en sont la conséquence, sur la régularité de la procédure de dépossession publique ou sa renonciation.

En son arrêt du 18 octobre 1994, n° 92-18.142, la 3^{ème} Chambre civile fait reproche à une Cour d'appel de surseoir à statuer dans l'attente de la vérification définitive, par le Tribunal administratif, de la régularité de la notification d'une décision de préemption en soulignant " qu'en statuant ainsi, alors que la vérification du dépôt de la décision de préemption avant l'expiration du délai de préemption n'impliquait aucune difficulté sérieuse quant à la validité de l'acte administratif individuel en cause, la Cour a violé les textes susvisés".

Il en va de même pour une décision du 8 novembre 1995 de la 3^{ème} chambre civile (n° F 93-19.168) qui approuve une Cour d'appel d'avoir examiné la date de transmission d'une délibération municipale de préemption postérieure à l'expiration du délai de deux mois "la Cour d'appel, qui ne s'est pas prononcée sur la légalité de cet acte, en a déduit, à bon droit, sans excéder ses pouvoirs, que la commune n'avait pas exercé son droit de préemption dans le délai légal"

Ce point de vue est implicitement confirmé pour le cas de renonciation à préemption par une espèce du 4 décembre 1996, n° 95-70.088 publiée au bulletin III, n° 232 au terme de laquelle la même 3^{ème} chambre civile approuve le contrôle opéré par la Cour d'appel qui " en ayant relevé que l'arrêt de la Cour d'appel du 14 juin 1990 était devenu définitif le 25 septembre 1990...en a exactement déduit que la commune de Brétigny sur Orge avait renoncé dans le délai de deux mois imparti par l'article L 213-7 du code de l'urbanisme, à exercer son droit de préemption".

Cette analyse est partagée par d'autres formations de la Cour de Cassation dont la 1^{ère} chambre civile (18 octobre 1994, n^o 92-18.142) et a été maintenue par la même 3^{ème} Chambre civile en son arrêt du 9 novembre 1999 (n^o 97-21.307).

*

Les logiques jurisprudentielles au plus haut niveau étant donc en apparence contradictoires, il convient de puiser aux sources de votre jurisprudence pour y déceler d'éventuels axes de réflexion communs.

Au regard du droit de la préemption et de ses conséquences civiles directes le "terrain " a été jalonné par vos décisions SAINT ARROMAN / réunion des musées nationaux du 2 juin 1975 (T.C. 02004), Miette et SNC OLIVER / INNOCENTINI et Ville de Nice du 10 mai 1993 (T.C. 02850) et Madame DUHAMEL / Ville de DOUAI du 9 décembre 1996 (T.C. 02994).

Ces décisions rappellent à l'envi que la dimension judiciaire civile du contrôle de l'exercice du droit de préemption couvre toutes les conséquences contractuelles de cette procédure.

Deux espèces se singularisent pourtant qui, rendues un même jour, le 8 décembre 1969, dans les espèces SAFER de Bourgogne / époux Soyer et Valla (T.C. 01929) et ARCIVAL et autres / Société d'aménagement foncier Aveyron-Lot et Tarn (T.C. 01934), viennent préciser les limites de ces champs de compétence.

Une même motivation retient l'attention qui prescrit "que le droit de préemption d'une S.A.F.E.R. s'exerce dans les conditions fixées par l'article 7-III, 3^{ème} alinéa de la loi du 7 août 1962 et relève, aux termes de ce texte, de la compétence du Tribunal de Grande Instance; que cette compétence s'étend à l'appréciation de la régularité de la décision de préemption prise par la S.A.F.E.R.; que toutefois les juridictions de l'ordre administratif sont seules compétentes pour apprécier la légalité des actes administratifs unilatéraux par lesquels les commissaires du gouvernement ou les ministres qu'ils représentent approuvent implicitement ou explicitement ladite décision de préemption.

Que lorsqu'une contestation sur ce point est soulevée devant le T.G.I. et lorsqu'elle présente un caractère sérieux, ce tribunal est tenu de surseoir à statuer jusqu'à ce que les juridictions administratives se soient prononcées sur la question préjudicielle ainsi posée.

*

La proposition est claire qui renvoie au juge judiciaire le contrôle de régularité de la décision de préemption, sous l'expresse réserve d'une contestation sérieuse touchant à la légalité des actes administratifs en cause.

Pouvons-nous aller plus avant pour faciliter et raccourcir les démarches des justiciables qui ne seraient confrontés, comme en l'espèce, qu'à une fausse manoeuvre de l'administration ou à une erreur de computation des délais manifestement insurmontables et auquel un éventuel contrôle de légalité ne pourrait en aucun cas remédier positivement ?

Huit années après la décision initiale de préemption, cinq voies de recours ayant été exercées par la CDA de La Rochelle, dont quatre, à ce jour sans succès, le débat ouvert sur la renonciation à préemption de la propriété S. - C. prête le flanc à une critique évidente sur le caractère excessif de la durée de la procédure qui pourrait se retourner, à terme, contre la CDA et les deux ordres juridictionnels actionnés.

Tout en retenant que l'examen du strict respect, par l'autorité administrative concernée, de la date au delà de laquelle son action n'est plus recevable (et qui en l'occurrence impose l'examen du caractère définitif de décisions judiciaires qui ressortit manifestement de la compétence de cet ordre de juridictions) relève bien d'une contestation sérieuse de la légalité de l'acte administratif, ne pourrait-on pas conférer aux juridictions judiciaires le pouvoir de trancher une telle contestation sous couvert d'une référence à la jurisprudence avérée des juridictions de l'ordre administratif qui ne reconnaît plus aucun effet à ces actes manifestement tardifs ?

Une nouvelle orientation jurisprudentielle récente de votre Tribunal pourrait vous aider à suivre cette voie nouvelle et salutaire.

En deux espèces jugées les 17 octobre 2011 (TC C3828 et C 3829) SCEA du Chéneau / INAPORC, Cherel et autres / C NIEL et 12 décembre 2011 (T.C. C 3841) Société Green Yellow et autres / E.D.F., votre Tribunal a retenu de manière très innovante une motivation qui pourrait légitimement trouver un prolongement dans notre espèce.

Ayant à connaître d'une contestation née devant le juge judiciaire de la légalité, par voie d'exception, de décisions prises par l'administration dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, votre Tribunal a confirmé le respect du aux principes de séparation des autorités administratives et judiciaires tout en admettant:

“Toutefois ces principes doivent être conciliés tant avec l'exigence de bonne administration de la justice qu'avec les principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions, en vertu desquels tout justiciable a droit à ce que sa demande soit jugée dans un délai raisonnable.

Par conséquent, si, en cas de contestation sérieuse portant sur la légalité d'un acte administratif, les tribunaux de l'ordre judiciaire statuant en matière civile doivent surseoir à statuer jusqu'à ce que la question préjudicielle de la légalité de cet acte soit tranchée par la juridiction administrative, il en va autrement lorsqu'il apparaît manifestement, au vu d'une jurisprudence établie, que la contestation peut être accueillie par le Juge saisi au principal.”

Notre suggestion va rigoureusement en ce sens précis.

En développement de votre jurisprudence des 17 octobre et 12 décembre 2011, il conviendrait d'admettre que le caractère tardif voire hors délai légal d'un acte administratif qui, au vu de la jurisprudence acquise des juridictions administratives le priverait définitivement de tout effet juridique, puisse être directement constaté par le juge judiciaire saisi d'un contentieux plus général incluant cet acte.

Il vous est donc proposé d'ouvrir au juge judiciaire saisi des conséquences civiles de la préemption (la Cour d'appel de Poitiers) l'appréciation de la légalité de l'acte de renonciation à préemption de la CDA de La Rochelle du 5 décembre 2008 dont il apparaît manifestement, au vu d'une jurisprudence administrative établie et stable, que pour être régulier en sa forme, il se trouve pris hors du délai de deux mois passé le caractère définitif de l'arrêt de la Cour d'appel de Poitiers du 16 mars 2007, suite à l'arrêt de rejet de la 3^{ème} chambre civile de la Cour de Cassation du 23 septembre 2008.

PAR CES MOTIFS NOUS CONCLUONS:

1/ à l'annulation de l'arrêté d'élévation de conflit de Madame le Préfet de Charente maritime du 13 février 2014

2/ au renvoi de la cause et des parties, auxquelles votre décision sera notifiée, devant la Cour d'appel de Poitiers.

M. GIRARD, Commissaire du Gouvernement.