

Résoudre le fléau des désordres fonciers outre-mer

La proposition de loi, portée par Victorin Lurel et plusieurs de ses collègues, part du constat persistant d'un recul régulier de la surface foncière utile dans les collectivités ultramarines, fruit de blocages et de phénomènes en grande partie imputables aux difficultés de titrement.

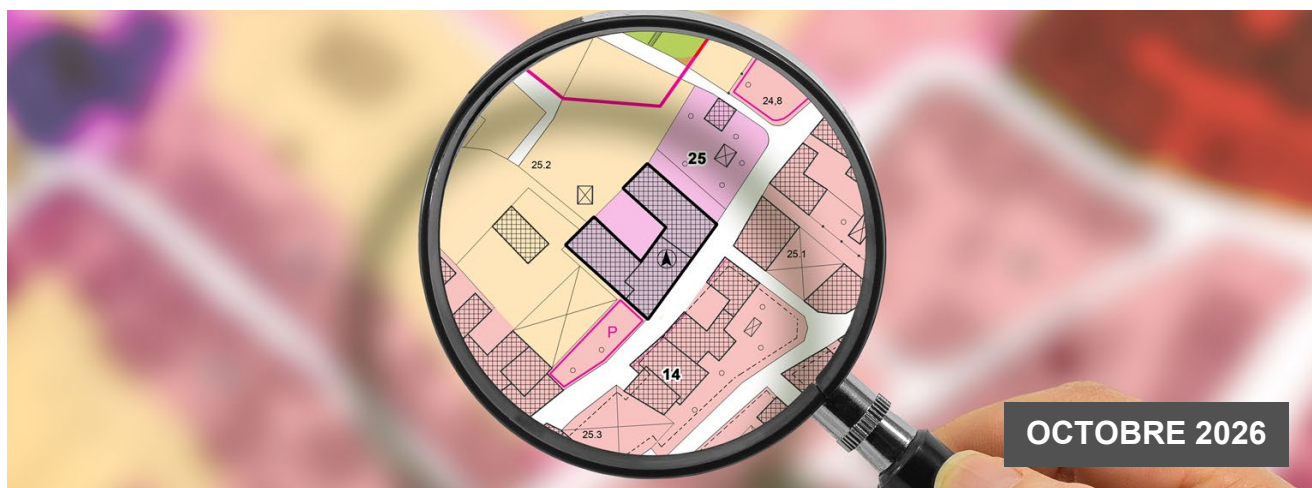
La disjonction entre l'occupation ou la possession d'un bien foncier, d'une part, et la propriété validée par un titre, d'autre part, peut être résorbée par deux opérations : la dévolution successorale ou la prescription acquisitive. Aucun des deux mécanismes ne fonctionne avec la fluidité nécessaire dans les outre-mer.

La Guadeloupe, la Martinique et Saint-Martin dans l'arc antillais, Mayotte et La Réunion dans l'océan Indien ainsi que la Polynésie française dans le Pacifique sont des territoires fortement impactés par l'indivision qui contribue au gel du foncier. Par ailleurs, le coût des mutations et taxes sur les successions pour des populations souvent modestes explique la préférence sociale pour des règlements informels et non enregistrés.

Le législateur s'est saisi de ce problème à plusieurs reprises, en particulier par la loi du 27 décembre 2018, dite « loi Letchimy », avec des résultats dont il est difficile de mesurer l'efficacité réelle. Deux principaux leviers ont jusqu'alors été actionnés :

- des atténuations légales portées au régime de droit commun de l'indivision, permettant notamment aux propriétaires indivisaires de dépasser la règle de l'unanimité nécessaire pour céder un bien indivis ou le mettre à bail ;
- des incitations fiscales prenant la forme de diminutions ou d'exonérations des droits d'enregistrement acquittables lors de donations ou de successions, visant essentiellement à inciter à l'établissement du titre.

Ce sont ces deux champs de mesure qu'investit la proposition de loi, que la commission des lois a modifiée pour la sécuriser juridiquement.



I. Le foncier ultramarin : des blocages persistants malgré plusieurs interventions du législateur

A. Le législateur a multiplié les dérogations au droit commun de l'indivision successorale pour dénouer les situations foncières ultramarines

Les **cas d'indivisions résultant de successions non réglées se sont multipliés au cours des dernières décennies en outre-mer**, constituant une **sérieuse entrave à la politique du logement** et au développement de l'attractivité de ces territoires, tout en fragilisant nombre de situations familiales.

Si **plusieurs outils juridiques** existent dans le droit commun pour permettre aux personnes privées de **régulariser leur situation foncière**, le législateur a progressivement pris en compte la situation particulière des collectivités ultramarines.

En particulier, la loi dite « Letchimy » du 27 décembre 2018 permet de déroger au principe d'unanimité prévu par le droit commun pour les actes de disposition. Elle introduit ainsi une **règle de majorité simple pour les successions ouvertes depuis plus de dix ans**, selon une procédure qui garantit néanmoins les droits des indivisaires minoritaires.

34 %

C'est le pourcentage de **parcelles privées en Martinique** qui sont aujourd'hui **en indivision**. Parmi elles, 30 % comptent plus de trois indivisaires.

Source : Rapport de Marc Vizio, « Proposition de plan d'action pour la résorption des désordres fonciers en Martinique », 2026

Ce dispositif dérogatoire a été prolongé par la **loi n° 2024-332 du 9 avril 2024** jusqu'au **31 décembre 2038**. Cette nouvelle loi a également introduit la procédure du partage judiciaire par souche, permettant de faciliter partiellement le règlement des indivisions.

Si les auditions menées par les rapporteurs ont mis en lumière **l'adhésion des notaires ultramarins au dispositif**, les récents rapports de la délégation sénatoriale aux outre-mer faisaient état d'une « **faible utilisation** » de cette loi.

B. Une fiscalité des transmissions aménagée

À titre liminaire, les rapporteurs regrettent que les effets des mesures d'incitation fiscale à la réalisation des transmissions n'aient à ce jour fait l'objet d'aucune consolidation chiffrée, permettant d'en évaluer les effets.

1. Les partages

Tout partage de biens meubles et immeubles entre copropriétaires ou cohéritiers est normalement assujéti à un droit d'enregistrement de 2,50 % (article 746 du CGI).

Cette mesure connaît une dérogation territoriale, consistant en une exonération totale du droit de 2,50 %, pour la part de ces actes incluant des biens immeubles situés dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon (article 750 *bis* C du CGI).

De même, les partages qui portent sur des biens meubles ou immeubles dépendant d'une succession et qui interviennent uniquement entre les membres d'une indivision, y compris celles visées par la présente proposition de loi, ne sont pas considérés comme translatifs de propriété dans la mesure des soultes ou plus-values et ne sont donc pas compris dans le calcul des droits d'enregistrement (article 748 CGI).

2. Les mutations à titre gratuit

L'établissement et le calcul des droits de mutation à titre gratuit (DMTG), dus à raison de tout acte translatif de propriété non onéreux (successions et donations) connaissent également quelques dérogations territoriales :

- les immeubles et droits immobiliers situés en Corse ne sont inclus dans le périmètre des successions ouvrant calcul des DMTG que pour la moitié de leur valeur (article 1135 *bis* du CGI) ;
- sont exonérés de DMTG les immeubles et droits immobiliers situés à Mayotte, à l'unique occasion de la première transmission postérieure à la reconstitution des titres de propriété y afférents, sous réserve que ces titres de propriété aient été régulièrement constatés avant le 31 décembre 2028 (article 1135 *ter* du CGI).



Bien que « *la situation foncière de la Corse soit tout à fait spécifique au regard du reste du territoire français hexagonal, [...] une telle situation reste d'une insupportable banalité dans [les] territoires reculés* » des outre-mer.

Source : M. Thani Mohamed Soihili, Examen de la proposition de loi visant à proroger la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 relative à l'assainissement cadastral et à la résorption du désordre de la propriété

C. Des modes d'intervention de la puissance publique sur le foncier délaissé peu opérants en outre-mer

Les modes d'acquisition prévus par le droit en vigueur (procédure d'abandon manifeste, déclaration d'un « bien sans maître » appellent l'identification préalable et exhaustive de l'ensemble des titulaires de droits réels sur le bien, afin que leur soit pleinement garanti l'exercice de leurs droits de propriété.

Or c'est précisément du défaut d'identification des propriétaires fonciers, conséquence directe des indivisions successorales non résolues, que souffrent les territoires ultramarins qui ne peuvent, dès lors, se saisir de ces outils.

II. La proposition de loi approfondit le droit existant dans l'objectif de renforcer la lutte contre les désordres fonciers

A. L'article 1^{er} vise à parfaire différents dispositifs de la loi « Letchimy » afin de faciliter la sortie de l'indivision successorale en outre-mer

La première mesure de l'article 1^{er} vise à **ramener de dix à cinq ans l'ancienneté minimale des successions pouvant bénéficier de la procédure simplifiée** facilitant la sortie de l'indivision successorale, à l'instar de ce qui avait été proposé lors des débats parlementaires autour de la loi « Letchimy » en 2018.

Les dispositions suivantes **ajustent la rédaction de l'article 2 de la loi « Letchimy »** afin de l'assouplir à plusieurs égards. Il est ainsi prévu de **retenir le critère de la signature plutôt que celui de l'absence d'initiative** des indivisaires minoritaires pour la notification du projet de vente ou de partage, de même que pour l'exercice du droit de préemption. En outre, l'article 1^{er} précise que les indivisaires qui s'opposeraient au projet d'acte devraient en informer le notaire par **courrier recommandé**, et que la **procédure accélérée au fond pourrait alors être engagée** auprès du président du tribunal judiciaire lui-même¹.

Dans le but de **renforcer la publicité des indivisions**, le dispositif propose la **création d'une plateforme numérique centralisant les projets d'actes** transmis par les notaires. Celle-ci serait gérée par la chambre notariale de la collectivité concernée.

En outre, cet article vise à **pallier les difficultés d'identification des indivisaires**, qui font souvent obstacle à l'application du seuil de majorité de la loi de 2018. Il prévoit par conséquent que seuls les indivisaires **dont l'existence ne peut être légitimement ignorée**, ou qui peuvent être **identifiés sans diligences manifestement disproportionnées**, seraient **pris en compte pour le calcul de la quote-part indivise** et pour la **notification** aux indivisaires non signataires.

Enfin, dans l'objectif de **renforcer le rôle des collectivités dans le règlement des indivisions**, il précise les missions du **référént en charge de la politique foncière** au sein des EPCI² et crée un **référént pour la régularisation foncière** dans les communes.

B. L'article 2 contient diverses dispositions visant à faciliter le règlement des successions et à accélérer les procédures d'indivision

L'article 2 apporte de **nombreuses modifications ou dérogations au droit en vigueur**, principalement au code civil, afin de faciliter le règlement des successions tout en remédiant aux désordres fonciers. Il s'applique, pour l'essentiel, dans le même champ territorial et temporel que la loi « Letchimy ».

¹ Article 481-1 du code de procédure civile.

² Établissement public de coopération intercommunale.

Tout d'abord, cet article prévoit de **faire courir le délai de prescription de la faculté d'option**, y compris lorsque le successible a des **motifs légitimes d'ignorer la naissance de son droit**, par **dérogation à l'article 780 du code civil**. Cette disposition s'appliquerait aux successions ouvertes **entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2028**. Toujours s'agissant des délais, il tend à **réduire de moitié les délais permettant au tribunal judiciaire de déclarer l'absence d'une personne**¹.

Plusieurs mesures visent par ailleurs à **faciliter la représentation des héritiers à une succession**. D'une part, l'administration de la succession pourrait être **confiée à un mandataire avec l'accord des héritiers détenant plus de la moitié des droits successoraux**, par dérogation au principe d'unanimité prévu par l'article 813 du code civil. D'autre part, l'article 2 permettrait au **juge de choisir le représentant d'un héritier défaillant** parmi les personnes inscrites sur une liste établie par le tribunal judiciaire, mais également de **désigner toute personne pour représenter un héritier taisant** depuis deux mois suivant la sommation d'opter.

Certaines modalités du droit successoral sont enrichies. Il en va ainsi du **recours par le notaire à un expert**, qui est précisé dans ses modalités, mais aussi de la **présomption d'urgence et d'intérêt commun**, qui est **réputée acquise pour toute succession ouverte depuis plus de cinq ans**. Afin de lutter contre le phénomène des « dents creuses », le dispositif étend aux biens en indivision la **procédure des baux à réhabilitation**².

Deux dispositifs visent à **mieux gérer les parcelles en état d'abandon manifeste**. Le premier permet au maire de se substituer aux indivisaires pour prendre les mesures de conservation et de gestion nécessaires. Le second autorise les notaires à procéder à la vente d'une telle parcelle à la demande d'un seul des indivisaires.

Enfin, l'article 2 prévoit d'encadrer le délai de réponse de la caisse d'allocations familiales en cas de décès d'une personne bénéficiaire d'aides et d'autoriser la prescription acquisitive des terres agricoles ultramarines.

C. L'article 3 : un ensemble disparate de mesures fiscales

1. Des précisions sur les partages, licitations et cessions de droits successifs

L'article 3 prévoit l'exonération de droit d'enregistrement de toute opération de partage ou de licitation de biens héréditaires, lorsque ces biens sont situés sur le territoire des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

Dans le même esprit, il prévoit que la renonciation par un coindivisaire au versement d'une soulte due par un autre coindivisaire dans le cadre du règlement d'une succession n'est pas constitutive d'une libéralité et n'est donc pas soumise, pour le renonçant comme pour le bénéficiaire, au calcul de DMTG.

¹ Le droit en vigueur prévoit dix ans à compter du jugement qui a constaté la présomption d'absence et vingt ans à compter du jour où la personne a cessé de paraître à son domicile.

² Cela permettrait ainsi à une commune ou un bailleur social de prendre à bail des immeubles dégradés et de les louer sans attendre la sortie de l'indivision.

2. De nouvelles exonérations aux droits de mutations à titre gratuit

Sont instaurées une division par deux de plusieurs tranches des barèmes fixant les DMTG auxquels les successions et donations seraient soumises ainsi qu'une exonération totale de DMTG des successions ouvertes depuis plus de dix ans sur les immeubles et droits immobiliers.

3. Élargissement d'un dispositif à ce stade circonscrit à Mayotte

Est introduit un élargissement, à l'ensemble des collectivités ultramarines de l'article 73 de la Constitution, du dispositif propre à Mayotte en application duquel la première transmission à titre gratuit d'un bien immobilier à l'issue de la reconstitution du titre de propriété est exonérée de droit de mutation.

4. Introduction d'une forme de fiducie-transmission

L'article 3 apporte une précision au régime de la fiducie, consistant en une dérogation au retour du patrimoine fiduciaire à la succession du constituant après son décès : par exception, la propriété de la partie du patrimoine fiduciaire constituée par les biens d'une exploitation agricole pourrait être transmise au bénéficiaire, après le décès du constituant, à la condition qu'une telle transmission ait été expressément prévue au contrat de fiducie.

5. Pérennisation du financement des SAFER ultramarines

Pour répondre aux difficultés de financement rencontrées par les SAFER, l'article 3 propose une affectation à leur budget d'une redevance de 1 % du montant des transactions notifiées perçues par les notaires.

6. Une mesure relative à la fiscalité des biens faisant l'objet d'un droit de retour

Enfin, l'article prévoit une exonération de DMTG, à hauteur de leur valeur lors de leur transmission initiale, des biens ayant fait l'objet d'une donation entre vifs consentie par un ascendant à son descendant, lorsque ces biens reviennent au donateur du fait du prédécès du donataire.

D. L'article 4 : un dispositif innovant de transfert temporaire d'usufruit des biens vacants au profit de l'État

L'article 4 propose un dispositif visant à opérer le transfert temporaire, au profit de l'État, de l'usufruit de biens ultramarins d'habitation laissés vacants ou dont la succession n'aurait pas été réglée, afin que l'État puisse engager leur réhabilitation et en confier la gestion à un organisme agréé ou à un bailleur social, pour une durée qui ne pourra dépasser quinze ans.

III. Approuvant l'objectif de la proposition de loi, la commission l'a toutefois substantiellement modifié dans un double objectif de sécurité juridique et d'efficacité

A. La commission a substantiellement modifié les dispositions de l'article 1^{er} et de l'article 2

Si la commission des lois **partage l'objectif poursuivi par le texte**, elle a suivi les propositions de modifications des rapporteurs **afin, d'une part, de retirer les dispositifs inopportuns ou déjà satisfaits** et, d'autre part, de **compléter les dispositifs pour garantir leur efficacité et leur sécurité juridique**.

Sur **l'article 1^{er}**, en plus de certains ajustements rédactionnels, elle a **supprimé la réduction de dix à cinq ans du délai d'ouverture des successions** pouvant bénéficier du dispositif dérogatoire, qui lui est apparue peu cohérente avec le délai du droit d'option qui est aussi fixé à dix ans par le code civil. Elle a jugé **qu'une telle mesure présente un sérieux risque d'inconstitutionnalité**, ce qui avait d'ailleurs déjà conduit à son abandon en 2018. Elle a également **supprimé la création de la plateforme numérique de publicité**, qui relève du domaine réglementaire.

En revanche, elle a **complété le mécanisme permettant de ne retenir que les indivisaires connus ou aisément identifiables** pour le calcul de la quote-part et la notification du projet d'acte, en précisant que les **indivisaires n'ayant pas reçu notification du projet pourraient tout de même exercer leur droit d'opposition** à compter de la dernière mesure de publicité engagée.

Sur **l'article 2**, elle a jugé essentiel d'en **compléter certaines dispositions** afin de **garantir les droits des indivisaires minoritaires**. Elle a donc précisé que le **mandat** donné à un tiers avec l'accord des héritiers détenant plus de la moitié des droits successoraux devrait être **notifié à l'ensemble des héritiers et ne pourrait porter que sur des actes d'administration**. Elle a également **étendu aux baux à réhabilitation** portant sur des biens indivis la **procédure de notification et d'opposition** prévue par la loi « Letchimy ». Enfin, elle a institué une **présomption simple** pour les conditions d'urgence et d'intérêt commun afin d'éviter toute atteinte trop forte au droit de propriété.

En outre, la commission a **écarté la dérogation à l'interruption du délai d'option**, qui présente un **double risque d'inconstitutionnalité**, eu égard à l'atteinte disproportionnée au droit de propriété qu'elle suppose et à sa portée rétroactive. Dans le même esprit, la **réduction des délais de déclaration d'absence** a été **supprimée** parce qu'elle pourrait conduire à multiplier les situations dans lesquelles l'absent reparaît et remet ainsi en cause des successions déjà réglées.

Enfin, la commission a **retiré des dispositifs déjà satisfaits par le droit**, à l'instar des dispositions relatives aux parcelles en état d'abandon manifeste, de la prescription acquisitive des terres agricoles – qui pourrait par ailleurs générer des effets contre-productifs –, ou encore de la mesure permettant au juge de représenter un héritier taisant. Elle a également **rejeté deux mesures relevant du domaine réglementaire** (le choix du représentant d'un héritier défaillant et l'encadrement du recours par le notaire à un expert).

B. La commission a réécrit l'article 3

À des fins d'intelligibilité du droit en vigueur, la commission a procédé à la réécriture globale de l'article 3, en insérant ses dispositions au code général des impôts.

Elle a maintenu l'essentiel de ses dispositions, opérant toutefois quelques modifications et retraits.

1. Ce que la commission a modifié

La commission a modifié la disposition visant à l'exonération des soultes et plus-values, déjà prévue à l'article 748 du CGI, au profit d'un élargissement aux héritiers, et non aux seuls légataires, de la possibilité de cantonner leur part d'héritage lors des successions.

La commission a également modifié la révision des barèmes de DMTG proposée par le texte, au profit d'un dispositif codifié d'exonération de DMTG limité aux seules donations portant sur les immeubles et droits immobiliers visés par le texte, qui ne s'exercerait qu'à concurrence de la moitié de leur valeur.

Par ailleurs, la commission a adopté une extension aux collectivités de l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de deux dispositifs hors-DMTG jusqu'alors propres à Mayotte visant à exonérer de tout DMTO toute cession de biens immeubles consentie par une personne publique ou tout acte de reconnaissance d'une prescription acquisitive et à appliquer une exonération partielle de taxes foncières aux biens immeubles cédés par une personne publique à leurs occupants y ayant établi leur résidence principale.

Enfin, la commission a modifié la mesure visant à pérenniser le financement des SAFER, en substituant à la redevance proposée une faculté pour l'établissement public foncier (EPF) de prélever un surcroît de taxe spéciale d'équipement (TSE) au bénéfice des SAFER ultramarines.

2. Ce que la commission a supprimé

La commission n'a pas retenu la mesure relative à l'introduction d'une forme de fiducie-transmission, l'estimant attentatoire aux principes généraux du droit des successions.

Elle n'a pas non plus retenu l'exonération de DMTG des biens revenus au donateur après décès du donataire, déjà satisfaite par le droit en vigueur.

C. La commission a supprimé l'article 4

Malgré son caractère innovant, la commission a jugé que l'article 4 présentait plusieurs difficultés.

Il est susceptible de porter atteinte au droit de propriété sans respect des compensations qu'exige la Constitution en pareil cas.

De plus, la charge financière de la réhabilitation reposerait sur l'État, qui mobiliserait les « *dispositifs existants, notamment la ligne budgétaire unique et les aides de l'agence nationale de l'habitat, ainsi qu'un financement dédié* », créant ainsi un effet d'aubaine bénéficiant au propriétaire, temporairement dessaisi de son devoir d'entretien au détriment des finances publiques.

En outre, il ignore la difficulté propre à l'indivision successorale, en ne traitant pas le problème de l'identification du « *nu-propriétaire* » à qui « *le bien est restitué* » à l'issue de la période de transfert temporaire d'usufruit.

Enfin, il n'indique pas si la réunion de la nue-propriété et de l'usufruit au profit du propriétaire initial se traduira par un transfert à sa charge et à son profit de la gestion du bien et de la perception des loyers.

La commission des lois a donc décidé de supprimer cet article.

Réunie le mercredi 28 octobre 2026, la commission a **adopté** la proposition de loi **ainsi modifiée**. Ce texte sera examiné en séance publique le 4 novembre 2026.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Consulter [le dossier législatif](#) ;
- [Rapport d'information n° 721 \(2015-2016\)](#) fait par Thani Mohamed Soilihi, Mathieu Darnaud et Robert Laufoaulu au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, juin 2016 ;
- [Rapport d'information n° 799 \(2022-2023\)](#) fait par Vivette Lopez et Thani Mohamed Soilihi au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, juin 2023 ;
- [Rapport d'information n° 206 \(2024-2025\)](#) fait par Micheline Jacques, au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, décembre 2024.



Muriel JOURDA
Présidente
Morbihan
Les Républicains



Marc-Philippe DAUBRESSE
Rapporteur
Nord
Les Républicains



Thani MOHAMED SOILIH
Rapporteur
Mayotte
Rassemblement des démocrates,
progressistes et indépendants

✉ secretaires.lois@senat.fr

☎ 01.42.34.23.37

🌐 www.senat.fr