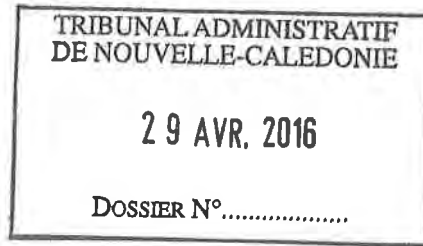


RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

NOUVELLE-CALÉDONIE



ASSEMBLÉE DE LA  
PROVINCE NORD



N° 6067- 991/2016/DAJAP/SAJ-JU

Koohné (Koné), le

29 AVR. 2016

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Déféré de la loi de pays portant création du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie et relative aux baux ruraux

### OBSERVATIONS EN REPONSE

Pour la province Nord, B.P. 41, 98860 KONE, représentée par son Président en exercice,

Au sujet de la saisine de Monsieur le Président de l'assemblée de la province des Iles Loyauté.

#### I / Rappel des faits et de la procédure

Le 1<sup>er</sup> juillet 2015, le groupe Calédonie Ensemble a déposé sur le bureau du congrès de la Nouvelle-Calédonie une proposition de loi du pays relative aux baux ruraux ayant pour objectif de favoriser l'accès des agriculteurs aux seules terres de droit privé par l'instauration d'un bail rural de longue durée d'une durée minimum de neuf ans.

Le 25 août 2015, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a émis un avis sur cette proposition de loi du pays. Il avait alors relevé que « *le droit de préemption accordé au preneur en cas de vente du bien loué [...] introduit de fait une concurrence avec le droit de préemption spécifique dont bénéficie l'agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) en cas d'aliénation à titre onéreux de terrains à vocation agricole, pastorale ou forestière* ». Il avait ainsi indiqué : « *Il conviendrait dès lors de modifier la rédaction des dispositions de la présente proposition dans le respect de la primauté du droit de préemption historique et statutaire de l'ADRAF* ».

Le 23 septembre 2015, cette proposition de loi du pays a fait l'objet d'un dépôt rectificatif.

Elle a par la suite été soumise pour avis au Conseil d'Etat (avis n° 390720 du 1<sup>er</sup> décembre 2015) et aux commissions de l'agriculture et de la pêche et de la législation et de la réglementation générales (avis conjoint du 28 décembre 2015).

Le 14 janvier 2016, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a, à la majorité de ses membres, adopté la proposition de loi du pays en première lecture.

---

Par courrier du 20 janvier 2016, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie a sollicité une seconde lecture de la proposition de loi du pays, mettant en exergue une « *difficulté constitutionnelle* » portant sur l'article Lp. 450 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie annexé à ladite loi du pays. Il soulevait le fait que les dispositions de cet article confèrent une primauté du droit de préemption du preneur à bail sur celui de l'ADRAF alors que ce dernier bénéficie d'une primauté constitutionnellement garantie.

Lors de l'examen du texte en seconde lecture, les groupes « UC-FLNKS et Nationalistes » et « Union Nationale pour l'indépendance » ont conjointement déposé un amendement à l'article Lp. 450 susmentionné, visant à tenir compte de la primauté constitutionnelle du droit de préemption de l'ADRAF. Cet amendement a été rejeté à la majorité des membres du congrès.

La proposition de loi du pays a donc été adoptée en seconde lecture le 7 avril 2016.

Le président de l'assemblée de la province des Iles Loyauté, sur la base de l'article 104 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, a saisi d'un déféré le Conseil constitutionnel, contestant la constitutionnalité de la loi de pays et plus particulièrement de l'article Lp. 450 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie introduit en annexe de ladite loi du pays.

La province Nord entend présenter les observations suivantes.

## **II / Discussion**

L'article Lp. 450 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie, introduit en annexe de la loi du pays susmentionnée, dispose que :

*« Le droit de préemption s'exerce nonobstant toutes clauses contraires.*

*S'il n'a été fait usage par le preneur de son droit de préemption, il peut être exercé les droits de préemption établis par les textes en vigueur, notamment au profit de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie, des collectivités territoriales et des établissements publics.*

*Il ne peut en aucun cas être cédé. »*

Ces dispositions introduisent une hiérarchie entre les droits de préemption. En effet, le droit de préemption du preneur à bail est systématiquement prioritaire, y compris par rapport au droit de préemption spécifique dont bénéficie l'agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF).

La primauté ainsi donnée au droit de préemption du preneur à bail sur celui de l'ADRAF est contraire aux orientations définies par l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998, constitutionnalisé par l'article 77 de la Constitution.

L'Accord de Nouméa stipule en son préambule que la pleine reconnaissance de l'identité kanak conduit notamment, « à mettre en place de nouveaux mécanismes juridiques et financiers pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre ». Le point 1.4 de son document d'orientation, qui définit les orientations relatives à la terre, rappelle que « l'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à une terre » et réaffirme la

nécessité de poursuivre la réforme foncière. Il précise ainsi que : « La réforme foncière sera poursuivie. Les terres coutumières seront constituées des réserves, des terres attribuées aux « groupement de droit particulier local » et des terres qui seront attribuées par l'ADRAF pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre ».

Poursuivre la réforme foncière et répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre constituent ainsi des objectifs de valeur constitutionnelle. L'origine et l'objectif de la réforme foncière ont été rappelés par le président de l'assemblée de la province des Iles Loyauté. Cette réforme n'étant pas achevée, l'Accord de Nouméa en a consacré la poursuite, réaffirmant le rôle essentiel de l'ADRAF, établissement public de l'Etat qui a vocation à être transféré à la Nouvelle-Calédonie en vertu de l'article 23 de la loi organique statutaire.

L'ADRAF a été spécifiquement créée pour répondre au besoin identitaire kanak, qui se définit en référence à la terre, et apporter une réponse aux revendications foncières. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 89-571 du 16 août 1989, cet établissement public « procède à toutes opérations d'acquisition et d'attribution en matière foncière et agricole, notamment pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre et engage des actions d'aménagement et de développement économique ». Pour ce faire, l'article 40 de la loi n° 90-1247 du 29 décembre 1990 lui a conféré « un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de terrains à vocation agricole, pastorale ou forestière situés sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie ».

Le droit de préemption confié à l'ADRAF par le législateur « pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre » a ainsi pour objet de mettre en œuvre les objectifs de valeur constitutionnelle consacrés par l'Accord de Nouméa. Il en résulte que le droit de préemption de l'ADRAF bénéficie d'une primauté constitutionnellement garantie qui ne saurait être remise en cause par la Nouvelle-Calédonie dans le cadre de sa compétence législative.

Or l'article Lp. 450 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie confère une primauté absolue au droit de préemption du preneur à bail rural sur tout autre droit de préemption, y compris celui de l'ADRAF qui deviendrait par suite un droit de préemption secondaire.

Comme l'a justement soulevé le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie dans son courrier du 29 janvier 2016, en cas de revendication du peuple kanak sur une terre faisant l'objet d'un bail rural, le droit de préemption de l'ADRAF, motivé par une demande de restitution exprimée au titre du lien à la terre, ne pourrait ainsi être exercé si le preneur du bail rural faisait préalablement usage de son droit de préemption.

Une telle situation aurait pour conséquence d'entraver la poursuite de la réforme foncière prévue par le point 1.4 du document d'orientation de l'Accord de Nouméa, en mettant fin à la primauté constitutionnellement garantie du droit de préemption de l'ADRAF sur les terres faisant l'objet de baux ruraux.

\* \* \*

**Par ces motifs**, la province Nord conclut à ce qu'il plaise au Conseil constitutionnel de déclarer non conformes à la Constitution les dispositions de l'article Lp. 450 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie, introduit en annexe de la loi de pays adoptée par le congrès de la Nouvelle-Calédonie le 7 avril 2016.

Le Président de l'Assemblée  
de la province Nord



PAUL NEAOUTYINE