

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 décembre 1980.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi relatif à l'aménagement foncier et à
l'établissement rural dans le Territoire de la Nouvelle-Calé-
donie et Dépendances,*

Par M. Jacques MOSSION,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chouty, président ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, secrétaires ; Octave Bajeux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquierel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Cohn, Pierre Croze, Marcel Daunay, Hector Dubous, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, Pierre Lacour, Robert Laucournet, France Lechenault, Fernand Lefort, André Lejeune, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malasagne, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Albert Pen, Pierre Perrin, Jean Peyratitte, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Roger Quillist, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir le numéro :

Sénat : 104 (1980-1981).

SOMMAIRE

	Pages.
PREMIÈRE PARTIE. — Exposé général	8
I. — Présentation générale	5
A. — Description physique	5
B. — Les institutions du Territoire.....	6
C. — Les structures démographiques.....	7
D. — La situation économique.....	7
II. — Le problème foncier.....	9
A. — La production agricole.....	9
B. — La nécessité d'une réforme foncière.....	10
C. — Les premières réalisations de la réforme foncière.....	14
DEUXIÈME PARTIE. — Examen des articles.....	17
<i>Article premier</i> : Objectifs des opérations d'aménagement foncier et d'établissement rural	17
<i>Article 2</i> : Concours de l'Etat à la politique d'aménagement foncier et d'établissement rural	18
<i>Article 3</i> : Origine des terres nécessaires aux opérations d'aménagement et d'établissement rural.....	19
<i>Article 4</i> : Création d'une allocation de départ.....	20
<i>Article 5</i> : Définition du droit de préemption.....	20
<i>Article 6</i> : Modalités d'exercice du droit de préemption.....	21
<i>Article 7</i> : Modalités d'exercice du droit de préemption.....	21
<i>Article additionnel après l'article 7</i> : Le droit de préemption et l'attribution préférentielle	22
<i>Article 8</i> : Exceptions au droit de préemption du Territoire.....	22
<i>Article 9</i> : Les terres incultes ou insuffisamment exploitées.....	23
<i>Article 10</i> : L'expropriation pour cause d'utilité publique.....	24
<i>Article 11</i> : La rétrocession des terres.....	24
<i>Article 12</i> : Régimes juridiques des terres attribuées par la réforme ..	25
<i>Article 13</i> : La non-applicabilité de l'article 30 de la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole	26
Liste des amendements présentés par la commission.....	27
Annexes :	
ANNEXE n° 1. — Délibération n° 67 du 10 mars 1959 de l'Assemblée territoriale sur les réserves autochtones	33
ANNEXE n° 2. — Délibération n° 116 du 14 mai 1980 de l'Assemblée territoriale fixant les modalités d'attribution des terres au titre de la réforme foncière	34
ANNEXE n° 3. — Délibération n° 148 du 8 septembre 1980 de l'Assemblée territoriale portant organisation de la succession des biens immobiliers appartenant aux citoyens de statut civil particulier, et acquis sous le régime du droit civil	36

Mesdames, Messieurs,

La Commission des Affaires économiques et du Plan ne peut que se féliciter de l'existence du projet de loi relatif à l'aménagement foncier et à l'établissement rural dans le Territoire de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances.

En effet, depuis plusieurs années, nous réclamions, lors de l'examen budgétaire, une politique vigoureuse d'aménagement foncier afin que les Départements et Territoires d'Outre-Mer aient des structures agricoles plus modernes et performantes.

Lors de la préparation du VIII^e Plan, le Comité « Départements et Territoires d'Outre-Mer » avait d'ailleurs, à juste titre, souligné « que la réussite et la diversification agricoles sont liés à la mise en œuvre d'une politique de réforme foncière ». A propos de la Nouvelle-Calédonie, il avait ajouté : « Il est indispensable que soit exprimée la volonté de mise en œuvre de la réforme foncière et que soit mises en œuvre les mesures d'accompagnement nécessaires pour la libération des terres et leur mise en valeur. »

Votre commission a examiné ce projet avec une double préoccupation. Elle a tout d'abord cherché à respecter au maximum la volonté exprimée par l'Assemblée territoriale qui s'est prononcée sur ce texte. Par ailleurs, elle s'est efforcée d'améliorer le projet de loi afin que celui-ci corresponde le mieux à ses objectifs.

Avant d'examiner en détail les dispositions qui nous sont proposées, il est nécessaire de rappeler les grandes caractéristiques de la Nouvelle-Calédonie et de faire apparaître les raisons qui ont motivé le dépôt de ce texte.

PREMIERE PARTIE

Exposé général.

La nécessité d'une réforme foncière en Nouvelle-Calédonie est reconnue par de nombreux observateurs. Pour la comprendre, il faut donc en tout premier lieu examiner rapidement la situation actuelle de ce Territoire.

I. — Présentation générale.

A. — DESCRIPTION PHYSIQUE

La Nouvelle-Calédonie est située dans le Sud-Ouest de l'océan Pacifique, à 1 500 kilomètres des côtes australiennes, 1 700 kilomètres de la Nouvelle-Zélande, 7 000 kilomètres du Japon, 10 000 kilomètres des U. S. A. et à 20 000 kilomètres de la France.

Le Territoire est constitué de trois éléments :

— la Nouvelle-Calédonie proprement dite, appelée encore Grande-Terre, dont la superficie est de 16 750 kilomètres carrés ;

— l'archipel des Loyauté, situé à 1 000 kilomètres environ à l'Est de la Grande-Terre ; il est composé de trois îles : Lifou, Mare et Ouvéa et d'un ensemble de petites îles inhabitées ;

— les îles Chesterfield, situées à 400 kilomètres à l'Ouest, qui sont, elles aussi, inhabitées.

Le relief de la Nouvelle-Calédonie est assez accidenté et varié ; certains sommets atteignent 1 600 mètres d'altitude.

Le Territoire est situé près du Tropique du Capricorne ; son climat est assez chaud (23° de moyenne).

Les précipitations sont irrégulières ; la côte Est est plus arrosée que la côte Ouest.

B. — LES INSTITUTIONS DU TERRITOIRE

En 1976, le Parlement a adopté un nouveau régime d'organisation de la Nouvelle-Calédonie, qui a fait l'objet de la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976.

Le statut territorial ainsi mis en place définit les compétences de l'Etat en les limitant aux domaines traditionnels de la souveraineté : relations avec l'étranger, défense, maintien de l'ordre, protection civile, monnaie, nationalité, état civil, droit civil, pénal et commercial, justice, enseignement secondaire et supérieur, recherche scientifique, réglementation minière, radiodiffusion et télévision.

Les autres matières relèvent de la compétence territoriale, c'est-à-dire du Conseil de Gouvernement pour celles qui entrent dans le champ de ses attributions défini par la loi et de l'Assemblée territoriale pour toutes les autres.

Le Gouvernement de la République est représenté par le Haut-Commissaire, chef du territoire. Le Haut-Commissaire est le chef de l'administration territoriale. Il préside le Conseil de Gouvernement mais ne prend pas part aux votes. Il assure la promulgation et l'application des actes du pouvoir central et des délibérations du Conseil de Gouvernement et de l'Assemblée territoriale dont il veille à la légalité.

Le Conseil de Gouvernement comprend le Haut-Commissaire, président, un vice-président et six membres. Le vice-président et les autres conseillers de gouvernement sont élus par l'Assemblée territoriale. Ils sont chargés, chacun pour ce qui le concerne, d'une mission de contrôle et d'animation d'un secteur de l'administration territoriale. Le vice-président assure la coordination générale de l'action des conseillers de gouvernement.

L'Assemblée territoriale, élue au suffrage universel pour une durée de cinq ans, a pour principales prérogatives de voter le budget territorial qui lui est présenté par le Chef du Territoire, de régler les affaires du Territoire autres que celles qui sont, par la loi, de la compétence du Conseil du Gouvernement et de pouvoir mettre en cause la responsabilité collective des conseillers de gouvernement par le vote d'une motion de censure.

Ainsi a été mise en place une politique de décentralisation en faveur du Territoire sans que soient pour autant remis en cause les liens avec la Métropole.

C. — LES STRUCTURES DÉMOGRAPHIQUES

Le 31 décembre 1979, la population totale en Nouvelle-Calédonie était estimée à 139 600 habitants. On peut noter que l'accroissement de la population est important. Cependant cette augmentation est ralentie par l'émigration, concernant surtout les métropolitains qui étaient venus en Nouvelle-Calédonie à l'époque du « boom » du nickel. Le tableau ci-dessous fait apparaître un renforcement de l'importance relative des Mélanésiens dans la population du Territoire.

Répartition de la population.

	RECENSEMENT (1)				ESTIMATION		ESTIMATION	
	11 MARS 1969		23 AVRIL 1976		au 1 ^{er} janvier 1979.		au 1 ^{er} janvier 1980.	
		Pourcentage.		Pourcentage.		Pourcentage.		Pourcentage.
Mélanésiens	47 300	47	55 598	41,7	59 100	43	60 500	43
Européens	36 900	36,7	50 757	38,1	49 900	36,1	49 700	35
Wallisiens	6 220	6,2	9 571	7,2	10 800	7,8	17 600	12
Tahitiens	3 370	3,3	6 391	4,8	6 500	4,7		
Autres	6 790	6,8	10 913	8,2	11 500	8,4	11 800	8
Ensemble ...	100 580	100	133 233	100	138 100	100	139 600	100

(1) On estime les « oubliés » du recensement entre 800 et 1 200 personnes.

Il faut noter que la population européenne n'est pas répartie de façon homogène : elle est regroupée sur la Grande-Terre et en particulier à Nouméa (56 000 habitants au total).

D. — LA SITUATION ÉCONOMIQUE

La Nouvelle-Calédonie est un territoire relativement riche. Déduction faite des impôts et des cotisations sociales, le revenu des ménages s'établit en 1976 à 384 000 F C. F. P. par habitant, soit 21 120 F, contre 23 320 F en Métropole. Le tableau ci-dessous montre la structure de l'économie.

Evolution du produit intérieur brut (P. I. B.).
(En millions de F C. F. P. [a] courants ou en pourcentage).

	1973	1974	1975	1976 (1)	1977 (1)
<i>Agriculture</i>	1 586	1 721	1 901	2 368	2 451
<i>Industrie</i>	21 089	28 124	30 617	31 593	32 510
Mines	5 652	7 119	7 186	8 665	8 376
Energie	1 387	1 460	1 658	1 653	1 616
Métallurgie	5 291	8 391	9 182	8 815	9 624
Bâtiments, travaux publics	5 670	7 534	8 588	8 016	8 002
Industries diverses	3 089	3 620	4 003	4 444	4 892
<i>Services</i>	14 020	17 507	20 321	21 863	25 134
Commerce	8 946	10 092	11 712	12 671	14 541
Transport	1 801	2 406	2 611	2 590	2 330
Services divers	3 273	5 009	5 998	6 602	7 743
<i>Production intérieure brute</i>	36 695	47 352	52 839	55 824	60 095
Administrations	7 236	8 439	10 168	11 676	13 746
<i>Produit intérieur brut (P. I. B.)</i>	43 933	55 791	63 007	67 500	73 841
Variation du P. I. B.	— 3,4 %	+ 26,9 %	+ 12,9 %	+ 7,1 %	+ 9,4 %
<i>Evolution de l'indice des prix (2)</i>	+ 6,5 %	+ 12,6 %	+ 12,8 %	+ 12 %	+ 6,4 %
<i>Variation du P. I. B. en F constants</i> ..	— 11,2 %	+ 12,7 %	+ 0,1 %	— 4,3 %	(3)

(1) Chiffres provisoires.

(2) Moyenne des indices mensuels de l'année.

(3) Chiffre non disponible.

(a) 1 F C. F. P. = 0,055 F.

L'économie calédonienne demeure toujours largement dépendante du marché du nickel. En 1979, la production a été de 46 000 tonnes de métal contenu. Les exportations se sont élevées.

la même année, à 57 886 tonnes. 11 000 tonnes de chrome ont été également produites en 1979. La balance commerciale du Territoire est souvent positive comme le montre le tableau ci-dessous.

	1975	1976	1977	1978 (1)	1979 (1)
	(En millions de F. C. F. P.)				
Importations	27 049	24 179	26 082	23 933	27 791
Exportations	25 492	24 812	27 744	18 160	27 905
Balance commerciale	- 1 557	+ 633	+ 1 662	- 5 773	+ 114
Taux de couverture des importations par les exportations	94 %	103 %	106 %	76 %	100 %

Source : I. N. S. E. E.

(1) Chiffres provisoires.

91 % de la valeur des exportations proviennent des ventes de nickel.

En résumé, la Nouvelle-Calédonie apparaît comme un pays encore jeune où deux groupes de population d'importance égale sont représentés. L'économie est largement tributaire du nickel et est plus fondée sur des spéculations de divers ordres que sur un tissu économique dense et diversifié.

II. — Le problème foncier et la nécessité d'une réforme.

L'agriculture ne joue qu'un rôle de second plan dans l'économie locale, loin derrière l'industrie, les services et l'administration. Cette faible mise en valeur des potentialités agricoles est due en partie à des structures foncières qui ne facilitent pas le développement.

A. — LA PRODUCTION AGRICOLE

En 1976, l'agriculture n'intervenait qu'à concurrence de 4 % dans la constitution du produit intérieur brut (P. I. B.). Le Territoire ne parvient à subvenir à ses besoins qu'à hauteur de 40 %.

Deux cultures d'exportation existent : le café et le coprah. La production de café de la Nouvelle-Calédonie qui s'élevait à 2 000 tonnes en 1965-1966 a diminué considérablement par la suite, la moyenne annuelle restant légèrement inférieure à 6 000 tonnes pour la période 1973-1978. La culture est localisée sur la côte Est (Robusta) et pour une moindre part sur la côte Ouest (Arabica). La crise qui a affecté le nickel au cours de ces dernières années a quelque peu modifié cette situation et les Pouvoirs publics ont lancé un programme de replantation de caféiers. Celui-ci prévoit la plantation de 2 000 hectares sur dix ans.

Le coprah est produit en totalité par la population mélanésienne. Il constitue la ressource principale des îles Loyauté, et notamment d'Ouvéa qui fournit 80 % de la production néo-calédonienne. La production en 1979 a été de 700 000 tonnes.

L'élevage constitue actuellement une ressource importante et vient en tête des productions diverses. Il se pratique essentiellement selon un type extensif ; les pâturages couvrent au total entre 300 000 et 400 000 hectares.

En 1978, le cheptel a été évalué à 153 000 têtes, soit : 120 000 bovins (dont 106 510 recensés chez 687 éleveurs d'origine européenne), 10 000 équins, 3 000 ovins, 20 000 caprins, ces derniers vivant pratiquement à l'état sauvage.

On compte également environ 15 000 porcs.

La forêt est relativement étendue. Cependant, elle a été exploitée de manière anarchique dans le passé et elle s'est considérablement appauvrie. La superficie du domaine forestier est estimée actuellement à 1 392 000 hectares, dont 250 000 hectares de forêts proprement dites. La production de bois est assez irrégulière d'une année sur l'autre et ne permet pas de satisfaire les besoins du Territoire (en 1979 la Nouvelle-Calédonie a produit 11 176 mètres cubes et a importé 15 646 mètres cubes de sciages).

Les mers qui entourent la Nouvelle-Calédonie ont la réputation d'être très poissonneuses. Malgré ce facteur favorable, la pêche locale a conservé un caractère artisanal et ne permet pas actuellement de couvrir les besoins de la population. Selon certains experts, il serait possible de pêcher dans la zone économique calédonienne 10 000 tonnes de thon de surface et 5 000 tonnes de thon de profondeur par an.

B. — LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME FONCIÈRE

La production agricole en Nouvelle-Calédonie est particulièrement faible car ce territoire est largement inexploité : la totalité des terres cultivées ne couvre que 1,7 % de la surface totale, alors qu'une enquête récente a montré que 210 000 hectares (11 % de la surface du territoire) étaient cultivables.

L'insuffisance de l'agriculture a plusieurs causes :

— la proportion à importer qui résulte particulièrement du système des taxes sur les importations, qui n'incite pas l'administration à limiter celles-ci, et de l'organisation commerciale qui

repose sur quelques grandes maisons d'impor.-export ; parmi les productions locales, seules la viande et la pomme de terre ont fait l'objet d'une organisation de marché ;

— le coût élevé de la main-d'œuvre, dont les salaires sont déterminés en fonction du niveau des rémunérations offertes par l'administration et le secteur minier ;

— la faiblesse numérique de la population ;

— la dispersion des activités de nombreux propriétaires qui ne consacrent qu'une partie de leurs efforts à l'agriculture proprement dite ;

— l'inexistence d'un statut du fermage, qui oblige les propriétaires non exploitants à mettre leurs terres en gérance ou à les confier à des métayers ;

— l'importance très inégale des propriétés rurales non mélanésiennes ;

— le système des réserves autochtones.

Parmi toutes ces difficultés, la plus importante est, sans conteste, celle liée aux problèmes fonciers.

Au 1^{er} janvier 1979, les terres se répartissaient ainsi, selon leur statut juridique :

	ENSEMBLE du territoire.	GRANDE TERRE seulement.
	(En hectares.)	
Réserves autochtones	372 000 (19,5 %)	163 000 (9,6 %)
Terres appropriées ou en cours d'appropriation	432 000 (22,6 %)	432 000 (25,5 %)
Locations domaniales autres qu'avec promesse de vente)	142 000 (7,5 %)	142 000 (8,3 %)
Domaine (non compris les locations domaniales)	960 000 (50,4 %)	960 000 (56,6 %)
	1 906 000 (100 %)	1 697 000 (100 %)

1° Le problème des réserves.

Le problème des réserves a donné lieu à de nombreuses études dont les auteurs sont rarement d'accord dans la description des droits sur le sol, qui sont complexes et variables selon les lieux et qui ne correspondent pas à la notion administrative trop simpliste qui fait de la terre le bien collectif d'une tribu (cf. annexe n° 1). On ne peut pas dire que depuis quarante ans les tribus soient de plus

en plus à l'étroit dans les réserves. En effet, la croissance démographique de ces populations a été de 15 %, alors que les réserves se sont accrues de 19 %. Il faut noter que durant la même période un certain nombre de tribus a bénéficié, en dehors des réserves, d'environ 25 000 hectares, le plus souvent sous forme de locations domaniales. Il est vrai que le nombre d'hectares par habitant n'a que peu de signification ; ce qui compte c'est la superficie utile qui ne représente guère que 5 à 6 % du total.

Le statut coutumier de la terre des réserves est souvent un obstacle à la mise en valeur. Ne pouvant être hypothéqué, le sol ne peut servir de garantie à des emprunts (la création du Fonds d'aide au développement de l'intérieur des îles F. A. D. I. L. résoud en partie ce problème). Un seul opposant au sein d'un clan peut faire échouer une opération d'intérêt général.

Ce statut n'encourage pas non plus les jeunes à entreprendre ; il pénalise d'autre part les « étrangers », c'est-à-dire les tribus ou clans qui, par suite du déplacement d'une partie de la population à la fin du siècle dernier, n'occupent pas leurs territoires ancestraux et ne sont que tolérés dans les réserves où ils vivent. Les autochtones restent très attachés à ce statut, qui, pour eux, fait de la réserve un symbole de leur identité en même temps qu'un refuge (la réserve « sécurité sociale » du Mélanésien).

2° Les terres appropriées ou louées aux Domaines.

Elles représentent au total 574 000 hectares, dont 142 000 de simple location domaniale, et sont détenues en quasi-totalité par des Européens.

Il faut souligner à leur propos l'importance des grands domaines, comme le montre le tableau ci-dessous :

Propriétaires ruraux non mélanésiens.

SUPERFICIE	NOMBRE de propriétaires.	SUPERFICIE totale.
0 à 25 hectares....	1 296	13 166 hectares.
25 à 100 hectares....	569	29 159 hectares.
100 à 500 hectares....	325	67 745 hectares.
500 à 1 000 hectares....	51	34 722 hectares.
1 000 à 5 000 hectares....	45	96 379 hectares.
5 000 hectares et plus....	9	95 626 hectares.
Total	2 295	336 797 hectares.

On voit que les cinquante-quatre propriétés de plus de 1 000 hectares (2 % du total) représentent 42 % de la surface définitivement appropriée.

Il n'y a que peu d'exploitants européens dont l'élevage ou l'agriculture est l'unique, ou même seulement la principale activité. Il faut noter que sur une population active agricole de 13 200 personnes au total, il n'y a que 900 Européens (qui sont d'un âge élevé, la majorité ayant plus de cinquante ans), et 12 000 Mélanésiens.

Les terres ont un prix très supérieur à leur valeur réelle, compte tenu du revenu qu'elles permettent d'obtenir. Le Territoire n'ayant plus de terres utilisables à distribuer, les jeunes peu fortunés qui voudraient devenir paysans se trouvent ainsi dans l'impossibilité d'y parvenir.

Beaucoup de propriétés ou de locations sont totalement inexploitées. En 1975, le service de l'agriculture n'a recensé que 971 exploitations agricoles recouvrant 394 000 hectares. Le reste, 260 000 hectares ou 45 % des terres appropriées ou louées, était donc soit à l'abandon, soit utilisé comme résidences secondaires ou réserves de chasse.

Il faut de plus observer que la plupart des « exploitations » se réduisent à des terrains de parcours pour le bétail ; les surfaces réellement mises en valeur, c'est-à-dire celles qui comportent au moins des pâturages naturels améliorés, ne dépassent pas 40 000 hectares, soit environ 7 % du total. C'est beaucoup moins que ce que permettrait la nature des sols.

3° *Les terres domaniales.*

Si les terres domaniales représentent encore une surface très importante, il faut noter qu'il s'agit de terres que la nature des sols ou le relief rendent pratiquement inexploitable, sauf dans certains cas pour le reboisement. Seules, les locations domaniales présentent un intérêt du point de vue agricole.

4° *Les revendications mélanésiennes.*

Les années récentes ont été caractérisées par la prise de conscience chez les Mélanésiens du caractère inacceptable que revêt à leurs yeux le contraste entre l'appropriation européenne des terres et les surfaces qui leur sont dévolues sur la Grande-Terre :

— 336 000 hectares sont détenus par des propriétaires européens, avec moins d'un millier d'exploitations agricoles ;

— 163 000 hectares de réserves, sur lesquels vivent au moins 24 000 Mélanésiens, chiffre qui tend à s'accroître avec les retours en « tribus » dus à la crise économique. Il faut néanmoins se rappeler que les Mélanésiens possèdent également près de 100 000 hectares sur la Grande-Terre sous le régime du droit commun. Par ailleurs, l'ensemble des réserves représentent 372 000 hectares sur l'ensemble du Territoire.

Cependant si l'on considère que les réserves ne sont pas surpeuplées, elles n'en font pas moins contraste avec les terres presque vides que possèdent les Européens.

Si les considérations économiques ne sont pas étrangères aux revendications foncières des autochtones, elles n'en sont sans doute pas le ressort premier.

Dans certains cas, il s'agit pour tel clan de réoccuper un endroit précis auquel ils attachent un caractère sacré.

Il arrive aussi que la revendication porte sur un territoire ancestral plus ou moins nettement défini. Ainsi que l'a très bien écrit un ancien secrétaire général du Territoire : « Pour le Mélanésien, la terre est bien plus que son cadre de vie et le sol qui le nourrit : elle est la terre des ancêtres, un prolongement de lui-même, auquel l'attache des liens affectifs symboliques et mystiques extrêmement forts. Elle est une partie de lui-même ; or c'est de son bien le plus précieux, de cet élément vital de son organisation sociale et psychologique que la colonisation l'a gravement spolié au siècle dernier. En le dépossédant de 400 000 hectares, et en l'obligeant à se réfugier dans la montagne ou à descendre au bord de la mer, l'administration l'a cantonné sur des terres dites « de réserves ». Les Mélanésiens n'ont pas oublié ce qu'ils considèrent comme un vol et en ressentent encore une blessure. »

C. — LES PREMIÈRES RÉALISATIONS DE LA RÉFORME FONCIÈRE

En 1977, le Gouvernement a proposé au Territoire de la Nouvelle-Calédonie une politique foncière. Celle-ci devait permettre le développement d'exploitations familiales, la mise en valeur de certaines terres et la satisfaction de certaines revendications des collectivités mélanésiennes.

En 1978, 1 025 hectares ont été acquis. En 1979, le programme de la réforme foncière portait sur 8 000 hectares, dont 1 500 de propriétés privées et 6 500 de terrains appartenant au Territoire. En 1980, le programme a été fixé à 12 890 hectares (7 920 hectares de terres acquises et 4 970 de terres appartenant au Territoire).

Selon les prévisions, c'est à environ 40 000 hectares qui devraient faire d'ici 1984 l'objet de la réforme foncière pour un coût total de 96 millions de francs.

L'Etat a apporté sa contribution financière à cette politique grâce à des crédits du F. I. D. E. S.

Il faut noter que dans le domaine de ses compétences, le Territoire a déjà pris certaines mesures juridiques concernant cette réforme foncière. Ainsi, l'Assemblée territoriale a fixé, lors de sa délibération du 14 mai 1980, les modalités d'attribution des terres au titre de la réforme foncière (cf. annexe 2). Ce texte permet notamment d'attribuer les terres aux clans.

Par ailleurs, par une délibération du 8 septembre 1980, l'Assemblée territoriale a organisé la succession des biens immobiliers appartenant aux citoyens de statut civil particulier et acquis sous le régime du droit civil (cf. annexe 3).

La politique d'aménagement foncier va se heurter rapidement à une limite. Le Territoire n'aura plus la possibilité de distribuer des terres lui appartenant. On constate déjà en 1980 que 61 % des terres redistribuées proviennent d'acquisitions, alors que ce chiffre était de 19 % en 1979.

Pour réaliser les opérations envisagées, il est donc nécessaire de doter le Territoire de prérogatives juridiques nouvelles. Tel est l'objet du projet de loi que nous examinons.

Conformément aux dispositions de la loi du 28 décembre 1976, un avant-projet de loi a été soumis à l'Assemblée territoriale qui, lors de sa séance du 2 septembre 1980, a donné un avis favorable (dix-huit voix pour, quatorze contre et deux abstentions).

Par rapport au projet adopté par les conseillers territoriaux le texte a subi certaines transformations essentiellement d'ordre rédactionnel.

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui a pour objet de donner au Territoire les moyens juridiques nécessaires à la mise en œuvre d'une politique d'aménagement foncier et d'établissement rural. A cette fin, il organise en zone rurale un droit de préemption et d'expropriation. Ces droits peuvent être mis en vigueur soit pour des raisons économiques (mise en valeur des sols incultes ou insuffisamment exploités), soit pour des motifs politiques ou sociologiques (afin de sauvegarder l'organisation traditionnelle dans laquelle vivent certains Mélanésien).

Votre rapporteur est profondément persuadé qu'il est légitime de donner au Territoire tous les moyens pour réaliser une réelle politique de réforme foncière. Il tient cependant à souligner très vigoureusement que ces nouvelles procédures juridiques ne seront pas suffisantes pour atteindre un tel but. **Il est impératif que l'Etat s'engage à mettre d'importants moyens techniques, financiers et humains à la disposition du Territoire pour réaliser cette**

ambitieuse politique. Si ces conditions matérielles ne sont pas réunies, il est certain que le projet que nous sommes appelés à voter aujourd'hui ne sera d'aucune utilité et que les grands espoirs qu'il aura suscités se transformeront en dépits et rancunes.

La commission s'est également interrogée sur les dangers que pouvaient présenter certains aspects de la réforme. En effet, certaines dispositions du texte peuvent susciter de nouvelles revendications mélanésiennes et il sera pratiquement très difficile de fixer une limite au droit foncier - nécessaire aux collectivités, aux groupements relevant du droit, en particulier local, pour sauvegarder l'organisation traditionnelle - (article premier, alinéa 3).

Par ailleurs, on peut se demander s'il est légitime d'accroître les réserves alors que celles-ci semblent être un frein au développement économique.

Votre rapporteur a considéré qu'il fallait faire confiance aux populations du Territoire et qu'on ne pouvait pas imposer aux Mélanésiens un modèle de développement qui ne satisfait pas leurs aspirations traditionnelles.

Ce projet est donc très largement fondé sur un pari politique et sur le respect de la liberté de choix des Mélanésiens. Il est également destiné à prouver à la population de la Nouvelle-Calédonie que la voie de la réforme est possible. Il devrait ainsi permettre d'éviter que certaines insatisfactions actuelles se transforment en revendications politiques violentes.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Objectifs des opérations d'aménagement foncier et d'établissement rural.

L'article premier du projet de loi détermine les objectifs généraux de la réforme envisagée. Trois buts seront fixés :

Dans le premier paragraphe, il est précisé que les opérations d'aménagement foncier et d'établissement rural sont destinées à mettre en valeur les sols incultes ou insuffisamment exploités.

Le deuxième alinéa détermine les moyens de cette politique. Les droits fonciers nécessaires au développement agricole peuvent être transférés à toute personne publique ou privée, quel que soit leur statut juridique. Il est précisé que l'Assemblée territoriale déterminera les collectivités ou groupements de droit particulier local qui bénéficieront de ces transferts de propriétés. Cela signifie que, conformément à la répartition des compétences entre la métropole et le Territoire, c'est l'Assemblée territoriale qui déterminera les tribus ou les clans bénéficiaires de cette réforme.

Cet alinéa précise également que si les transferts de propriétés portent sur des terres exploitées, leur mise en valeur devra être poursuivie et qu'il ne sera pas possible de démembrement une exploitation existante au point de la rendre non viable. Ces deux précisions permettent de garantir que la réforme foncière ne se fera pas au détriment des exploitants dynamiques.

Cependant, le troisième alinéa de l'article premier permet le transfert des droits fonciers aux tribus ou aux clans lorsque ceux-ci ont besoin de terres supplémentaires pour sauvegarder leur organisation traditionnelle. Cet alinéa pose bien évidemment de nombreux problèmes car son application peut être très extensive.

Enfin, le dernier alinéa de l'article premier stipule que les opérations d'aménagement foncier devront être exécutées dans les dix ans suivant la promulgation de la loi.

La Commission des Affaires économiques et du Plan s'est longuement penchée sur cet article qui fixe les grandes orientations de la réforme. Si les deux premiers alinéas semblent parfaitement justifiés afin d'accélérer le développement agricole de la Nouvelle-Calédonie, le troisième alinéa de l'article pose de graves problèmes. En effet, sa formulation générale peut conduire à la suppression d'une exploitation très bien mise en valeur. Il faut remarquer qu'aucune limite n'est fixée aux possibilités de transferts dès lors qu'il s'agit de permettre de sauvegarder l'organisation traditionnelle des Mélanésiens. Il est certain que, pour des raisons politiques, il faut permettre de redonner aux Mélanésiens, quelles que soient les circonstances, les terres auxquelles ils tiennent pour des raisons religieuses et sociales.

Partagée entre le souci de satisfaire une revendication politique compréhensible et celui d'éviter les expropriations abusives de certaines exploitations correctement exploitées, votre commission a apporté une modification à l'article premier. Quelle que soit la cause de l'aménagement foncier réalisé, le propriétaire se verra garanti que son exploitation ne sera pas démembrée au point de la rendre non viable.

Cette modification n'empêchera pas de réaliser les opérations d'aménagement prévues, que celles-ci soient effectuées pour des raisons économiques ou politiques. Cependant, l'opposition compréhensible que manifestent certains propriétaires ruraux sera atténuée dans la mesure où ceux-ci seront sûrs qu'on ne pourra pas les forcer à abandonner leur exploitation en leur enlevant les terres les plus riches. Le Territoire sera placé devant un choix. Si, pour une raison quelconque, il a besoin des meilleures terres d'une exploitation, soit il acquerra l'intégralité de l'exploitation, soit il ne réalisera pas l'opération.

Article 2.

Concours de l'Etat à la politique d'aménagement foncier et d'établissement rural.

Cet article affirme le concours de l'Etat à la réalisation des opérations définies à l'article précédent. Le Territoire et l'Etat signeront des conventions qui détermineront l'aide financière et technique de l'Etat.

Votre commission estime que seul un engagement financier très significatif de la part de l'Etat permettra à ce projet de loi de s'appliquer réellement. C'est pourquoi, afin de manifester très

clairement l'importance des engagements financiers que doit prendre le Gouvernement, il a paru nécessaire de rappeler, dans le corps de l'article 2, qu'une aide financière et technique devra être apportée. Tel est l'objet de l'amendement que nous vous proposons. On peut d'ailleurs signaler que cette proposition était contenue dans le texte voté par l'Assemblée territoriale.

Article 3.

Origine des terres nécessaires aux opérations d'aménagement foncier et d'établissement rural.

Le premier alinéa de l'article 3 détermine les trois origines possibles des terres nécessaires aux opérations d'aménagement foncier et d'établissement rural :

— cession des domaines privés de l'Etat ou des communes au profit du Territoire ;

— acquisitions amiables ;

— mise en œuvre par le Territoire du droit de préemption (art. 5, 6, 7, 8 du projet de loi), du droit d'expropriation (art. 10) ou de la procédure prévue à l'article 9 (constatation qu'une terre est inculte, mise en demeure de la mettre en valeur puis acquisition dans le cas où cette mise en demeure est restée infructueuse).

Le deuxième alinéa précise que les communes peuvent concourir à ces opérations d'aménagement foncier grâce à leurs acquisitions amiables ou dans les conditions prévues à l'article 9.

Enfin, le dernier alinéa de l'article impose à l'Etat, au Territoire et aux communes de dresser la liste des cessions des terres de leurs domaines privés ; cela permettra de déterminer facilement l'impact de la réforme qui nous est proposée.

Votre rapporteur s'est longuement interrogé sur la formulation de cet article. Cependant, voulant respecter au maximum le texte adopté par l'Assemblée territoriale, il n'y a apporté qu'une modification. Il semble difficile de confier aux communes le soin d'intervenir dans la procédure prévue à l'article 9 ; cela risquerait en effet d'aviver de manière très importante les conflits locaux. C'est au Territoire et non aux communes qu'incombe la responsabilité de mettre en œuvre la réforme qui vous est proposée. Cela permettra que celle-ci soit réalisée de manière cohérente à travers tout le Territoire.

Article 4.

Création d'une allocation de départ.

L'article 4 institue une allocation en faveur des agriculteurs âgés de plus de cinquante-cinq ans qui cessant leur activité et cédant leur exploitation permettent, ainsi, la réalisation des opérations d'aménagement foncier et d'établissement rural. Ce régime sera institué par le Territoire s'il le désire et l'Etat participera à ce régime d'allocation.

Votre commission ne peut que se féliciter de la création de cette indemnité de départ.

Article 5.

Définition du droit de préemption.

L'article 5 institue au profit du Territoire de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de fonds agricoles d'une superficie d'au moins 10 hectares situés en zone rurale, fixée par délibération de l'Assemblée territoriale. Pour certaines cultures spécialisées, l'Assemblée pourra réduire la surface prévue.

Votre rapporteur s'est longuement interrogé sur cet article qui détermine les modalités du droit de préemption. Il s'est demandé quelle était la surface minimum qu'il fallait fixer. En effet, l'avant-projet du Gouvernement prévoyait 2 hectares, le texte voté par l'Assemblée territoriale parlait de 25 hectares et, aujourd'hui, on nous présente un texte qui stipule que la surface minimum sera de 10 hectares.

Il est certain que sur un territoire aussi vaste que celui de la Nouvelle-Calédonie, où les possibilités d'exploitation sont radicalement différentes selon que l'on se situe sur la côte Est ou la côte Ouest, il n'est pas possible de déterminer un chiffre unique. C'est pourquoi votre rapporteur a pensé qu'il était légitime que ce soit l'Assemblée territoriale qui fixe, pour chaque région naturelle et pour chaque nature de culture, la surface minimale à laquelle ce droit de préemption s'applique.

Il est certain que la délimitation de ces zones demandera une certaine réflexion. Il sera cependant possible à l'Assemblée, dans une première étape, de ne déterminer que des grandes régions naturelles (par exemple, la côte Est et la côte Ouest).

Par ailleurs, ce travail de zonage pourra être, pour le Territoire, une amorce de plan de développement agricole.

Article 6.

Modalités d'exercice du droit de préemption.

L'article 6 détermine les modalités d'exercice du droit de préemption. Il fixe, en premier lieu, que ce droit est exercé par le Territoire. Par ailleurs, il étend à la Nouvelle-Calédonie certaines dispositions concernant le droit de préemption existant dans le Code rural. Il précise qu'en l'absence du tribunal paritaire, la juridiction compétente sera le tribunal de première instance de Nouméa.

D'autre part, il fixe une limite de dix ans à l'action en nullité prévue par l'article 798 du Code rural.

Votre rapporteur estime tout à fait légitime de prendre les règles existantes en métropole pour déterminer les droits de préemption. C'est pourquoi, d'ailleurs, il vous propose certaines modifications :

En premier lieu, il n'y a pas de raison que le Territoire ne dispose que d'un délai d'un mois pour faire connaître son refus ou son acceptation de l'offre alors qu'en France ce délai est de deux mois.

D'autre part, afin d'éviter toute confusion, il serait nécessaire de préciser que la répartition des frais d'expertise se fait *conformément* à l'article 795 du Code rural ; cela signifie, en particulier, que dans le cas où la vente n'a pas lieu, les frais d'expertise sont à la charge de la partie qui refuse la décision du tribunal.

Votre commission s'est demandé s'il était nécessaire de prévoir dans le texte de la loi qui exercerait le droit de préemption.

Il a semblé préférable de laisser ce soin aux autorités compétentes, conformément à la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances.

Article 7.

Modalités d'exercice du droit de préemption.

L'article 7 permet au Territoire de demander au tribunal de fixer le prix de transaction lorsque les conditions proposées par le vendeur paraissent exagérées. Le tribunal ne peut pas cependant fixer ce prix en cas de licitation judiciaire ou d'aliénation par adjudication publique. Enfin, l'article 7 prévoit que le droit de préemption du Territoire ne peut primer le droit établi au profit des cohéritiers bénéficiaires de l'attribution préférentielle prévue à l'ancien article 832-2 du Code civil.

Votre rapporteur n'a que des modifications d'ordre formel à apporter au premier alinéa de cet article.

En ce qui concerne le second alinéa, il vous propose de le supprimer pour des raisons rédactionnelles et de créer un article additionnel 7 *bis* qui reprendrait de manière satisfaisante les dispositions contenues dans cet alinéa, ainsi que celles prévues à l'article 13.

Article additionnel après l'article 7.

Le droit de préemption et l'attribution préférentielle.

Selon la loi n° 70-589 du 9 juillet 1970 relative au statut civil de droit commun dans les Territoires d'Outre-Mer, les dispositions du Code civil relatives à l'état et à la capacité des personnes aux régimes matrimoniaux, aux successions et libéralités, sont applicables en Nouvelle-Calédonie.

La rédaction de l'article 832-2 du Code civil vise les groupements agricoles (G. F. A.) dont le régime n'a pas été étendu aux T. O. M. ; l'article 832-2 n'est donc pas applicable en pratique en Nouvelle-Calédonie. Pour pallier cette difficulté et maintenir les dispositions applicables à l'attribution préférentielle, il est proposé de remettre en vigueur dans ce T. O. M. le texte de l'article 832-2 applicable avant le vote de la loi d'orientation agricole. Pour des raisons formelles — l'article 832-2 est visé dans l'article 832 — il convient d'étendre l'exception instituée par l'amendement à l'article 832 du Code civil.

Article 8.

Exceptions au droit de préemption du Territoire.

Cet article institue des exceptions au droit de préemption du Territoire, partiellement inspirées des dispositions applicables en Métropole.

La première des exceptions énoncées par cet article est beaucoup plus large que celle figurant à l'article 7 de la loi n° 62-9 complémentaire d'orientation agricole, modifiée en 1977. Les échanges de terrain sont exclus du champ d'application de la préemption, la seule limite étant le montant de la soulte qui ne peut excéder la moitié de la valeur des biens échangés.

L'exception comparable de la loi précitée concerne seulement les échanges d'immeubles ruraux situés dans un même canton ou

des communes limitrophes, ou, dans certaines conditions, les opérations dans lesquelles un des immeubles échangés est contigu aux biens de l'échangiste qui le recevra.

Les deux autres exceptions reproduisent les dispositions des alinéas 2° et 3° de la loi précitée. La première vise les aliénations, moyennant rente viagère servie sous forme de prestations de services personnels ; en ce cas, il est évident que le Territoire ne peut offrir au vendeur la contrepartie qu'il entend recevoir en cédant son bien. La seconde concerne les cessions entre parents et alliés, ainsi qu'entre indivisaires.

Article 9.

Les terres incultes ou insuffisamment exploitées.

L'article 9 permet d'exproprier les terres incultes ou insuffisamment exploitées. C'est une commission comprenant quatorze membres titulaires qui est chargée de déterminer si une terre est réellement inculte ou insuffisamment cultivée.

Après avis conforme de cette commission, le Chef du Territoire doit constater en Conseil du Gouvernement l'état d'inculture. Le propriétaire est alors mis en demeure de la mettre en valeur. S'il refuse ou si au bout d'un délai de deux ans, il est constaté par la commission que cette mise en demeure est restée sans effet, le Territoire ou la commune peut se porter acquéreur de cette terre.

Votre rapporteur s'est longuement penché sur cet article car cela peut être un élément essentiel pour l'intensification de la mise en valeur des terres agricoles en Nouvelle-Calédonie.

En premier lieu, *il souhaite vivement que le Gouvernement s'engage à ce que des possibilités de crédit soient accordées aux agriculteurs de Nouvelle-Calédonie.* En effet, il est nécessaire que lorsqu'un propriétaire est mis en demeure de mettre en valeur sa terre, il puisse trouver les crédits nécessaires pour réaliser ce travail. Or, à l'heure actuelle, la distribution du crédit destiné à l'agriculture s'effectue dans de très mauvaises conditions. Ainsi, en 1979, moins de 5 p. 100 de l'encours total des crédits était destiné à l'agriculture.

Nous avons déjà dit que cette réforme ne serait applicable que si l'Etat apportait des contributions financières importantes.

Nous tenons à rappeler ici qu'il est nécessaire également que les agriculteurs puissent disposer des moyens nécessaires à leur modernisation.

Votre commission a pensé qu'il était utile d'apporter un certain nombre de modifications à cet article.

En premier lieu, il est souhaitable de déterminer dans cet article le mode de désignation des titulaires de la commission. Il faut remarquer que, dans le projet adopté par l'Assemblée territoriale, ce mode de désignation était celui que nous vous proposons.

Par ailleurs, il a semblé logique de prévoir que, lorsque la commission doit statuer sur le cas d'une terre dont l'un de ses membres est propriétaire, celui-ci doit être remplacé par un suppléant.

Enfin, conformément à la position que nous avons adoptée à l'article 3, la procédure prévue à l'article 9 ne doit être mise en vigueur que par le Territoire. Il pourrait être dangereux que la commune puisse intervenir dans ce processus. Tels sont les objectifs des amendements que nous vous présentons.

Article 10.

L'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'article 10 prévoit que, lorsque les terres n'ont pu être acquises à l'amiable ou selon l'une des procédures prévues aux articles précédents, le Territoire peut se porter acquéreur selon la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

On peut remarquer que l'expropriation pour cause d'utilité publique existe en Nouvelle-Calédonie depuis 1938, mais uniquement pour les travaux publics.

L'article 10 que nous examinons permet d'étendre cette procédure afin de réaliser les objectifs importants de la réforme. Seules les terres définies à l'article 5 pourront être expropriées ; l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique est conduite par la commission prévue à l'article 9.

Votre commission vous propose d'adopter sans modification cet article.

Article 11.

La rétrocession des terres.

Cet article impose au Territoire et à la commune de ne garder au maximum que cinq ans les terres qu'ils ont acquises en vue des objectifs prévus à l'article premier. Passé ce délai, l'ancien propriétaire ou ses ayants cause pourront demander au tribunal qu'elles leur soient rétrocédées. Il faut noter que la seule obligation prévue par cet article est que le Territoire ou la commune utilise les terres selon une des fins prévues par la présente loi.

Cela signifie donc que si une terre exploitée a été transférée à une autre personne qui ne l'exploite plus, l'ancien propriétaire ou ses ayants cause ne peuvent absolument pas se prévaloir de la procédure prévue à l'article 11. A partir du moment où le Territoire ou la commune ont respecté l'un des objectifs prévus à l'article premier, le transfert de propriété est valable et le droit de rétrocession ne peut pas jouer.

Si une indemnité de départ a été versée au propriétaire, conformément aux dispositions de l'article 4, le tribunal, lorsqu'il prononce la rétrocession, doit ordonner le remboursement de cette somme. C'est, en effet, le seul cas où le propriétaire aura reçu en plus du prix de son terrain des sommes provenant des fonds publics. Il semble donc logique que s'il réclame à nouveau sa terre, il doit non seulement racheter celle-ci, mais, en plus, rembourser les sommes qu'on lui a attribuées pour l'inciter à partir.

Article 12.

Régime juridique des terres attribuées par la réforme.

L'article 12 fixe le régime juridique des terres attribuées par la présente réforme. Il est prévu que celles-ci seront attribuées soit sous le régime du droit commun, soit sous le régime de droit particulier. Il faut rappeler que, conformément à l'arrêté n° 181 du 16 mars 1959, les réserves autochtones sont la propriété incommutable, insaisissable et inaliénable des tribus auxquelles elles ont été affectées. Elles ne peuvent être désaffectées sans le consentement des organismes coutumiers .

Des délibérations ultérieures ont également fixé les modalités d'attribution des terres au titre de la réforme foncière (cf. annexe 2) ou organiser la succession des biens immobiliers appartenant aux citoyens de statut civil particulier et acquis sous le régime du droit civil (cf. annexe 3).

Il faut rappeler que les Mélanésiens peuvent, conformément à l'article 75 de la Constitution, choisir entre le statut civil de droit commun ou leur statut personnel ; celui-ci est régi par le droit coutumier local. Lorsqu'ils ont choisi le statut civil de droit commun, les biens qu'ils acquièrent sont également sous le régime de droit commun. Par contre, l'article 12 du projet de loi prévoit que, dans le cas où ils ont opté pour le statut personnel, ils pourront choisir le régime juridique sous lequel ils se placent pour acquérir les terres distribuées par la présente réforme. Ainsi, cet article fondamental dans l'équilibre du projet de loi respecte la coutume et la liberté des Mélanésiens.

Ceux-ci auront la possibilité de choisir entre leurs règles coutumières auxquelles certains sont très attachés, et les règles de droit commun qui sont peut-être plus aptes à permettre un développement économique.

Votre commission ne peut qu'approuver cette liberté ainsi laissée.

Article 13.

Article 30 de la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole.

Cet article prévoit que l'article 30 de la loi d'orientation agricole ne s'applique pas à la Nouvelle-Calédonie, à compter de sa publication.

Conformément à la position prise pour l'article additionnel après l'article 7, nous vous proposons de supprimer cet article.

∴

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan a examiné et adopté ce rapport lors de sa réunion du jeudi 4 décembre 1980.

Sous réserve de ses observations et des amendements qu'elle présente, elle vous propose d'adopter le projet de loi relatif à l'aménagement foncier et à l'établissement rural dans le Territoire de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET DU PLAN

Article premier.

Amendement : Supprimer la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article premier.

Amendement : Après le troisième alinéa de l'article premier, insérer les dispositions suivantes :

« En aucun cas, les transferts prévus au présent article ne doivent aboutir à démembrer une exploitation existante au point de la rendre non viable. »

Art. 2.

Amendement : Rédiger comme suit le début de l'article 2 :

« L'Etat concourt, notamment grâce à des moyens financiers et techniques, à la réalisation des opérations définies à l'article premier. » (*Le reste sans changement.*)

Art. 3.

Amendement : Au deuxième alinéa de l'article 3, supprimer les mots :

« et le cas échéant dans les conditions prévues à l'article 9. »

Art. 5.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

« Il est institué au profit du Territoire de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de fonds agricoles ou de terrains à vocation agricole. Pour chaque région naturelle et chaque nature de cultures, l'Assemblée territoriale fixe par délibération les surfaces minimales auxquelles ce droit de préemption s'applique. »

Art. 6.

Amendement : Au début du deuxième alinéa de l'article 6, remplacer les mots :

« ... délai d'un mois... »,

par les mots :

« ... délai de deux mois... »

Amendement : Au deuxième alinéa de l'article 6, remplacer les mots :

« ... mentionnés à l'article 795 du Code rural... »

par les mots :

« ... conformément aux dispositions de l'article 795 du Code rural... »

Art. 7.

Amendement : Dans la première phrase de l'article 7, supprimer les mots :

« ... des alinéas 1 et 2... »

Amendement : Rédiger comme suit le début de la deuxième phrase du premier alinéa :

« Toutefois, les dispositions du présent article ne sont pas applicables... »
(Le reste sans changement.)

Amendement : Supprimer le deuxième alinéa de cet article.

Article additionnel après l'art. 7.

Amendement : Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. — Le droit de préemption du Territoire ne peut primer le droit établi au profit du conjoint survivant ou des cohéritiers bénéficiaires de l'attribution préférentielle en application de l'article 832 du Code civil tel qu'il résultait du décret-loi du 17 juin 1938, modifié par l'article 2 de la loi n° 61-1378 du 19 décembre 1961 modifiant les articles 815, 832, 866, 2103 (3°) et 2109 du Code civil, les articles 790, 807, 808 et 831 du Code rural et certaines dispositions fiscales, et de l'article 832.2 du Code civil, tel qu'il résultait de l'article 4 de la loi n° 61-1378 du 19 décembre 1961 précitée, modifié par l'article premier de la loi n° 76-1286 du 31 décembre 1976 relative à l'organisation de l'indivision.

« II. — Les articles 30 et 35 de la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole ne sont pas applicables en Nouvelle-Calédonie et Dépendances.

« III. — La disposition du paragraphe II ci-dessus a un caractère interprétatif. »

Art. 9.

Amendement : A la deuxième phrase du deuxième alinéa de cet article, après les mots :

« présidée par un magistrat »,

insérer les mots :

« désigné par le premier Président de la Cour d'appel de Nouméa. »

Amendement : A la fin du deuxième alinéa de cet article, après les mots :

« et deux propriétaires »,

insérer les mots :

« ruraux ».

Amendement : Après le deuxième alinéa de cet article, ajouter la phrase suivante :

« Lorsque la commission doit statuer sur le cas d'un terrain dont l'un de ses membres est propriétaire en partie ou en totalité, celui-ci doit être remplacé par un suppléant. »

Amendement : Après le deuxième alinéa de cet article, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Les représentants de l'Etat sont désignés par le Haut-Commissaire ; ceux du Territoire sont désignés par l'Assemblée territoriale ; les autres membres de la commission sont désignés par le Chef du Territoire en Conseil du Gouvernement. Les suppléants sont désignés dans les mêmes conditions que les titulaires. »

Amendement : Dans la deuxième et quatrième phrase du dernier alinéa de cet article, remplacer les mots :

« le Territoire ou la commune peuvent

par les mots :

« le Territoire peut »

Art. 10.

Amendement : Rédiger comme suit le deuxième alinéa de cet article :

« Seuls peuvent être expropriés des fonds agricoles ou des terrains à vocation agricole auxquels s'applique le droit de préemption prévu à l'article 5.

Art. 13.

Amendement : Supprimer cet article.

ANNEXES

ANNEXE N° 1

DELIBERATION N° 67 L'ASSEMBLEE TERRITORIALE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Vu l'arrêté n° 147 du 24 novembre 1867 déclarant par voie d'interprétation des actes législatifs antérieurs l'existence légale de la tribu indigène dans l'organisation coloniale de la Nouvelle-Calédonie,

Vu l'arrêté n° 13 du 22 janvier 1868 relatif à la constitution de la propriété territoriale indigène,

Délibérant conformément aux dispositions du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 portant institution d'un Conseil de Gouvernement et extension des attributions de l'Assemblée territoriale en Nouvelle-Calédonie, notamment en son article 40, paragraphes 5, 6 et 7,

A adopté dans sa séance du 10 mars 1959 les dispositions dont la teneur suit.

Article unique. — Les réserves autochtones sont la propriété incommutable, insaisissable et inaliénable des tribus auxquelles elles ont été affectées. Elles ne peuvent être désaffectées sans le consentement des organes coutumiers.

Délibérant en séance publique le 10 mars 1959.

Un secrétaire.
NECHERO.

Le président.
A. OHLEN.

ANNEXE N° 2

DELIBERATION N° 116 FIXANT LES MODALITES D'ATTRIBUTION DES TERRES AU TITRE DE LA REFORME FONCIERE

L'Assemblée Territoriale de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances,

Délibérant, conformément aux dispositions de la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances et notamment de son article 24 h,

Vu la délibération n° 377 du 16 décembre 1971 relative aux conditions de cession de terrains du domaine privé du Territoire en vue d'une mise en valeur,

Vu la délibération des 1^{er} et 2 décembre 1903 relative aux droits d'enregistrement et les textes qui l'ont modifiée et complétée,

Vu la délibération n° 67 du 10 mars 1959 relative au régime des réserves autochtones,

A adopté dans sa séance du 24 mai 1980 les dispositions dont la teneur suit :

TITRE PREMIER

Dispositions générales.

Article premier. — Les attributions de terres au titre de la réforme foncière ont pour objet :

1° De répondre aux besoins propres des collectivités mélanésiennes ;

2° De permettre l'installation d'exploitants ruraux de toutes origines dans le cadre d'opérations d'aménagement foncier et d'établissement rural entreprises sur des terres acquises par le Territoire à cette fin.

Les modalités de l'attribution des terres destinées à ces opérations sont fixées par la présente délibération.

TITRE II

Opérations foncières

destinées à la satisfaction des besoins propres à la population mélanésienne.

Article 2. — La destination des terres consacrées aux opérations visées au présent titre comme leurs modalités d'attribution seront — dans chaque cas, — définies en accord avec les attributaires.

Le choix sera toujours offert en fonction des aspirations des intéressés entre l'attribution sous le régime de droit commun et l'attribution sous le régime de droit coutumier dans les conditions prévues ci-après.

a) *Attributions de terres sous le régime de droit commun.*

Article 3. — Les terres attribuées sous le régime de droit commun seront, selon la nature des opérations auxquelles elles sont destinées, soit cédées à titre gratuit ou onéreux, soit données à bail à des exploitants individuels ou à des sociétés, coopératives, ou groupements à vocation rurale.

Le Conseil de Gouvernement déterminera, dans chaque cas, les modalités d'attribution des terres.

b) *Attributions de terres dans le régime coutumier.*

Article 4. — La propriété des terres sous le régime de droit coutumier sera attribuée :

— soit aux tribus sous le régime défini par la délibération n° 67 du 10 mars 1959, relative au régime des réserves autochtones ;

— soit aux clans dont les droits de propriété sont reconnus selon les modalités définies par la présente délibération.

Article 5. — La terre du clan est la propriété commune des groupes familiaux qui le composent. Ces groupes familiaux sont représentés par les chefs de famille coutumiers qui constituent le Conseil du clan.

Le Conseil du clan règle l'usage et la répartition des terres entre les membres du clan ainsi que la constatation, s'il y a lieu, des droits de propriété du clan, selon le droit coutumier.

Il peut également, dans le respect des règles coutumières, et selon les modalités qu'il détermine, en autoriser la jouissance à titre gratuit ou onéreux à des personnes étrangères au clan.

TITRE III

Des opérations d'aménagement foncier et d'établissement rural.

Article 6. — Les opérations d'aménagement foncier et d'établissement rural ont pour objet de permettre l'installation à la terre de personnes de toutes origines établies sur le Territoire dont l'exploitation rurale constitue l'activité principale, qui ne disposent pas de terre, ni de ressources suffisantes pour en acquérir.

Article 7. — Dans le cadre d'un programme général d'établissement et de mise en valeur des terres concernées, le Conseil de Gouvernement déterminera, dans chaque cas, les obligations de mise en valeur incombant aux attributaires, ainsi que les modalités de l'attribution des terres qui pourra être opérée, soit sous la forme de baux de longue durée, soit sous la forme de cessions à titre onéreux ou gratuit en fonction des investissements mis en place. Des clauses de résolution des baux et des cessions seront prévues notamment en cas de non-respect des obligations de mise en valeur.

TITRE IV.

Dispositions communes.

Article 8. — Les terres cédées en propriété, conformément aux dispositions des articles 3 et 7 de la présente délibération, ne peuvent être aliénées par leur propriétaire qu'après un délai de vingt ans à compter de la date de l'acte d'acquisition, ou de cinq ans après la constatation de la mise en valeur.

Toutefois, ce délai de non-revente ne sera pas opposable au créancier hypothécaire à condition que les sommes prêtées aient été destinées à la mise en valeur du terrain, ni aux acquéreurs en cas de vente judiciaire réalisée à la demande desdits créanciers.

Un droit de préférence sera, dans tous les cas, réservé au profit du Territoire.

Article 9. — Les cessions et les baux visés aux articles 3 et 7 seront exonérés de droits d'enregistrement.

Délibéré en séance publique le 14 mai 1980.

Le président,
J. LEQUES.

Un secrétaire,
M. FINAU.

ANNEXE N° 3

DELIBERATION N° 148 PORTANT ORGANISATION DE LA SUCCESSION DES BIENS IMMOBILIERS APPARTENANT AUX CITOYENS DE STATUT CIVIL PARTICULIER ET ACQUIS SOUS LE REGIME DU DROIT CIVIL

L'Assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances,

Délibérant conformément aux dispositions de la loi n° 76-1222 du 28 décembre 1976 relative à l'organisation de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances,

Vu la délibération n° 11 du 20 juin 1962 portant réglementation relative à l'établissement des certificats divers en matière de succession pour les citoyens de statut civil particulier,

Vu la délibération n° 251 du 26 novembre 1963 modifiant la délibération n° 11 du 20 juin 1962 portant réglementation relative à l'établissement des certificats divers en matière de succession pour les citoyens de statut civil particulier,

Vu la délibération n° 116 du 14 mai 1980 fixant les modalités d'attribution des terras au titre de la réforme foncière,

Vu le livre III du Code civil,

A adopté dans sa séance du 8 septembre 1980 les dispositions dont la teneur suit :

TITRE PREMIER

Dispositions générales.

Article premier. -- Les biens immobiliers appartenant à des citoyens de statut civil particulier et acquis sous le régime du droit civil sont cessibles et transmissibles selon les dispositions du droit commun.

Toutefois, les modalités de leur dévolution successorale sont réglées par les dispositions suivantes :

Les citoyens de statut civil particulier peuvent opter, en vue de régler la succession de ces biens :

— soit pour le régime défini par la présente délibération ;

— soit pour une dévolution des biens concernés selon les usages coutumiers par le Conseil du clan du défunt. Le procès-verbal de la réunion du Conseil du clan se substituera dans ce cas au procès-verbal de palabre visé à l'article 2 de la délibération n° 11 du 20 juin 1962 susvisée.

Article 2. -- L'option visée à l'article 1^{er} de la présente délibération s'exerce par une déclaration du propriétaire des biens immobiliers soit auprès du maire de sa commune de résidence, soit auprès du Service territorial d'administration générale, qui en donnent obligatoirement récépissé. Lorsque la déclaration est faite auprès du maire, celui-ci la transmet au Service territorial d'administration générale qui en donne récépissé.

Cette déclaration sera enregistrée gratuitement à la diligence du chef de ce service et conservée au service de l'administration générale. Lorsque cette déclaration n'a pas été mentionnée dans l'acte d'acquisition, elle sera transcrite.

A défaut de déclaration, l'intéressé est présumé avoir opté pour le maintien de la dévolution selon les usages, et la procédure prévue par la délibération n° 11 du 20 juin 1962, modifiée par l'article 1^{er} ci-dessus, sera applicable.

TITRE II

Modalités de dévolution applicables en cas d'option pour le régime prévu par la présente délibération.

Article 3. -- Les enfants ou leurs descendants succèdent à leurs père et mère, aïeuls ou aïeules, ou autres ascendants, sans distinction de sexe ni de primogéniture.

Ils succèdent par égales portions et par tête quand ils sont tous au premier degré et appelés de leur chef. Ils succèdent par souche lorsqu'ils viennent tous ou en partie par représentation.

Article 4. -- Le conjoint survivant conserve l'usufruit des biens ou de la part des biens appartenant aux enfants mineurs.

Article 5. -- En l'absence d'enfant successible, le conjoint survivant hérite des biens du défunt.

Article 6. -- A défaut des héritiers visés par les articles 3, 4 et 5 ci-dessus, il est procédé conformément aux dispositions de l'article premier de la présente délibération concernant la dévolution selon les usages coutumiers.

Délibéré en séance publique le 8 septembre 1980.

Le Président,
J. LEQUES.

Un Secrétaire,
M. FINAU.