

LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU PAYS VISANT A ORGANISER LE TITREMENT DE CERTAINES TERRES SISES A RURUTU ET RIMATARA, ARCHIPEL DES AUSTRALES, POLYNESIE FRANCAISE

*Hinatea Paoletti**

L'occasion nous déjà été donnée de présenter aux lecteurs de la revue, les fondements théoriques et pratiques qui justifiaient le vote d'une loi du pays visant à organiser le titrement de certaines terres sises à Rurutu et Rimatara.¹

This article presents the theoretical and practical reasons that justified the enactment in December 2020, of the «loi du pays» which provides for the registration of title of certain pieces of land in Rurutu and Rimatara.

Ce texte voté à l'unanimité par l'Assemblée de la Polynésie française le 10 décembre 2019, a été promulgué au *Journal officiel* de la Polynésie française le 29 janvier 2020² puis fut suivi le 10 juin 2020 d'un arrêté d'application voté lors d'un Conseil des ministres décentralisé pour l'occasion sur l'île de Rurutu³.

* Chef de bureau du contentieux à la Direction des affaires foncières de la Polynésie française.

- 1 «Le Particularisme Foncier des Iles de Rurutu et Rimatara au sein de la Polynésie française», CLJP-Volume 25, 2019, P. 59-74; <https://www.wgtn.ac.nz/data/assets/pdf_file/0004/1762006/Paoletti.pdf>.
- 2 Loi du pays n°2020-6 du 29 janvier 2020 visant à organiser le titrement de certaines terres sises à Rurutu et Rimarata, archipel des Australes, Polynésie française, parue in extenso au *Journal Officiel* 2020 n° 14 NS du 29/01/2020 à la page 1966 dans la partie Lois du pays.
- 3 Arrêté n°763 CM du 10 juin 2020 portant mesures d'application de la loi du pays n° 2020-6 du 29 janvier 2020 visant à organiser le titrement de certaines terres sises à Rurutu et Rimatara, archipel des Australes, Polynésie française, paru in extenso au *Journal Officiel* 2020 n° 49 du 19/06/2020 à la page 8087 dans la partie Arrêtés du Conseil des ministres.

Par ailleurs, le bref délai du champ d'application dans le temps de ces nouvelles dispositions, applicables sur cinq années uniquement à compter du jour de la publication de l'arrêté du 10 juin 2020 (soit jusqu'au 19 juin 2025), nécessitait que les populations concernées de Rurutu et Rimatara soient non seulement informées de la teneur de la loi du pays mais aussi sensibilisées aux conséquences pratiques qu'elle induirait pour l'obtention d'un titre de propriété foncier.

Cela a fait l'objet de multiples déplacements et réunions organisées sur place par la Direction des affaires foncières de la Polynésie française, permettant ainsi d'associer étroitement la population à la mise en œuvre effective du texte.

S'agissant de la procédure de titrement proprement dite, elle a volontairement été conçue afin que le demandeur ait le moins de démarches possible à entreprendre.

Concrètement, c'est à la Direction des affaires foncières qu'incombe la charge de la mise en œuvre de cette procédure, celle-ci se déclinant en plusieurs étapes :

- Les administrés sont invités à formuler une déclaration unilatérale de propriété immobilière;
- Le service instructeur est chargé de plusieurs vérifications de forme et de fond nécessitant le déplacement d'agents de l'administration sur site;
- Les déclarations sont publiées notamment au *Journal officiel* de la Polynésie française sous forme d'avis;
- Un délai d'opposition d'une année est prévu;
- A l'issue de ce délai, le Conseil des ministres est saisi quant à l'opportunité du titrement;
- Un titre de propriété est délivré en cas de positionnement favorable de l'autorité compétente.

Quant aux biens concernés, il est important de préciser que cette loi du pays est très significative compte tenu de son impact sur le patrimoine de la Polynésie française, tant sur le plan immobilier que sur le plan financier.

En effet, les terres dont le titrement est proposé représentent 1 857 parcelles cadastrales couvrant une superficie de 14 004 704 m² à Rurutu et 843 parcelles cadastrales couvrant une superficie totale de 4 422 800 m² à Rimatara. Ainsi, la superficie totale concernée par ce dispositif légal s'élève à plus de 18 000 000 m² ventilés entre 2 700 parcelles cadastrales.

En outre, l'article 1^{er} de l'arrêté du 10 juin 2020 portant mesures d'application de la loi du pays n°2020-6 du 29 janvier 2020 précise :

Dans le cadre de la comptabilisation des terres listées aux termes des annexes 1 et 2 de la loi du pays n° 2020-6/ du 29 janvier 2020 visant à organiser le titrement de certaines terres sises à Rurutu et Rimatara, archipel des Australes, Polynésie française,

les entrées et sorties du patrimoine se font par référence à la valeur unique de 1 000 F CFP (mille francs CFP) au mètre carré.

Il faut ainsi en déduire que si les 2 700 parcelles cadastrales qui couvrent ensemble une superficie de 18 000 000 m² font effectivement l'objet de l'établissement d'un titre de propriété privée comme le prévoit cette loi du pays, ce sont 18 000 000 000 francs CFP qui sortiraient, en valeur, du patrimoine de la Polynésie française.

Cette dernière circonstance témoigne de la volonté indéfectible du gouvernement de la Polynésie française de trouver un palliatif à la situation foncière anormale dans laquelle se trouvent aujourd'hui encore les îles de Rurutu et Rimatara.

En pratique, la mise en œuvre de la loi du pays n°2020-6 du 29 janvier 2020 s'illustre à ce jour par la publication au *Journal officiel* de la Polynésie française de trois avis. Une première publication au travers de l'avis n°445 VP/DAF du 7 janvier 2021⁴ qui porte sur 573 parcelles cadastrales à Rurutu et 330 parcelles cadastrales à Rimatara. Une seconde publication au travers de l'avis n°14251 VP/DAF du 2 juillet 2021⁵ qui porte sur 181 parcelles cadastrales à Rimatara. Enfin, une troisième publication par le biais de l'avis n° 14802 VP/DAF du 9 juillet 2021⁶ qui porte sur 126 parcelles à Rurutu.

Le délai d'opposition prévu aux termes de l'article LP 15 de la loi du pays n°2020-6 du 29 janvier 2020 étant d'une année «à compter de la publication au Journal officiel de la Polynésie française de l'avis portant déclaration unilatérale de propriété immobilière», les premiers titres de propriété fondés sur ce dispositif devraient intervenir au premier trimestre 2022.

Le tableau ci-dessous donne un point de situation au 15 juillet 2021 de la mise en œuvre de cette loi du pays:

-
- 4 Avis n°445 VP/ DAF du 7 janvier 2021 paru au *Journal officiel* de la Polynésie française du 15 janvier 2021 pages 1556 à 1586.
 - 5 Avis n°14251 VP/ DAF du 2 juillet 2021 paru au *Journal officiel* de la Polynésie française du 9 juillet 2021 pages 14889 à 14895.
 - 6 Avis n° 14802 VP/DAF du 9 juillet 2021 paru au *Journal officiel* de la Polynésie française du 16 juillet 2021 pages 15534 à 15539.

	Nombre de déclarations reçues	Nombre de terres concernées	Nombre de déclarations validées par la DAF et publiées au JOPF
Rurutu	820	1503	699
Rimatara	548	804	511
Total	1368	2307	1210

Par ailleurs, la mise en œuvre de ce dispositif tout à fait novateur comme la communication très importante qui a été effectuée afin de mobiliser le plus efficacement possible le public intéressé, a eu pour effet pervers de susciter un sentiment d'injustice émanant de populations d'autres îles dont la situation foncière reste problématique.

Ainsi, avec l'arrivée du titrement pour les îles de Rurutu et Rimatara, c'est la population de l'île de Mangareva qui s'est mobilisée pour solliciter du gouvernement de la Polynésie française l'extension de ce dispositif à leur île.



îles où le dispositif dit de «tirement» est applicable pour 5 ans

île sollicitant l'extension du dispositif dit de «tirement».

Cependant, comme cela a été développé aux termes du précédent article intitulé «*Le particularisme foncier des îles de Rurutu et Rimatara au sein de la Polynésie française*», l'origine des situations foncières des différentes îles qui composent la Polynésie française ne peut être appréhendée de façon uniforme. En effet, chaque île a connu une histoire foncière différente liée à son appartenance administrative

originelle et à la mise en œuvre ou pas de textes réglementaires destinés à encadrer la sphère foncière.

Comme cela a déjà été développé, ce qui a justifié la mise en place pour les îles de Rurutu et Rimatara d'une procédure exorbitante du droit commun et exceptionnelle puisque limitée dans le temps, c'est très précisément la situation unique des ces deux îles au sein du régime foncier global de la Polynésie française.

L'île de Mangareva a pour sa part une histoire foncière tout à fait différente qui ne lui permet assurément pas de bénéficier du processus dédié aux îles de Rurutu et Rimatara tel qu'il sera explicité ci-dessous.

En effet, l'île de Mangareva, qui aujourd'hui fait administrativement partie de l'archipel des Gambier, était à l'origine un royaume indépendant, ce qui signifie qu'elle était administrée localement par des entités locales autonomes et libres.

C'est de façon très précoce, le 23 février 1881⁷ que l'île de Mangareva a été annexée aux Etablissements français de l'Océanie, et ce conformément à la demande de son assemblée locale.

Il faut signaler que cette île s'était dotée d'un «code mangarevien⁸» du même jour, publié au journal officiel, qui posait les bases d'une procédure rudimentaire de déclaration foncière. En effet, il ressort notamment de l'article 52 du Titre II du Livre II de ce code que «*chaque propriétaire devra faire enregistrer les terres qui lui appartiennent sur un registre tenu par le chef de district*». Ainsi, même si elle apparaît fort légère, une réelle procédure de revendication avait été mise en place dès 1881 sur cette île, ce qui n'est absolument pas le cas des îles de Rurutu et Rimatara. Il est encore important de noter que ces registres ont été pour partie retrouvés lors de l'élaboration cadastrale et que les mentions qui y sont faites ont été exploitées lors du chantier cadastral.

Nonobstant, ce code n'a eu qu'une courte existence dans la mesure où le code civil a été rendu applicable à Mangareva suivant arrêté du 28 juin 1887⁹, soit juste six années après la mise en œuvre du code mangarevien. Dès lors, outre la suppression du code mangarevien, la proclamation du code civil a bien évidemment eu pour effet de rendre applicable à Mangareva les lois françaises.

7 Annexion de l'île de Mangareva aux Etablissements français de l'Océanie le 23 février 1881.

8 Code mangarevien.

9 Arrêté du 28 juin 1887 déclarant les lois françaises applicables à l'archipel des Gambier.

A ce dernier égard il faut remarquer qu'il s'agit là encore d'une date précoce (1887), puisque le royaume Pomare, précurseur en termes d'annexion aux EFO, a été soumis au code civil en 1866. Quant aux îles de Rurutu et Rimatara ce n'est que suivant décret du 5 avril 1945¹⁰ que le code civil leur a été étendu.

Cependant, il faudra attendre l'arrêté du 27 octobre 1897¹¹ pour que l'île de Mangareva soit dotée d'une réglementation en matière foncière. En effet, cet arrêté étend purement et simplement à l'île de Mangareva le décret du 24 août 1887, celui-ci ayant été originellement conçu pour le royaume de Tahiti et ses dépendances dit «royaume Pomare» (composé des îles de Tahiti, Moorea, Tubuai, Raivavae, Tuamotu de l'ouest et du centre).

La procédure qui était mise en place par ce décret, au demeurant assez élaborée pour l'époque, était la suivante:

- (1) Déclaration individuelle et unilatérale reçue par le conseil de district de la situation de la terre consignée sur un «imprimé ad hoc».
- (2) Publication de cette déclaration au journal officiel ouvrant un délai d'opposition.
- (3) Si surgit une opposition suite à la publication, c'est le conseil du district qui est saisi afin de trancher les déclarations concurrentes. Le rôle des audiences est publié au JO.
- (4) C'est la transcription de la décision du conseil de district tranchant l'opposition «à la requête de la partie intéressée» qui «tiendra lieu de certificat de propriété.»
- (5) Si pas d'opposition, c'est le Domaine qui délivre le certificat de propriété, à l'expiration des délais d'opposition et «sur demande des revendiquants».

Enfin, il est déterminant de souligner que l'article 11 de ce texte prévoit que «Tout le territoire non réclamé dans le délai fixé par l'article 1er [1 an à compter de la promulgation du décret de 1887] sera réputé domaine du district (faufaa mataeinaa)».

C'est le fondement de la notion de «terre domaniale par défaut» qui permet de traduire le fait que les immeubles ainsi dénommés sont entrés dans le patrimoine du Domaine en l'absence de revendication privée les concernant. Le décret de 1887,

10 Décret abrogeant les juridictions indigènes aux îles sous-le-vent et aux îles Rurutu et Rimatara du 5 avril 1945.

11 Arrêté du 27 octobre 1897 rendant applicable aux îles des Gambier et aux îles Marquises les dispositions du décret du 24 août 1887 relatif à la délimitation de la propriété foncière dans les établissements française de l'Océanie – *Journal officiel* des établissements français de l'Océanie du 28 octobre 1897.

étendu à Mangareva en 1897, n'a donc pas mis en place une propriété publique de principe mais bien d'exception.

Il semble que l'application concrète de ce texte à Mangareva n'ait pas été effectuée de façon harmonieuse, notamment eu égard à la publication des déclarations reçues par le conseil de district, ce qui est en partie à l'origine de la situation actuelle.

Nonobstant, les terres domaniales par défaut situées sur cette île sont issues d'une procédure légale, ce qui légitime tout à fait leur domanialité.

De lors, cette île disposant effectivement de titres de propriété privée, du fait de la mise en œuvre même imparfaite du décret susvisé, il n'est pas possible d'y transposer un dispositif semblable à celui qui vient d'être dédié aux îles de Rurutu et Rimatara par la loi du pays n°2020-6 du 29 janvier 2020, le postulat de départ de ce dispositif étant précisément qu'aucune procédure de revendication foncière n'a été mise en place sur ces deux îles.

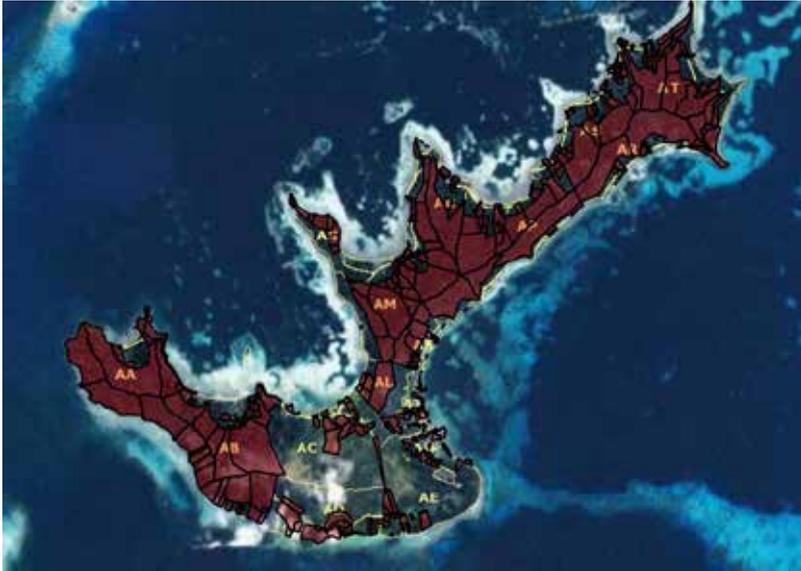
Par ailleurs, il faut signaler l'existence sur l'île de Mangareva, d'un nombre important de testaments transcrits. La transcription de ces actes, qui pourtant n'opèrent aucune mutation immobilière, a eu pour effet d'inscrire les biens concernés sur le compte hypothécaire de leur bénéficiaire, et ce en raison du fonctionnement de la publicité foncière en Polynésie française qui est fondée sur un fichier personnel et non sur un fichier réel.

Dès lors, nombre de personnes originaires de cette île croient trouver le légitime fondement des droits fonciers qu'elles invoquent dans ces testaments transcrits.

En synthèse, il y a sur l'île de Mangareva plusieurs sources d'éventuels droits fonciers:

- les déclarations de propriété non publiées effectuées sur la base du décret de 1887 étendu à l'île de Mangareva;
- les testaments transcrits;
- les mentions possiblement portées aux registres du district (registres tenus dans les districts en dehors des procédures établies en matière foncière).

Au regard des informations qui précèdent, le constat suivant peut être dressé: l'île de Mangareva compte 387 parcelles cadastrales domaniales par défaut pour un total de 1 069 parcelles cadastrales. En superficie les parcelles domaniales couvrent 8 308 359 m² pour une superficie totale cadastrée de 13 591 760 m² (matérialisées en rouge ci-dessous).



Les chiffres ci-dessus révèlent qu'une grande partie de la surface de l'île est couverte par des terres domaniales par défaut, les éléments conservés par le cadastre les concernant étant les suivants:

- 4,39 % de ces terres sont affectées au profit d'entités publiques et ont ainsi vocation à accueillir des ouvrages publics (superficie totale: 443 660 m²);
- 3,88% de ces terres sont en indivision Polynésie française/personnes privées, ces dernières disposant donc bien d'un titre mais que «pour partie» (superficie totale: 123 904 m²);
- 22,48% de ces terres sont l'objet de testaments transcrits, ceux-ci n'étant bien évidemment pas des titres;
- 47,8% de ces terres ont fait l'objet de mentions au «registre du district».

Il ressort de l'étude ci-dessus que la détermination d'un «critère» serait périlleuse compte tenu de la pluralité de documents «sources» d'éventuels droits fonciers sur l'île de Mangareva. Il s'agit ainsi d'une situation tout à fait différente de celle des îles de Rurutu et Rimatara où seul le procès verbal de bornage établi lors des opérations cadastrales primitives est cité en référence d'éventuels droits fonciers.

Ainsi, à la différence des îles de Rurutu et Rimatara, l'île de Mangareva a bénéficié d'une réglementation de nature à permettre l'établissement de titres de propriété privée, et compte, en outre, plusieurs documents sources d'éventuels droits fonciers.

Dès lors, au delà du constat des situations foncières tout à fait différentes des îles de Rurutu et Rimatara d'une part et de Mangareva d'autre part, il est à craindre que l'intrusion d'une réglementation à Mangareva qui devrait nécessairement privilégier

un critère pour déterminer un titulaire de droits fonciers soit de nature à générer du contentieux privé.

Il apparaît ainsi que l'extension à l'île de Mangareva du dispositif mis en place par la loi du pays n°2020-6 du 29 janvier 2020 pour les îles de Rurutu et Rimatara n'est pas envisageable.

Au demeurant, ce dispositif créé sur mesure pour ces deux îles, ne pourra être étendu à aucune autre île de la Polynésie française, exception faite de l'île de Rapa dont la situation est similaire mais où la gestion notamment foncière se fait toujours de façon ancestrale.