

Document mis
en distribution
Le - 1 DEC. 2017



N° 156 - 2017

ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Enregistré au secrétariat général de l'assemblée le 01 DEC. 2017

RAPPORT

**SUR LE PROJET DE LOI DU PAYS PORTANT DIVERSES MESURES EN FAVEUR DE
L'ACCESSIBILITÉ FONCIÈRE,**

*présenté au nom de la commission du logement, des affaires foncières, de
l'économie numérique, de la communication et de l'artisanat*

par Madame Béatrice LUCAS

*Représentante à l'assemblée de la Polynésie française,
Rapporteur du projet de loi du pays.*

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les représentants,

Par lettre n° 8369/PR du 17 novembre 2017, le Président de la Polynésie française a transmis aux fins d'examen par l'assemblée de la Polynésie française, un projet de loi du pays portant diverses mesures en faveur de l'accessibilité foncière.

L'occupation de l'espace en Polynésie française révèle une situation déséquilibrée liée à la concentration de la population et la forte pression urbaine qui s'exercent sur l'île de Tahiti, où l'élan démographique polynésien se heurte depuis plusieurs années à l'exiguïté de l'espace terrestre aménageable inhérente aux situations insulaires. L'urbanisation qui se développe dans les vallées et les zones montagneuses revêt un tour souvent chaotique, aboutissant à de nombreuses situations de congestion, notamment en raison de l'absence de politique publique cohérente en matière d'aménagement, notamment en matière d'accessibilité foncière.

Compte tenu des évolutions démographiques et de la croissance urbaine très importante, les pouvoirs publics doivent trouver les espaces nécessaires pour accueillir des logements supplémentaires. Le développement de nouveaux espaces est indispensable, à la fois ponctuellement, en cas de catastrophe naturelle, pour permettre le relogement des familles sinistrées ou mal logées, mais aussi pour permettre un accès au foncier plus abordable pour les générations futures. C'est pourquoi, outre la lutte contre l'indivision pour laquelle un important effort financier a récemment été décidé, la stratégie foncière du Pays doit également comporter un axe visant à promouvoir l'accessibilité des emprises foncières aménageables.

Par ailleurs, l'ouverture à de nouveaux espaces permettra également le développement d'activités économiques et, par conséquent, la valorisation du domaine privé de la Polynésie française.

Sur les 71 000 hectares de patrimoine foncier dont dispose le Pays, seule une faible partie des assises foncières se prête à un aménagement. En effet, le foncier situé dans la bande littorale et en plaine est déjà passablement saturé. D'où la nécessité de libérer des assises foncières aménageables situées dans les vallées ou les zones montagneuses qui sont, pour l'heure, inaccessibles faute que les opérations de desserte requises aient été engagées.

Quant aux assises foncières privées, nombre d'entre-elles demeurent souvent inaccessibles du fait de l'inertie et du manque de moyens des propriétaires, parfois aggravés par des problèmes d'indivision. En fait, les seules opérations qui ont été menées sont les vastes lotissements que le Pays a laissé se constituer par tranches successives à une altitude toujours plus élevée sans même imposer, comme au plan national, l'ouverture à la voie publique des importants réseaux de voirie.

Force est de constater que les outils réglementaires dont dispose la puissance publique pour remédier à cet état de fait et pour conduire une politique d'accessibilité ambitieuse — en prenant l'initiative de créer de nouvelles voies ou en ouvrant à la circulation publique des voies privées existantes — sont très insuffisants.

Il en est ainsi, par exemple, des procédures dites de « classement d'office » des voies privées, qui ne concernent que l'hypothèse limitée des voies ouvertes à la circulation.

De même, les dispositions relatives au « droit de passage » des articles 682 et suivants du code civil, qui sont destinées à limiter les phénomènes d'enclavement, s'avèrent insuffisantes dans la mesure où elles ne sont pas d'ordre public. Elles peuvent ainsi faire l'objet d'une renonciation conventionnelle aboutissant à une situation d'enclavement volontaire contrariant les efforts du Pays en matière de promotion de l'accessibilité foncière.

Quant à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, faute d'explication, elle est souvent mal ressentie par les populations — et donc envisagée avec frilosité par les décideurs publics — alors même qu'elle pourrait être regardée à la fois comme efficace et juste à la condition d'être mise en œuvre dans le cadre d'une politique d'accessibilité foncière transparente et lisible.

C'est cette politique d'accessibilité foncière, aujourd'hui quasi-inexistante, dont le présent projet de loi du pays ambitionne la promotion au travers de deux mesures.

La première de ces mesures consiste à renforcer la portée du principe selon lequel l'accès de l'ensemble des administrés à la voirie publique constitue un objectif d'intérêt général.

Après avoir rappelé ce principe, l'article LP 1^{er} prohibe les actes juridiques ayant pour objet ou pour effet de compromettre l'accessibilité d'une emprise foncière à la voirie publique.

Il s'agit ici d'aller plus loin que les dispositions figurant aux articles 682 et suivants du code civil relatives au droit de passage, en posant le principe de la nullité d'ordre public des actes juridiques compromettant l'accessibilité foncière. Sont notamment interdites les renonciations conventionnelles aboutissant à des situations d'enclavement volontaire.

Cette interdiction se justifie pleinement dans la mesure où il est particulièrement choquant que des actes à caractère privé puissent compromettre l'accessibilité à la voirie publique, qui est un objectif d'intérêt général devant transcender les intérêts particuliers.

La seconde mesure consiste à identifier les « dessertes présentant un caractère d'utilité publique » (article LP 2). Il s'agit de dessertes existantes ou à créer dont l'ouverture à la circulation publique constitue une condition *sine qua non* de la politique d'accessibilité foncière.

Cet article précise en outre que la reconnaissance des dessertes d'utilité est destinée à permettre aussi bien l'accessibilité des emprises foncières publiques que des emprises foncières privées.

L'article LP 3 dispose que la demande visant à ce que le conseil des ministres reconnaisse le caractère d'utilité publique d'une desserte peut émaner du ministre en charge des affaires foncières ou de toute personne y ayant directement intérêt.

L'article LP 4 a trait aux conditions d'incorporation dans le domaine public routier des dessertes reconnues d'utilité publique dont l'acquisition est envisagée.

Le principe est normalement l'incorporation de la desserte dans le domaine public routier de la voirie de raccordement. Toutefois, le deuxième alinéa précise que les communes ne peuvent se voir imposer la prise en charge sans leur consentement d'une voirie. La détermination du domaine public communal relevant de la compétence de l'État, il ne paraît pas possible d'envisager une disposition qui ait pour possible effet un accroissement du domaine public routier des communes qui ne soit expressément réalisé à leur demande.

Enfin, le dernier alinéa précise que l'incorporation dans le domaine public d'une desserte d'utilité publique est possible nonobstant les dispositions de l'arrêté n° 468 SG du 3 juin 1932. En effet, les projets de voiries concernés faisant l'objet d'une instruction approfondie destinée à vérifier l'adéquation des projets concernés, il est préférable d'écarter l'application des dispositions parfois obsolètes de l'arrêté précité.

L'article LP 5 pose le principe d'une acquisition amiable par la Polynésie française des biens nécessaires à la réalisation des voiries présentant un caractère d'utilité publique.

Alternativement à l'acquisition, l'assiette foncière strictement nécessaire à la réalisation de la desserte d'utilité publique ou les voiries et réseaux préexistants, selon le cas, pourront faire l'objet d'un bail d'une durée d'au minimum 50 ans stipulant l'ouverture à la circulation publique et comportant une clause de tacite reconduction, entre le Pays et les propriétaires concernés.

La procédure d'expropriation n'est donc envisagée qu'à titre tout à fait exceptionnel, lorsque l'acquisition amiable ou la prise à bail n'aura pas été possible.

L'article LP 6 prévoit les modalités de financement des travaux nécessaires à l'acquisition ou à la réalisation des dessertes d'utilité publique.

Le premier alinéa exclut toute prise en charge par la Polynésie française de dessertes qui, bien que présentant un caractère d'utilité publique, s'inscrivent dans le cadre de projets de développement à caractère commercial.

On songe en particulier à des opérations de promotions immobilières de type « lotissement résidentiel ». Ainsi, en contrepartie de la reconnaissance d'utilité publique d'une desserte facilitant son projet, c'est le promoteur qui assurera le financement d'une voirie qui au final sera incorporée dans le domaine public routier. De la sorte, les porteurs de projets de développement contribueront au financement de la politique d'accessibilité foncière.

Le deuxième alinéa prévoit le financement par le Pays des dessertes d'utilité publique destinées à favoriser des projets de développement à caractère économique et social.

Le quatrième alinéa prévoit que le financement des opérations d'accessibilité foncière engagée par le Pays est assuré par la création d'une ligne spécifique au budget général de la Polynésie française. Bien que la création d'une telle ligne relève du domaine de la délibération, elle est mentionnée dans la présente loi du pays dans un souci de commodité.

L'article LP 7 complète l'article D.111-4 du code de l'aménagement afin que les PGA mentionnent les dessertes présentant un caractère d'utilité publique s'agissant des projets de développement.

L'article LP 8 comporte une disposition transitoire prévoyant un certain nombre de délais pour se conformer aux diverses dispositions de la présente loi du pays.

Enfin, l'article LP 9, qui a été introduit par amendement adopté en commission législative, modifie les dispositions de la loi du pays portant réglementation de la profession de médiateur foncier, en supprimant le recours à l'avis du procureur de la République dans la procédure d'attribution de la carte professionnelle de médiateur foncier.

*
* *

Lors de l'examen de ce projet de loi du pays par la commission du logement, des affaires foncières, de l'économie numérique, de la communication et de l'artisanat du 1^{er} décembre 2017, l'accent a été mis sur l'objectif principal poursuivi par le gouvernement au travers du présent texte, à savoir le désenclavement d'assises foncières, en vue de la réalisation de projets, publics ou privés, à vocation économique, sociale, touristique, culturelle, agricole ou autre.

Plusieurs autres sujets ont par la suite été abordés en aparté, à savoir la longueur des procédures de revendication des terres sur la base de la prescription acquisitive trentenaire, le développement d'exploitations agricoles sur des assises foncières non constructibles, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ou la mise en place effective du tribunal foncier.

* * * * *

À l'issue des débats, le projet de loi du pays portant diverses mesures en faveur de l'accessibilité foncière a recueilli un vote favorable des membres de la commission.

En conséquence, la commission du logement, des affaires foncières, de l'économie numérique, de la communication et de l'artisanat propose à l'assemblée de la Polynésie française d'adopter le projet de loi du pays ci-joint.

LE RAPPORTEUR

Béatrice LUCAS



ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

LOI ORGANIQUE N° 2004-192 DU 27 FÉVRIER 2004

SESSION [ORDINAIRE OU EXTRAORDINAIRE]

PROJET DE LOI DU PAYS

(NOR : DAF1721704LP-3)

portant diverses mesures en faveur de l'accessibilité foncière

L'assemblée de la Polynésie française a adopté le projet de loi du pays dont la teneur suit :

Travaux préparatoires :

- Avis n° 99/CESC du 9 novembre 2017 du conseil économique, social et culturel de la Polynésie française ;
 - Arrêté n° 2122 CM du 17 novembre 2017 soumettant un projet de loi du pays à l'assemblée de la Polynésie française ;
 - Examen par la commission du logement, des affaires foncières, de l'économie numérique, de la communication et de l'artisanat le 1^{er} décembre 2017 ;
 - Rapport n° du de Madame Béatrice LUCAS, rapporteur du projet de loi du pays ;
 - Adoption en date du ;
-

TITRE I - DE LA LUTTE CONTRE L'ENCLAVEMENT ET L'INACCESSIBILITÉ DES ASSISES FONCIÈRES

Article LP 1.- De l'interdiction de créer des situations d'enclavement

L'accès de l'ensemble des administrés à la voirie publique dans les conditions prévues par la présente loi du pays présente un caractère d'intérêt général.

Tout acte, convention ou disposition de toute nature ayant pour objet ou pour effet de faire obstacle à l'accès du propriétaire d'une emprise foncière à la voirie publique, et par là-même de créer une situation d'enclavement, est réputé nul et non avenu. Sont notamment prohibées les renonciations conventionnelles aboutissant à des situations d'enclavement volontaire.

Article LP 2.- Des dessertes présentant un caractère d'utilité publique

Présente un caractère d'utilité publique la desserte d'une assise foncière lorsque les conditions ci-après sont réunies :

- A - l'assise foncière est inaccessible dans des conditions raisonnables depuis la voirie publique :
 - soit en raison d'une situation d'enclavement liée à l'interposition d'une ou plusieurs assises foncières desservies ou non par des voies fermées à la circulation publique ;
 - soit parce qu'elle présente d'importantes difficultés d'accessibilité ;
- B - l'assise foncière est dédiée à la réalisation d'un projet de développement déterminé ayant fait l'objet d'études appropriées ;
- C - les coûts de mise en œuvre de la desserte sont en cohérence avec le projet de développement envisagé. Ces coûts peuvent toutefois excéder le montant des projets envisagés s'agissant de projets relevant des secteurs primaire et culturel ;
- D - lorsque la desserte requiert le raccordement à des voiries et réseaux préexistants, ceux-ci doivent être compatibles avec le projet de développement envisagé.

Les dispositions du présent article sont applicables sans préjudice du caractère public ou privé des emprises foncières enclavées.

TITRE II - DE LA MISE EN ŒUVRE DES OPÉRATIONS DE DÉSENCLAVEMENT

Article LP 3.- Identification des dessertes d'utilité publique

Les plans généraux d'aménagement identifient les dessertes présumées satisfaire aux conditions de l'article LP 2.

Le ministre en charge des affaires foncières ou toute personne y ayant directement intérêt peut présenter une demande tendant à la reconnaissance du caractère d'utilité publique d'une desserte sous réserve que celle-ci satisfasse aux conditions de l'article LP 2.

Le service en charge des affaires foncières est chargé de l'instruction des demandes. À ce titre, il peut consulter pour avis l'ensemble des services de la Polynésie française, notamment les services en charge de l'équipement et de l'aménagement. Il peut aussi solliciter l'avis de toute personne ou organisme compétent.

Lorsque les conditions mentionnées à l'article LP 2 sont réunies, le conseil des ministres prononce la déclaration d'utilité publique de la desserte concernée, après mise en œuvre d'une enquête d'utilité publique conformément aux dispositions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Article LP 4.- Incorporation dans le domaine public routier en cas d'acquisition

Après indemnisation des propriétaires dans les conditions prévues à l'article LP 5, la voirie nouvellement créée ou la voirie préexistante ouverte à la circulation publique, ainsi que l'ensemble des réseaux y afférent sont, en cas d'acquisition, incorporés dans le domaine public routier de la collectivité publique propriétaire de la voirie publique de raccordement.

Lorsqu'une desserte reconnue d'utilité publique a vocation à être incorporée dans le domaine public communal en application de la disposition figurant au premier alinéa, elle ne peut l'être qu'après accord de la commune intéressée. À défaut d'un tel accord, ladite voirie est incorporée dans le domaine public routier de la Polynésie française.

Une desserte d'utilité publique peut être incorporée dans le domaine public nonobstant les prescriptions de l'arrêté n° 468 SG du 3 juin 1932 portant réglementation de la grande voirie en Polynésie française.

Article LP 5.- Indemnisation des propriétaires des assises foncières supportant les dessertes d'utilité publique et des voiries et réseaux préexistants

Lorsqu'une desserte d'utilité publique a été identifiée, l'assiette foncière strictement nécessaire à la réalisation d'une voirie ou les voiries et réseaux préexistants, selon le cas, ainsi que l'ensemble des biens nécessaires à la desserte, font l'objet d'une acquisition amiable par la Polynésie française.

À défaut d'accord amiable, l'acquisition est réalisée selon les modalités prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique applicable à la Polynésie française.

Alternativement à l'acquisition, l'assiette foncière strictement nécessaire à la réalisation d'une voirie ou les voiries et réseaux préexistants, selon le cas, ainsi que l'ensemble des biens nécessaires à la desserte d'utilité publique, peuvent faire l'objet d'un bail stipulant l'ouverture de celle-ci à la circulation publique, dont la durée ne peut être inférieure à cinquante ans et comportant une clause de tacite reconduction.

Article LP 6.- Financement des dessertes d'utilité publique

Lorsque la desserte présentant un caractère d'utilité publique est constatée, à la demande d'un pétitionnaire, par un arrêté pris en conseil des ministres dans les conditions de l'article LP 3 à l'appui d'un projet de développement à vocation industrielle et commerciale, ce dernier assume le coût de l'enquête d'utilité publique mentionnée à ce même article. Il s'engage en outre à prendre à sa charge les frais de l'opération de désenclavement notamment les frais liés à la réalisation de la voirie ou à l'indemnisation prévue à l'article LP 5. D'une manière générale, le pétitionnaire supporte l'ensemble des frais nécessaires, selon le cas, à l'acquisition, la réalisation ou la prise à bail de l'assise foncière nécessaire à la desserte.

Le financement nécessaire à l'acquisition ou la prise à bail, ainsi qu'aux travaux nécessaires à la réalisation d'une desserte d'utilité publique est pris en charge par la Polynésie française lorsque ladite desserte est destinée à favoriser des projets de développement tels que : des lotissements sociaux ou des opérations de construction de logements sociaux, des exploitations agricoles et des projets d'agro-transformations, la valorisation de site culturels, des zones de développement touristique, la création d'écoquartier, etc.

En tant que de besoin, un arrêté pris en conseil des ministres précise la liste des projets de développement qui sont ou non éligibles au financement d'une desserte d'utilité publique par la Polynésie française.

La réalisation des dessertes présentant un caractère d'utilité publique est financée par une ligne spécifique créée au budget général de la Polynésie française.

TITRE III - DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

Article LP 7.- Modifications du code de l'aménagement

Après le quatrième alinéa de l'article D. 111-4 du code de l'aménagement, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« - les dessertes présentant un caractère d'utilité publique au regard des projets de développement au sens de la loi du pays n° du portant diverses mesures en faveur de l'accessibilité foncière ; ».

Article LP 8.- Dispositions transitoires

La conformité aux dispositions de l'article LP 1 des actes, conventions ou dispositions de toute nature préexistant est requise dans les douze mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi du pays.

La conformité aux dispositions de l'article LP 7 des plans généraux d'aménagement existants est requise dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi du pays.

Les modalités d'application de la présente loi du pays sont précisées par arrêté pris en conseil des ministres.

Article LP 9.- Dispositions diverses

À l'alinéa 2 de l'article LP 2 de la loi du pays n° 2017-37 du 30 novembre 2017 portant réglementation de la profession de médiateur foncier, les mots : « *comportant notamment l'avis du procureur de la République* » sont supprimés.

Délibéré en séance publique, à Papeete, le

La secrétaire,

Le président,

Loïs SALMON-AMARU

Marcel TUIHANI