



RAPPORT & AVIS N°03/2016

Saisine concernant l'avant-projet de loi du pays relatif au titre II de la partie I de la partie législative du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie, accompagné de son projet de délibération

Présenté par :

Le président de commission :

Monsieur Jacques LOQUET,

Le rapporteur de commission :

Monsieur Jonas TEIN,

Dossier suivi par :

Melle Amélie-Anne FLAGEL, chargée d'études juridiques au bureau des études du CESE-NC.

Adoptés en commission, le mardi 31 mai 2016

Adoptés en bureau, le vendredi 03 juin 2016

Adoptés en séance plénière, le 16 juin 2016

RAPPORT N°03/2016

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n° 03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° 05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

A été saisi par lettre en date du 02 mai 2016 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de l'avant-projet de loi du pays relatif au titre II de la partie I de la partie législative du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie, accompagné de son projet de délibération.

Le bureau restreint du conseil économique, social et environnemental a confié à la commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures le soin d'instruire ce dossier.

Elle s'est réunie à trois reprises pour auditionner les représentants des institutions, des services ainsi que les représentants de la société civile concernés par ce sujet, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
10/05/2016	<ul style="list-style-type: none">- Madame Cindy PRALONG, collaboratrice de monsieur Bernard DELADRIERE, membre du gouvernement en charge de l'urbanisme,- Monsieur François SERVE, conseiller au cabinet de monsieur DUNOYER, membre du gouvernement en charge notamment du logement,- Monsieur Miguel HARBULOT, chef du bureau du pôle mission du service des constructions de la Direction des infrastructures, de la topographie et des transports terrestres (DITTT),- Monsieur Nicolas RINTZ, chef du service des études, de législation et du contentieux à la Direction des affaires juridiques (DAJ) de la Nouvelle-Calédonie.- Monsieur Mickaël FORREST, chargé de mission de la province des Iles Loyauté.
12/05/2016	<ul style="list-style-type: none">- Monsieur Joël SASTOURNE, représentant de l'association française des maires de la Nouvelle-Calédonie.
19/05/2016	<ul style="list-style-type: none">- Madame Jacqueline CALVET-LEQUES, présidente de la chambre des notaires de Nouvelle-Calédonie.
	<ul style="list-style-type: none">- Réunion de travail

Par ailleurs, également sollicitée la province Sud a transmis ses observations par écrit. Le Sénat coutumier, la province Nord, l'association des maires de Nouvelle-Calédonie, la Société d'économie mixte de Voh-Koné-Pouembout (SEM VKP) et l'association UFC-Que Choisir n'ont pas répondu.

Lesquels ont apporté un précieux concours aux travaux du conseil économique social et environnemental dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint.

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
31/05/2016	<i>Réunion d'examen & d'approbation en commission</i>
03/06/2016	<i>BUREAU</i>
16/06/2016	<i>SÉANCE PLÉNIÈRE</i>
<i>7</i>	<i>7</i>

AVIS N° 03/2016

Conformément aux articles 22-2 et 22-4 de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de « principes directeurs de l'urbanisme ».

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de cet avant-projet de loi du pays, accompagné de son projet de délibération.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Deux avis du Conseil d'Etat (n° 371.906 et 383.819) ont délimité les contours des principes directeurs de l'urbanisme et plus particulièrement du droit de préemption¹ qui, par l'atteinte qu'il constitue envers la propriété privée, nécessite d'être strictement encadré.

Le Conseil d'Etat a défini comme relevant des principes directeurs du droit de l'urbanisme les conditions de forme, de procédure et de fond nécessaires pour garantir le respect du droit de propriété, et la conséquence de ceci, à savoir que « *l'essentiel des dispositions législatives du code de l'urbanisme sur le droit de préemption (...) sont des principes directeurs* ».

Un texte relatif aux principes directeurs de l'urbanisme a été présenté devant le CESE-NC fin 2014². Suite à ce premier pas, le conseil de l'urbanisme et de l'habitat a enclenché une réflexion sur le droit de préemption dont l'aboutissement est l'avant-projet objet de la saisine.

Ce texte s'inspire du droit métropolitain en la matière mais s'attache à produire des solutions originales afin de répondre à certaines problématiques locales.

A- Le périmètre du droit de préemption

1- Les territoires pouvant être préemptés

Le conseil économique, social et environnemental prend note du périmètre du droit de préemption qui concerne les territoires communaux et provinciaux. Il constate que les zones urbaines ou à urbaniser ne sont pas les seules concernées mais que l'ouverture à des zones rurales permettra aux titulaires du droit de préemption d'agir pour des considérations plus larges, telles que la protection d'un patrimoine culturel. Il est également possible de ne préempter qu'une fraction d'une unité foncière. L'objectif de la préemption étant de constituer des réserves foncières ou de permettre l'accomplissement d'un objectif d'intérêt public.

¹ « La préemption est une procédure permettant à une personne publique d'acquérir en priorité, dans certaines zones préalablement définies par elle, un bien immobilier mis en vente par une personne privée ou morale, dans le but de réaliser des opérations d'aménagement urbain. Le propriétaire du bien n'est alors pas libre de vendre son bien à l'acquéreur de son choix et aux conditions qu'il souhaite », source : www.service-public.fr

² Rapport et avis n° 14/2014 concernant l'avant-projet de loi du pays fixant les principes directeurs relatifs au plan d'urbanisme directeur et au permis de construire.

A ce titre, le conseil économique, social et environnemental met en exergue :

- la prise en compte du risque de chevauchement avec d'autres droits de préemption : en effet l'ADRAF dispose d'un droit de préemption prioritaire,
- l'impossibilité de préempter dans les zones d'aménagement concerté,
- l'établissement d'une liste exhaustive des exemptions (cf section 3 de l'avant-projet de texte).

2- Les modalités de la préemption

De manière classique, une aliénation soumise au droit de préemption est précédée d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) établie par le propriétaire ou son mandataire (en règle générale le notaire), qui sera adressée aux bénéficiaires du droit de préemption. Ces derniers disposent alors de 3 mois pour préempter.

La délibération prévoit, quant à elle, que ces modalités pourront être effectuées par voie dématérialisée, cette plateforme numérique permettant de transmettre les DIA ainsi que l'ensemble des informations nécessaires. Les provinces sont cependant appelées à jouer un rôle clé en la matière

B- Les titulaires du droit de préemption

Le projet fait mention de deux titulaires du droit de préemption :

- la commune titulaire d'un plan d'urbanisme directeur (PUD),
- la province,

La commune a priorité par rapport à la province du fait de l'existence d'un document unique d'urbanisme en Nouvelle-Calédonie, le PUD, pris par les communes.

En tout état de cause, la décision de préemption se fait après avis de la collectivité qui ne préempte pas. Il sera également possible aux collectivités détentrices de ce droit de le déléguer à un établissement public ou à une société locale y ayant vocation.

C- Les modalités de fixation du prix

Lors de la DIA, le vendeur informe du prix de vente auquel il entend se défaire de son bien, les collectivités ont alors trois mois pour préempter ce bien. Dans un délai de deux mois, une contre-proposition peut être présentée au vendeur, qui sera libre de l'accepter ou de la refuser.

L'accord sur le prix s'effectue à l'amiable, toutefois si les parties n'arrivent pas à trouver d'entente, les instances judiciaires compétentes trancheront. L'avant-projet de loi du pays prévoit que le transfert de propriété s'effectue au moment du paiement du prix. Des possibilités de rétrocession sont également possible, en cas de préemption pour des raisons étrangères à un motif d'intérêt public.

Tel est l'objet de la présente saisine, soumise à l'avis de l'institution.

II – OBSERVATIONS

Dans ce contexte, le conseil économique, social et environnemental s'est

attaché à étudier cet avant-projet de loi du pays et émet des observations d'ordre général puis des observations spécifiques.

A- Observations d'ordre général

Il s'étonne et trouve particulièrement dommageable que la question des terres coutumières n'ait pas été évoquée dans ce projet. Certes, il admet que le statut juridique de ces dernières ne se prête pas à une application traditionnelle du droit de préemption telle que prévue dans le texte étudié. L'objectif de la législation est effectivement de trouver à s'appliquer largement et harmonieusement sur le territoire.

Or il existe des issues, aujourd'hui informelles, qui mériteraient d'être déployées en parallèle des solutions de droit commun et intégrées dans le même corpus juridique. Cette question est d'autant plus importante que le développement des terres coutumières reste d'actualité. Certains territoires, telle la province des Iles Loyauté, ne sont constitués que de terres coutumières et nécessitent, par la même, la mise à disposition d'outils spécifiques.

Il constate l'absence de droit de préemption conférée à la Nouvelle-Calédonie, considérant le fait que cette dernière possède la majorité des terrains disponibles à l'heure actuelle. L'explication donnée d'un allongement du délai de préemption ne lui semble pas de nature à écarter définitivement cette collectivité.

Ces deux exclusions font courir le risque de développer uniquement une partie du territoire.

Par ailleurs, le conseil économique, social et environnemental relève aussi que la carence de consultation formelle du sénat coutumier lors de l'élaboration de ce texte est symptomatique du manque de cohésion entre les différentes catégories de foncier en Nouvelle-Calédonie.

B- Observations spécifiques

Le conseil économique, social et environnemental souhaite mettre en lumière certains points techniques qui ont suscité son interrogation et qui lui semblent perfectibles dans le système prévu :

- le recours à une plateforme dématérialisée lui semble inapproprié à l'objectif poursuivi. Il doute que la couverture numérique de la Nouvelle-Calédonie permette une utilisation optimale de cet outil. L'absence de disponibilité ou de maîtrise de l'outil peut conduire à des situations dans lesquelles le vendeur ignore qu'il se trouve dans une zone préemptée tant que son notaire ne l'en a pas informé,
- l'absence de mention concernant un service dédié à l'estimation foncière lui semble particulièrement préjudiciable car le droit de préemption a également pour vocation de lutter contre la spéculation foncière. En effet, la Nouvelle-Calédonie dispose des compétences nécessaires au sein de son service du domaine,
- Le recours aux juridictions en cas de contentieux est imprécis. De plus, dans l'hypothèse où le tribunal de première instance serait

compétent, le conseil économique, social et environnemental craint un engorgement des juridictions,

- Les délais de préemption et de paiement cumulés laissent s'écouler une période d'environ 9 mois, ce qui semble particulièrement long,

- La préemption peut, selon les dispositions de la loi du pays, s'étendre à l'ensemble d'une commune ou du territoire provincial, ce qui se traduirait par une procédure particulièrement lourde, chaque propriété visée devant adresser des DIA aux services compétents des communes et des provinces,

- Le manque de précision relatif au temps dont dispose les provinces pour préempter une fois que la commune a renoncé tacitement ou explicitement à son droit prioritaire : est-il également de trois mois ou doit-elle préempter à l'expiration du délai de la commune (3 mois) ? Dans ce dernier cas, une modification de l'article Lp. 131-15 semble s'imposer.

- En cas de non-préemption, le prix de vente est gelé pendant 5 ans sauf nouvelle DIA. Le conseil économique, social et environnemental s'interroge sur l'objectif d'une telle mesure, soulignant une éventuelle atteinte au droit de propriété dans ce contexte,

- Le problème de l'articulation entre la préemption des communes et celle des provinces. Le développement d'une spéculation foncière spécifique pourrait être à craindre, le pouvoir financier des provinces étant plus important. En effet, cette spéculation pourrait pousser des propriétaires à attendre la préemption de la province, de préférence à celle des communes, et aurait un effet contreproductif important du droit de préemption. De plus, les provinces bénéficiant de moyens financiers conséquents, elles préempteraient beaucoup plus que les communes, renversant ainsi la priorité établie par cet avant-projet. Néanmoins la priorité accordée aux communes ne se justifie pas eu égard à l'envergure des projets développés par les provinces.

III – RECOMMANDATIONS & PROPOSITIONS

A l'issue de ces observations, le conseil économique, social et environnemental s'est efforcé de formuler des recommandations d'ordre général puis spécifiques afin d'apporter des réponses aux interrogations soulevées.

A- Préconisation d'ordre général

1- La question des terres coutumières

En premier lieu, le conseil économique, social et environnemental souhaite que soit développée la question des terres coutumières, en parallèle à ce texte. Bien que le droit de préemption ne puisse s'appliquer tel quel sur ces terres, il rappelle que des projets économiques continuent de s'y développer. Il estime judicieux de créer une approche spécifique du droit de l'urbanisme en terres coutumières ou de proposer que les informations relatives aux constructions en terres coutumières soient transmises entre les instances coutumières et municipales, afin que la commune puisse intégrer ces données

dans ses projets. Cet outil de lisibilité permettrait aux communes de planifier les actions sur leur territoire sans laisser de côté les terres coutumières, faute de connaître les besoins de celles-ci.

En deuxième lieu, le conseil économique, social et environnemental juge opportun d'apporter des précisions en ce qui concerne la possibilité de préemption par la Nouvelle-Calédonie.

L'articulation entre ce droit de préemption et celui des communes et des provinces pourrait également suivre un ordre de priorité et éventuellement la mise en place d'un avis conforme préalable suivant cette priorisation.

Il serait toutefois souhaitable que cette priorisation puisse s'effacer face à un intérêt supérieur de la Nouvelle-Calédonie. Cette possibilité devant être motivée de manière exhaustive.

2- Sécurité de la plateforme dématérialisée

Si la plateforme est mise en place, le conseil économique, social et environnemental souhaite que celle-ci soit sécurisée. En effet, il semblerait qu'il y ait une double utilité de cette dernière : à la fois assurer la communication entre les collectivités et de diffuser l'information auprès du public. Or le texte relatif à cette plateforme n'a pas été présenté. Le conseil économique, social et environnemental demande donc que soit exercée une vigilance particulière dans l'attente de ce texte. En effet, en son absence, les délais de préemption prévus pourront-ils être appliqués ?

B- Propositions techniques spécifiques

1- Articulation entre le droit de préemption des communes et des provinces

En tout état de cause, l'articulation entre le droit de préemption des communes et celui des provinces doit être revu afin d'éviter le risque de spéculation foncière et de priorisation déjà évoqués. De même la question du délai dont disposent les provinces pour préempter après refus tacite des communes pourrait être précisée ; à savoir :

- Soit (a), la priorité de la commune est confirmée, la laissant seule dépositaire de la DIA, la province n'y ayant accès qu'une fois la commune ayant refusé de préempter,
- Soit (b), la double réception de la DIA est maintenue mais à la condition que la province dispose d'un délai de quinze jours pour préempter après refus tacite de la commune. En cas de refus anticipé, le délai est de 3 mois ou moins si le dossier est transmis.

- Une formulation pourrait être envisagée ainsi qu'il suit dans le cadre de l'hypothèse « a », réunissant les articles Lp 131-14 et Lp.131-15 :

Lire : « Toute aliénation soumise doit être précédée, à peine de nullité, d'une déclaration d'intention d'aliéner faite par le propriétaire ou son mandataire et adressée à la commune bénéficiaire du droit de préemption.

Cette obligation est également applicable en cas d'aliénation d'un bien

situé seulement pour partie à l'intérieur du périmètre de préemption.

Si la commune ne souhaite pas préempter dès réception de la DIA, elle en informe la province dans les 15 jours qui suivent la réception de celle-ci. Cette dernière dispose alors de 3 mois pour préempter à son tour.

Si la commune ne souhaite pas préempter à l'issue des 3 mois, elle transmet la DIA et l'intégralité du dossier à la province qui dispose alors d'un délai de 2 mois pour préempter. »

- Pour l'hypothèse « b », la présente rédaction d'article pourrait être proposée :

« Si la commune ne souhaite pas préempter dès réception de la DIA, elle en informe la province dans les 15 jours qui suivent la réception de celle-ci. Cette dernière dispose alors de 3 mois à compter de l'envoi du refus de préempter de la commune.»

Si la commune ne souhaite pas préempter à l'issue des 3 mois, la province dispose d'un délai de 15 jours pour préempter après refus tacite ou explicite de la commune. »

2- Contrôle et estimation des prix par un organisme dédié

Le conseil économique, social et environnemental rappelle que la Nouvelle-Calédonie dispose d'un service du domaine. Il recommande qu'il soit en charge de l'estimation des biens, afin d'éviter les spéculations foncières précitées.

Une autre possibilité consisterait à créer une commission statuant sur la question et pouvant éventuellement servir de recours pré-contentieux afin d'éviter l'engorgement des tribunaux.

3- Dispositions transitoires

Le conseil économique, social et environnemental suggère que des dispositions transitoires soient prévues pour la mise en œuvre de la loi du pays et de sa délibération. Plus particulièrement qu'une mention prévoit expressément une évaluation de la loi du pays dans une période de 5 ans à compter de son adoption, si elle est adoptée.

IV – CONCLUSION

Le conseil économique, social et environnemental souligne l'intérêt du droit de préemption mais déplore que de nombreux aspects aient été laissés de côté. Il considère que le texte ainsi proposé n'est pas abouti et qu'il présage des difficultés d'application.

En conclusion et sous réserve des observations et propositions sus mentionnées, le conseil économique, social et environnemental émet un **avis réservé** au présent avant-projet de loi du pays relatif au titre II de la partie I

de la partie législative du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie,
accompagné de son projet de délibération.

LA SECRÉTAIRE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rozanna ROY'.

Rozanna ROY

LE PRÉSIDENT

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Daniel CORNAILLE'.

Daniel CORNAILLE