



AVIS

N°29/2020

La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures et la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget

Saisine concernant la proposition de loi du pays relative à la propriété foncière citoyenne

Présenté par :

Les présidents :

M. Jacques LOQUET,
M. Dominique LEFEIVRE,

Le rapporteur :

M. Jérôme PAOUMUA,
M. Jean SAUSSAY,

Dossier suivi par :

Mme Amélie-Anne FLAGEL et
madame Laetitia MORVILLE,
respectivement chargée d'études et
secrétaire au CESE-NC.

Adopté en commission, le 07 décembre 2020,
Adopté en bureau, le 09 décembre 2020,
Adopté en séance plénière, le 10 décembre 2020.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie (CESE NC), ce dernier a été saisi par lettre en date du 12 novembre 2020 par le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie d'une proposition de loi du pays sur la propriété foncière citoyenne, selon la procédure normale.

La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures et la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget, en charge du dossier, ont auditionné les représentants du congrès de la Nouvelle-Calédonie, les services et les acteurs concernés par ce sujet (cf. annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux des commissions dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 29/2020

Conformément à la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de droit civil.

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de cette proposition de loi du pays.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Sujet sensible, la propriété foncière est évocatrice d'enjeux pour les différentes ethnies du territoire. Elle véhicule et cristallise l'idée d'ancrage et de pérennité pour le futur. Or dans cette proposition, il est demandé de réserver l'achat et la vente d'une part du foncier (l'ancien) à une partie de la population, caractérisée par le statut de citoyen de la Nouvelle-Calédonie au sens de l'article 4 de la loi organique n° 99-209, c'est-à-dire les seules personnes inscrites sur les listes électorales provinciales. Quant aux autres résidents de la Nouvelle-Calédonie ou étrangers, ils ne pourraient acheter que de l'immobilier neuf.

Les commissions constatent qu'il s'agit d'un critère extrêmement restrictif car même des personnes pouvant voter aux référendums, sont parfois exclues de cette citoyenneté, qu'elles soient de statut de droit commun ou coutumier.

En conséquence, cette proposition est à forte portée politique. Les commissions ont fait le choix d'une stricte neutralité quant à l'opportunité ou non de celle-ci, réservant aux élues et élus du congrès la possibilité de se prononcer à ce sujet. Les commissions, quant à elles, se contenteront de relever des points techniques soulevés par les auditions.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du CESE-NC selon la procédure normale.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DES COMMISSIONS

A. Sur la légalité de la proposition de loi du pays

La question de la légalité ou non de cette proposition n'est pas ignorée de ses rédacteurs.

En substance, le droit français protège constitutionnellement la propriété foncière et l'égalité de tous devant la loi.

Or cette proposition de texte y porte atteinte de deux façons : en premier lieu elle porte atteinte au droit des propriétaires fonciers, qui ne pourront vendre leur propriété à l'acheteur de leur choix. En second lieu, elle introduit une discrimination entre deux catégories d'acheteurs, en favorisant l'une plutôt que l'autre.

La protection de la propriété foncière en droit français n'est pas absolue, il est donc possible d'y déroger : l'expropriation et le droit de préemption en sont deux exemples. Toutefois, ces dérogations doivent se faire, soit en échange d'une compensation adéquate, soit pour des motifs d'intérêt général, l'acquéreur prioritaire pouvant être une personne publique ou privée.

Dans le cadre de la présente proposition de loi du pays, il reviendra au conseil d'Etat de déterminer si oui ou non, les conditions d'un motif d'intérêt général sont réunies pour permettre la restriction de ce droit.

Quant à la rupture d'égalité, il s'agit d'un sujet qui, en Nouvelle-Calédonie, n'est rompu qu'en faveur du travail et des listes électorales. Par conséquent, il est encore moins clair et sûr que le Juge acceptera d'y souscrire.

Les rédacteurs du texte ont rappelé que l'avis du conseil d'Etat n'a pas à être obligatoirement suivi par le congrès de la Nouvelle-Calédonie. Le texte pourrait donc être adopté en tant que loi du pays, quand bien même le conseil d'Etat aurait soulevé des doutes sur sa légalité.

Les commissions reconnaissent cette possibilité. Elles souhaitent cependant rappeler que l'article 103 de la loi organique permet une nouvelle délibération et que l'article 104 autorise certaines autorités de saisir le conseil constitutionnel dans un délai de 10 jours pour demander un examen de la conformité du texte par rapport à la Constitution.

A défaut, le Haut-commissariat de la Nouvelle-Calédonie effectue un contrôle de légalité des textes adoptés.

Enfin, les dispositions d'une loi du pays peuvent faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité (ou QPC) selon les modalités des articles 23-1 à 23-12 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel.

Les commissions concèdent donc que les rédacteurs et les élus du congrès peuvent outrepasser les remarques du conseil d'Etat, à leurs propres périls. En effet, la proposition pourra être rapidement mort-née ou, pire, être annulée via une QPC. Or des transactions immobilières auront pu se tenir avant cette annulation, ce qui les fragilisera légalement.

En définitive, les commissions rappellent que si le droit paraît parfois contraignant, il est aussi protecteur des populations, notamment envers certaines politiques. L'ignorer d'un côté revient à détruire l'ensemble.

Recommandation n°1 : les commissions invitent les rédacteurs à prendre en compte les éventuelles remarques du conseil d'Etat et/ou choisir un système de préemption, moins susceptible d'achopper du point de vue légal.

B. Sur les enjeux concernés

Il ressort des auditions que les arguments avancés en faveur du texte sont inadéquats et/ou obsolètes.

L'absence d'informations sourcées est préjudiciable à l'exposé des motifs. A plusieurs reprises, les professionnels du secteur ont relevé des erreurs ou des éléments dépassés.

Or si les éléments fondant le raisonnement sont erronés, la solution ne peut que l'être.

Ainsi la première allégation selon laquelle le prix des logements ne cesse d'augmenter est battue en brèche par le dernier rapport de l'ISEE 2019.

La synthèse sur les transactions immobilières de 2019 montre que la tendance est plutôt à la baisse : sur Nouméa, l'ISEE constate une diminution de l'ordre de 3 à 4 % du prix des logements sur un an, avec une moyenne inférieure à 2% pour le marché de l'ancien. De même sur Païta, le prix moyen est de 7% en dessous du niveau de 2018 alors qu'à Dumbéa, il est de 5% inférieur. Enfin, dans la zone VKPP, le prix moyen constaté pour la vente de villas est de 6% inférieur à 2018¹.

Les acteurs du secteur immobilier, auditionnés par les commissions, confirment cette tendance dans leur pratique et ne la voit pas évoluer dans l'année 2021 à venir.

La perception d'une hausse des prix et de l'existence d'une bulle spéculative n'est donc pas avérée.

Une autre affirmation soutenue par les rédacteurs de la proposition de loi du pays est que la Nouvelle-Calédonie est « *dans l'incapacité de répondre à la demande croissante de logement face à l'augmentation de la population et aux changements de composition des familles* »².

Les auditions ont fait remonter, qu'au contraire, il y avait pléthore de logements libres sur le marché.

Les feuillets de l'ISEE dénombrent, en 2019, 9891 logements vacants sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie³.

En 2017, l'ISEE signalait que le parc de logement social uniquement, disposait d'un total de 14 891 logements, quand la demande était, au total, de 8809⁴. Il y avait donc déjà en 2017 une offre supérieure à la demande dans le secteur social. Les commissions regrettent cependant que les organismes d'habitats sociaux ne soient pas venus exprimer eux-mêmes leur situation.

¹ Isee-Synthèse n° 44-transactions immobilières 2019-Nouvelle-Calédonie, disponible sur : www.isee.nc

² Cf exposé des motifs

³ 2019-Parc de logements & statut des occupants_ ISEENC, disponible sur www.isee.nc

⁴ 2017_Habitat social_ ISEENC, disponible sur : www.isee.nc

En 2019, l'ISEE signale que sur les 109 000 logements, 9900 sont vacants. La part de logements vacants ayant presque doublé en cinq ans, passant de 5,5% en 2014 à 9,1% en 2019⁵.

Il paraît donc difficile de justifier que la Nouvelle-Calédonie manque de logements, d'autant plus que l'ISEE signale également que la démographie est en baisse.

Ce que les commissions relèvent, toutefois, est le fait que si des logements sont disponibles, il est fort possible que ce soit parce qu'ils ne sont pas adaptés aux conditions et traditions océaniques. Sous cet angle, il apparaît plus évident de comprendre pourquoi certaines populations préfèrent vivre en habitat précaire plutôt que de solliciter un logement classique.

Recommandation n°2 : les commissions conseillent aux rédacteurs de se pencher sur la problématique du développement d'un habitat adapté aux populations et aux conditions océaniques.

Les commissions souhaitent également considérer ce sujet sous l'angle des inégalités sociales et soulignent que de nombreux foyers ne peuvent accéder à un logement, faute de capacités financières suffisantes. Il est de notoriété publique que la population calédonienne est fracturée socialement et économiquement.

Recommandation n°3 : les commissions rappellent que l'accès à la propriété peut être amélioré par divers moyens : les aides à l'accession, la décentralisation de services publics ou privés, les positionnements urbanistiques etc.

C. Sur l'intérêt de la méthode

Quand bien même les faits conduisant à la rédaction de cette proposition de loi eussent été fondés, les commissions doutent qu'elle aurait eu l'effet escompté par les rédacteurs.

La référence explicite à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande en tant qu'exemple prêche, au contraire, contre cette proposition de loi.

En premier lieu, il est un peu fallacieux de comparer ces deux nations à la Nouvelle-Calédonie. Leur situation économique, sociale et légale est complètement différente de celle de la Nouvelle-Calédonie, on ne peut donc pas considérer que les mêmes effets produiraient les mêmes conséquences.

En deuxième lieu, ces deux pays bénéficient d'investissements étrangers importants dans l'immobilier, ce qui n'est pas le cas de la Nouvelle-Calédonie. Au contraire, toutes les auditions ont fait remonter l'absence totale d'investissements étrangers dans l'immobilier calédonien.

En troisième lieu, si le consulat de Nouvelle-Zélande n'a pas souhaité se prononcer sur l'intérêt de cette mesure en Nouvelle-Calédonie, il a fourni d'intéressantes informations sur le devenir de cette politique en Nouvelle-Zélande.

Tout d'abord, le système néo-zélandais est basé sur la résidence et non sur la citoyenneté ou la nationalité, les ventes à des non-résidents en elles-mêmes ne sont pas interdites mais elles peuvent conduire au paiement d'une amende. Ensuite, si le taux d'investissement étranger est passé de 4 à 1%, une baisse des prix de vente des propriétés n'a pas été constatée. Au contraire, les prix ont continué à augmenter avec

⁵ Isee-Synthèse n°45- Recensement de la population 2019- Nouvelle-Calédonie, disponible sur : www.isee.nc

un effet pervers sur l'ensemble du domaine de la construction. En effet, il s'avère que les travaux de rénovation ont suivi la courbe d'augmentation des prix. En définitive, si la loi est maintenue, elle sera probablement doublée d'un dispositif d'aide à l'achat pour les jeunes et les ménages les moins aisés.

Face à ce bilan, les commissions doutent donc de l'efficacité d'une telle politique pour obtenir la baisse des prix de l'immobilier ancien en Nouvelle-Calédonie. De plus, les professionnels de l'immobilier attirent l'attention des commissions sur le risque inflationniste pour les loyers suite à la potentielle adoption d'une telle mesure, les non-citoyens préférant se porter sur le marché de la location plutôt que sur l'investissement d'un bien dont la revente serait entravée.

III- CONCLUSION DES COMMISSIONS

La commission estime donc que, dans l'ensemble, les éléments factuels portant sur la rédaction de ce texte sont erronés et ne peuvent donc répondre adéquatement à une problématique d'habitat. Elle invite donc les rédacteurs à repenser leur projet au travers des nouvelles données fournies par l'ISEE-NC.

Les commissions rappellent leurs recommandations :

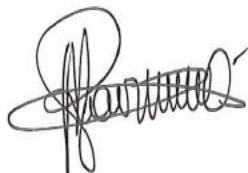
Recommandation n°01 : les commissions invitent les rédacteurs à prendre en compte les éventuelles remarques du conseil d'Etat et/ou choisir un système de préemption, moins susceptible d'achopper du point de vue légal.

Recommandation n°02 : les commissions conseillent aux rédacteurs de se pencher sur la problématique du développement d'un habitat adapté aux populations et aux conditions océaniques.

Recommandation n°03 : les commissions rappellent que l'accès à la propriété peut être amélioré par divers moyens : les aides à l'accession, la décentralisation de services publics ou privés, les positionnements urbanistiques etc.

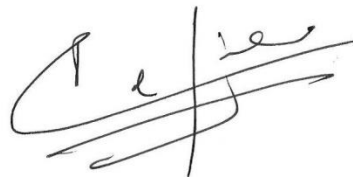
Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, la commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures et la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget émettent un **avis défavorable** à la proposition de loi du pays relative à la propriété foncière citoyenne par **5 voix défavorable, 5 voix favorable et 2 voix réservée**, avec voix du président du CESE-NC prépondérante.

LES RAPPORTEURS

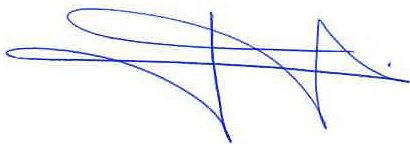


Jérôme PAOUMUA

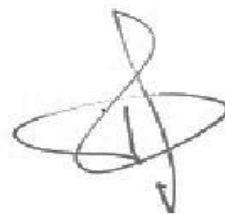
LES PRESIDENTS



Dominique LEFEIVRE



Yann LUCIEN



Jacques LOQUET

Les commissions ont adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, à l'unanimité des membres présents par **12 voix « POUR » 0 voix « CONTRE »** et **0 voix « RESERVE »**.

IV –CONCLUSION DE L'AVIS N°29/2020

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis défavorable** à la présente proposition de loi du pays.

L'avis a été adopté à la **majorité** des membres présents et représentés par **6 voix « favorable » 19 voix « défavorable »**, et **5 voix « réservé »**.

LA SECRETAIRE



Jeannette WALEWENE

LE PRESIDENT



Daniel CORNAILLE

Annexe : RAPPORT N°29/2020

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, social et environnemental 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,

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
25/11/2020	- Monsieur Johannito WAMYTAN pour les groupes UC/FLNKS/NATIONALISTES/EVEIL OCEANIEN, accompagné de monsieur Laurent TRAVERS, directeur des affaires juridiques et du contentieux du congrès de Nouvelle-Calédonie,
26/11/2020	- Monsieur Claude FRANCOIS, président de la FTAI, accompagné par monsieur Divy BARTRA, vice-président, - Monsieur Cédric BERODE, président de la CPI, - Monsieur Laurent FONTAINE et monsieur François LEBRIS, vice-présidents de la FCBTP, accompagnés de madame Stéphanie ARRIEGUY, secrétaire générale, - Madame Luce LORENZIN, présidente de l'UFC QUE CHOISIR-Nouvelle-Calédonie, - Monsieur Patrick MAILLET, chargé mission au consulat de Nouvelle-Zélande,
07/12/2020	- Réunion d'examen & d'approbation en commission

Ont également été sollicités et ont fourni des observations par écrit :

- Le MEDEF-Nouvelle-Calédonie,
- La Province Sud,
- Le FSH (hors délais)

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux des commissions dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis supra.

Ont également été sollicités et n'ont pas produit d'observations écrites :

- La province Nord,
- La province des Iles Loyauté,
- L'AFMNC,
- L'AMNC,
- La CCI,
- La SIC

09/12/2020	BUREAU
10/12/2020	SÉANCE PLÉNIÈRE
5	10

Au titre des commissions du CESE :

Ont participé aux travaux : mesdames KERJOUAN et MERCADAL, messieurs BELLAGI, CORNAILLE, FLOTAT, GOYETCHE, KALOI, LAVAL, LEFEIVRE, LOQUET, OLLIVAUD, PAOUMUA, POIROI, SAUSSAY, WADRENGES et WAMYTAN.

Étaient présents lors du vote : mesdames KERJOUAN et MERCADAL, messieurs BELLAGI, CORNAILLE (procuration à M.LEFEIVRE), FLOTAT (procuration à Mme KERJOUAN), GOYETCHE (procuration à M.LOQUET), KALOI, LAVAL (procuration à Mme MERCADAL), LEFEIVRE, LOQUET, PAOUMUA, POIROI (procuration à M.PAOUMUA), WADRENGES et WAMYTAN.

Étaient absents lors du vote : Messieurs OLLIVAUD, SAUSSAY et WAMYTAN.