

N° 4050

**M. Anli A. / Conseil départemental de MAYOTTE,  
(transmission du Tribunal administratif de Mayotte du 21 janvier 2016).**

**Tribunal des conflits - Séance du 9 mai 2016.**

**Conclusions du Rapporteur Public.**

La question que vous pose directement le Tribunal administratif de Mayotte porte sur la détermination de la juridiction compétente pour trancher un litige de droit de propriété immobilière opposant, en apparence, M. A. à la collectivité publique départementale locale, concernant un terrain issu du domaine privé de l'Etat, acquis par l'ascendant du requérant sur l'île de Mayotte en 1950.

Le Conseil départemental de Mayotte a éconduit le demandeur en lui indiquant, par lettre, que son titre de propriété était dépourvu de valeur probante, la cession qu'il constatait étant devenue caduque du fait de l'intégration, en 1957, de la parcelle contestée dans une réserve forestière domaniale dite de «Combani», relevant de l'Etat.

\*

Il n'est pas très aisé de rétablir le cheminement complet du titre de propriété revendiqué, mais quelques faits apparaissent constants et prouvés:

1/ la domanialité privée initiale du bien cédé n'est pas sérieusement contestée puisque l'acquéreur d'origine, M. Madi A., de statut personnel local, a signé le 17 mai 1950 un «titre de vente sous condition résolutoire du paiement du prix de 10 000 francs et sous réserve de la mise en cultures vivrières», avec l'administrateur supérieur du Territoire des Comores et le Territoire des Comores. Ce contrat portait sur une parcelle de terre «présumée» détenue par l'Etat et la collectivité territoriale au village de Chiconi sur la commune de Ouangani.

2/ Une telle cession était régulièrement autorisée par les dispositions de droit local applicables à cette date et notamment celles du décret du 28 septembre 1926 qui admettaient la transmission de droits réels sur le domaine privé de l'Etat moyennant la mise en valeur des terrains ainsi cédés, leur bornage officiel et l'immatriculation de ces transferts de propriété.

3/ Les formalités d'immatriculation de cette cession ont bien été requises par l'acquéreur le 10 octobre 1950 et publiées au Journal officiel le 31 mars 1951, mais les formalités du bornage ont échoué sur une difficulté sérieuse puisqu'elles ont débouché, le 2 octobre 1957, sur un «procès-verbal négatif» au motif que la parcelle cédée empiétait désormais totalement sur la nouvelle réserve forestière domaniale de Combani. La situation juridique paraît être demeurée en l'état de ces formalités, dont la dernière inachevée et apparemment non contestée par l'acquéreur.

\*

Au terme d'un acte de notoriété du 12 septembre 2013, Maître POPINEAU, Notaire à Saint-Denis de la Réunion a établi le lien successoral entre l'acquéreur de ce terrain, M. A. et ses quatre enfants, dont le requérant est l'un des descendants, qui a entrepris les recherches locales et déposé, le 8 juillet 2014, entre les mains du président du Conseil Général de Mayotte, une lettre revendiquant les démarches d'acquisition faites par son grand-père et sollicitant «la reconnaissance de cette propriété» familiale que l'administration des domaines lui contestait.

Cette administration faisait en effet valoir que la «réquisition d'immatriculation n° 186» faite par son grand-père le 10 octobre 1950 avait été annulée à la suite du procès-verbal de bornage négatif du 2 octobre 1957 et que lui avait été substituée une réquisition d'immatriculation n° 279 consacrant les droits de l'Etat sur la parcelle désormais comprise dans la réserve forestière de Combani.

Il était noté que l'acquéreur initial n'avait pas contesté cette nouvelle réquisition d'immatriculation et qu'à défaut d'opposition de sa part, la propriété de la parcelles cédée était, de plein droit, passée ou revenue à l'Etat.

Le Président du Conseil Général de Mayotte saisi confirmait donc au requérant, le 14 novembre 2014 par simple lettre, qu'à ses yeux la vente du 17 mai 1950 était devenue caduque.

C'est sur le fondement de ce «rejet de sa réclamation» que M. A. a saisi le Tribunal administratif de Mayotte d'une requête présentée au nom des héritiers de l'acquéreur (et sur procuration sous seing privé de leur part) tendant à voir constater que contrairement à ce que lui oppose le Président du Conseil Général de Mayotte, le titre de propriété initial n'est pas caduc et que c'est au contraire la déclaration d'immatriculation n° 279, actant le retour à l'Etat des terrains cédés, qui empiète sur la propriété des requérants.

\*

Dans sa **décision du 21 janvier 2016, le Tribunal administratif** constate bien qu'il se trouve saisi d'une requête «hybride» en ce qu'elle vise la «décision/réponse négative» de M. le Président du conseil général du 14 novembre 2014 (excès de pouvoir éventuel), mais que cette contestation a pour fondement l'appréciation de la cession d'un bien immobilier de l'Etat qui, au temps de sa signature et de son immatriculation initiale, relevait bien de l'office du Juge civil qui a été confirmé dans cette mission par les termes de l'ordonnance 2006-346 du 24 mars 2006 et du décret du 23 octobre 2008 passés dans le code civil sous les articles 2509 et suivants, et notamment l'article 2520 qui le qualifient pour toutes les contestations relatives à l'immatriculation des biens immobiliers, nées à Mayotte.

C'est à ce titre qu'il vous questionne, sur le fondement de l'article 35 du décret du 27 février 2015, pour savoir de quel ordre juridictionnel relève le litige dont il est formellement saisi.

\*

## I / De l'imbroglia des règles relatives à la propriété immobilière sur le territoire de l'Île des Comores:

Sans qu'il soit nécessaire d'en appeler aux mânes du traité du 25 avril 1841, passé entre M. le Capitaine Pierre PASSOT et le sultan, chef de l'Etat Mahorais de l'époque, qui retenait l'inviolabilité des propriétés cultivées alors par les habitants de l'île de Mayotte, force est de constater que le droit de la propriété immobilière a connu une succession de statuts spécifiques, tantôt directement importés de l'Île de Madagascar voisine, tantôt «sui generis».

Dépasant le cadre du droit coutumier non écrit, généralement appliqué, les administrateurs locaux et l'Etat se sont efforcés de «sanctuariser» les droits réels immobiliers, notamment ceux de l'Etat et des collectivités territoriales, par la pratique de *l'immatriculation* qui revient à une forme codifiée de publicité foncière pour tous les actes de constatation, d'acquisition ou de translation de tels droits immobiliers.

A cet égard ce sont donc bien les décrets du 18 mai 1904, 4 février 1911, 28 septembre 1926, applicables à Madagascar, qui ont été «transposés» en territoire Mahorais par le décret du 9 juin 1931 et complétés par les dispositions du décret du 14 novembre 1934 qui précisaient les règles de constatation de la mise en valeur des terrains d'origine domaniale.

Pour cibler l'opération immobilière réalisée le 17 mai 1950 par M. Madi A., «l'Etat, présumé propriétaire de tous les terrains non bâtis ni enclos qui ne sont pas possédés par des tiers en vertu de titres fonciers d'immatriculation ou de titres réguliers de concession» lui a consenti la cession de ses droits domaniaux privés à l'époque, sur une parcelle de 10 hectares prise sur la forêt de Combani.

En application des dispositions alors applicables du décret du 28 septembre 1926, s'agissant de l'aliénation d'un terrain domanial, cette mutation devait obligatoirement faire l'objet d'une immatriculation, ce qui paraît avoir été fait le 10 octobre 1950 et publié le 31 mars 1951, l'opération s'arrêtant à la procédure de bornage qui a tardé et échoué. En effet l'Etat avait, entre-temps ou concomitamment, fait de la forêt de Combani, un ensemble de 358 hectares constitué en réserve forestière, (désormais soumise aux dispositions de l'ordonnance du 26 janvier 2012) et fait publier une nouvelle immatriculation à son profit.

Depuis lors est intervenu le décret 92-1139 du 12 octobre 1992, qui a abrogé les dispositions du décret de 1926 «préjudiciables à la propriété foncière indigène», suivi par une réforme foncière emportant, selon les dispositions de l'ordonnance 92-1069, l'établissement d'un cadastre exact dont la réalisation est considérée comme délicate voire impossible en certaines zones rurales.

Ces dispositions du décret du 12 octobre 1992 sont elles-mêmes passées à la «trappe» en 2006 (ordonnance 2006-460 du 21 avril 2006) au profit de celles du code général de la propriété des personnes publiques qui comporte, en ses articles L 5311-1 à L 5353-1 des dispositions spécifiques à Mayotte, modifiées successivement par les lois et ordonnances 2007-224 du 21 février 2007, 2008-858 du 28 août 2008, 2009-526 du 12 mai 2009 2010-1487 du 7 décembre 2010, 2010-1657 du 29 décembre 2010, 2011-725 du 23 juin 2011 et par le décret 2010-1657 du 29 décembre 2011.....

Force est de constater une réelle «profusion» législative et réglementaire qui ne simplifie pas l'approche de la question de compétence qui vous est soumise, en ce que non seulement le statut de la propriété immobilière contestée a changé sous l'empire des textes de 1926 eux-mêmes, mais au surplus son inscription dans le cadre de la domanialité privée de l'Etat n'est plus du tout acquise.

Mayotte?

Deux questions sont simultanément posées qui viennent resserrer l'étau de la compétence:

1/ l'acquisition litigieuse a été consentie à M. A. non seulement sous deux conditions suspensives relatives au paiement du prix et à l'immatriculation du bien cédé, mais aussi et sans aucun doute en vertu du statut personnel de l'acquéreur et de l'usage qu'il se proposait, en sa qualité de Mahorais d'origine, de faire de ce bien issu directement du domaine privé de l'État : or *c'est de la caducité de ce titre de cession voire de propriété qui n'a, en soi jamais été officiellement constatée ni prononcée mais seulement déduite, qu'il est essentiellement question.*

La vérification et le cas échéant la confirmation de cette caducité d'un titre acquis à l'origine sur le domaine privé de l'Etat n'apparaît elle pas comme étant de pur droit civil ?

2/ à supposer la vérification des conditions de la caducité opérée à la date de la cession, *le conflit soumis au Juge administratif est principalement celui de deux «immatriculations» successives de deux titre de propriété sur un même bien, dont l'une a pris le pas sur l'autre par simple effet de substitution, sur le fondement d'une «re-domanialisation publique»* dont l'opposabilité n'a pas, en son temps, été contestée et qui ne peut sans doute plus l'être: le Juge judiciaire n'est-il pas encore légalement qualifié pour apprécier ce conflit d'immatriculation qui n'est, en quelque sorte, qu'une publication générale valant titre ?

## **II / Quelles indications concrètes pouvez-vous tirer des règles établies en 1926 et des nouvelles dispositions actuellement en vigueur?**

Si l'on s'en tient aux règles fixées par le décret du 28 septembre 1926, et notamment l'article 81 de ce décret, sensées avoir été abrogées, la compétence judiciaire était reconnue pour les contestations nées de ce type de convention portant sur le domaine privé de l'Etat.

Il serait osé de soutenir qu'il s'agissait dès cette époque de la définition d'un «bloc de compétence», mais le principe de cette attribution légale paraissait clair, pour des raisons contingentes qui pourraient aussi tenir, pour l'époque considérée, à l'état du développement géographique des juridictions de l'ordre administratif dans ces contrées ultra-marines.

Le débat qui peut s'ouvrir sur l'abrogation, totale, partielle, voire implicite de ces dispositions pourrait présenter un intérêt technique si le Juge devant être chargé de ce contentieux devait y faire référence.

Mais à supposer que le décret du 28 septembre 1926 n'aie pas été, en sa totalité, directement abrogé par celui du 12 octobre 1992, ce qui laisserait à penser que le Juge judiciaire est bien toujours compétent à ce titre, il importe d'examiner avec soin les nouvelles dispositions issues de l'ordonnance n° 2006-346, du 23 mars 2006, inscrites sous les articles 2489 à 2529 du code civil, spécifiques au droit immobilier à Mayotte, qui offrent un critère d'attribution à la fois sérieux et stable.

Elles comportent un titre IV, concernant les «dispositions relatives à l'immatriculation des immeubles et aux droits sur les immeubles» dont le libellé nous paraît confirmer l'esprit et la lettre des dispositions de 1926.

Cinq des articles qui composent ce titre retiendront spécialement notre attention:

1/ *l'article 2512 du code civil* prescrit en effet: « L'immatriculation des immeubles et l'inscription des droits mentionnés à l'article 2521 sur le livre foncier, sont obligatoires, ***quelque soit le statut juridique du propriétaire ou du titulaire des droits.***[entendons qu'il soit une personne privée ou une personne morale de droit public]

Sans préjudice des droits et actions réciproques des parties pour l'exécution de leurs conventions, les droits mentionnés à l'article 2521 ne sont opposables aux tiers que s'ils ont été publiés par voie, selon le cas, d'immatriculation ou d'inscription sur le livre foncier conformément aux dispositions du présent chapitre»

2/ *l'article 2513* détermine que « Le livre foncier est constitué des registres destinés à la publicité sur les immeubles [sans distinction quant à la qualité du propriétaire].

Le livre foncier est tenu par le service de la conservation de la propriété immobilière....»

3/ *l'article 2520* prescrit:« ***S'il rejette la requête d'immatriculation ou estime ne pas pouvoir y donner suite, le conservateur la transmet au tribunal*** [le tribunal de première instance civil visé à l'article 2490 du même code]....

Le Tribunal peut ordonner l'immatriculation, totale ou partielle, des immeubles ainsi que l'inscription des droits réels et des charges dont il a reconnu l'existence. Il fait rectifier, s'il y a lieu, le bornage et le plan de l'immeuble.

Le conservateur établit le titre de propriété conformément à la décision du Tribunal commandant l'immatriculation, lorsqu'elle est devenue définitive, après rectification éventuelle du bornage et du plan de l'immeuble ou exécution des formalités prescrites.»

4 / l'article 2521 retient pour sa part: «Sans préjudice d'autres droits dont l'inscription est prévue par les dispositions du présent code, d'autres codes ou de la législation applicable à Mayotte, sont inscrits sur le livre foncier, aux fins d'opposabilité aux tiers: 1° les droits réel suivants:

*h/ le droit réel résultant d'un titre d'occupation du domaine public de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics, délivré en application du code du domaine de l'Etat et des collectivités publiques applicable à Mayotte.*»

5/ *l'article 2527* qui prescrit que: «Le conservateur de la propriété immobilière ou le tribunal lorsqu'il est saisi, vérifie si le droit visé dans la requête[en immatriculation] est susceptible d'être inscrit, si les actes produits à l'appui de la requête répondent à la forme prescrite, et si l'auteur du droit est lui-même inscrit conformément aux dispositions de l'article 2523.»

\*

Cette énumération quelque peu fastidieuse a néanmoins l'intérêt de souligner que dans la droite ligne des dispositions du décret du 28 septembre 1926 que l'on peut tenir pour abrogées, le législateur contemporain a bien entendu maintenir au judiciaire, sur l'île de Mayotte, le contrôle des immatriculations immobilières et les contestations qui pourraient naître à leur égard, le titre de propriété fût-il de pur droit privé ou de pur droit public .

A cet égard on peut même se demander si le responsable de la conservation de la propriété immobilière, saisi directement et clairement par M. A. de la question de cette double immatriculation successive et de sa contestation, n'aurait pas du, tout simplement, la transmettre au Tribunal de première instance pour la régler, le Président du Conseil départemental de Mayotte n'étant à cet égard, à défaut d'une instance clairement ouverte, pas immédiatement concerné.

qui ne serait pas saisi du véritable litige mais d'une simple réponse d'une collectivité territoriale pouvant, le cas échéant, être appelée à défendre devant le Tribunal de première instance local, sur la contestation d'immatriculation soulevée.

A cet égard ce Tribunal sera par définition, conduit, en application des dispositions de l'article 2520 du code civil à examiner la convention initiale du 17 mai 1950, de pur droit privé, à la reconnaître ou à l'écartier, selon l'analyse qu'il en fera, et à en tirer toutes conséquences, sauf pour lui à saisir le tribunal administratif d'une question préjudicielle si survenait une question touchant à la domanialité publique des terrains en cause.

Cette solution légale rejoint par ailleurs parfaitement votre jurisprudence avérée en matière d'actes relatifs au domaine privé de l'Etat, sans intervention d'une autre personne morale de droit public au contrat, telle qu'affirmée dans les espèces MIETTE et SNC Olivier, T.C. 10 mai 1993, n° 02850, SARL Brasserie du théâtre de Reims, T.C.22 novembre 2010, n° 3764.

**PAR CES MOTIFS NOUS CONCLUONS:**

**à la compétence de la juridiction de l'ordre judiciaire** pour connaître du litige opposant les descendants de M. A. à la collectivité territoriale Département de Mayotte au sujet de l'immatriculation d'un bien immobilier ayant fait l'objet d'un titre de cession du 17 mai 1950.