

N° 342

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 janvier 2017

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE après engagement de la procédure accélérée, visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) :** 4166, 4260 et T.A. 855

**Sénat :** 207 (2016-2017)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES .....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	7
EXAMEN DES ARTICLES .....	11
• <i>ARTICLE 3 (Art. 793 du code général des impôts) Prorogation de dix ans de l'exonération partielle des droits de mutation lors de la première mutation postérieure à la reconstitution d'un titre de propriété</i> .....	11
• <i>ARTICLE 4 (Art 1135 bis du code général des impôts) Prorogation de dix ans de l'exonération partielle des droits de succession pour les biens immobiliers situés en Corse</i> .....	14
• <i>ARTICLE 5 (Art. 750 bis A du code général des impôts) Exonération pendant dix ans des droits de partage de succession sur les immeubles situés en Corse</i> .....	21
• <i>ARTICLE 6 (supprimé) Gage financier</i> .....	23
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES .....	25
EXAMEN EN COMMISSION .....	27



---

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Réunie le mardi 31 janvier 2017 sous la présidence de M. Yvon Collin, vice-président, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Albéric de Montgolfier n° 342 (2016-2017) sur la proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée.

La commission a été saisie au fond, par délégation de la commission des lois, des articles 3, 4, 5 et 6.

La commission a **proposé à la commission des lois :**

- **d'adopter l'article 3 modifié** par deux amendements COM-4 et COM-5 visant respectivement à porter le taux de l'exonération de droits de mutation à titre gratuit de 50 % à 60 % et à réduire de dix à trois ans la durée de prolongation de la dépense fiscale ;

- **d'adopter l'article 4 modifié** par un amendement COM-6 visant à réduire de dix à trois ans la durée de prolongation de l'exonération de 50 % de droits de mutation à titre gratuit par décès pour les immeubles situés en Corse ;

- **de supprimer par un amendement COM-7 l'article 5** relatif à l'exonération des droits de partage de succession sur les immeubles situés en Corse ;

- **de confirmer la suppression de l'article 6** relatif au gage financier.



Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété, présentée par notre collègue Camille de Rocca Serra et plusieurs députés de différents groupes politiques<sup>1</sup>, a été adoptée par l'Assemblée nationale le 8 décembre dernier, après un examen par la commission des lois, sur le rapport de son premier signataire.

Cette proposition de loi, comportant six articles, a été renvoyée à l'examen au fond de la commission des lois du Sénat, le rapporteur étant notre collègue André Reichardt. La commission des lois a souhaité déléguer au fond l'examen des articles 3, 4, 5 et 6 à votre commission des finances, en raison de leur nature fiscale.

En effet, si les deux premiers articles de la proposition de loi modifient le code civil, les trois articles suivants modifient le code général des impôts, en visant les impôts dus au titre des droits de partage et des droits de mutation à titre gratuit (donations et successions), et le dernier article est relatif au gage, qui a été levé en séance par le Gouvernement. Ces dispositions ont ainsi pour objet :

- de proroger de dix ans et de renforcer, en la portant de 30 % à 50 % de la valeur des biens, l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit pour la première mutation de biens immobiliers postérieure à la reconstitution des titres de propriété, mesure de portée nationale qui devait s'éteindre au 31 décembre 2017 (article 3) ;

- de proroger également de dix ans, jusqu'au 31 décembre 2027, l'exonération des droits de succession à hauteur de 50 % de la valeur des biens, pour les immeubles situés en Corse et n'ayant pas fait l'objet d'une mutation à titre onéreux depuis le 23 janvier 2002 (article 4) ;

- de rétablir pour dix ans l'exonération des droits de partage sur les actes de partage de succession des immeubles situés en Corse supprimée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 (article 5).

---

<sup>1</sup> *Sauveur Gandolfi-Scheit, Paul Giacobbi, Laurent Marcangeli, François Pupponi, Yves Albarello et Thierry Benoit.*

Selon le rapport de M. Camille de Rocca Serra<sup>1</sup>, la proposition de loi fait suite à « *de longs travaux de concertation et de réflexion engagés depuis plusieurs années déjà par l'ensemble des élus corses, avec le concours du Gouvernement* ». Elle vise d'une part à modifier le code civil afin de sécuriser la reconstitution des titres de propriété et de faciliter le règlement des indivisions et, d'autre part, à prévoir des dispositions fiscales n'ayant pour objet « *que d'accompagner et d'encourager les dispositions d'ordre civil, qui sont de premier rang* ».

Même si ces mesures fiscales ne sont donc, selon le rapporteur de l'Assemblée nationale et premier signataire de la proposition de loi, que de second rang, elles n'en revêtent pas moins une importance centrale. En effet, l'initiative prise par nos collègues députés entend clairement répondre aux préoccupations manifestées en particulier par l'Assemblée de Corse à l'approche de l'échéance, au 31 décembre 2017, du régime fiscal spécifique applicable aux droits de mutation par décès pour les immeubles situés en Corse. Le président de l'Assemblée de Corse a ainsi confié à Maître Jean-Sébastien de Casalta, avocat au barreau de Bastia, une mission d'expertise ayant donné lieu à un rapport, remis en mai 2016, et intitulé « Pour un régime des droits de mutation après décès en Corse durable et juste ». Comme le souligne notre collègue député, l'Assemblée de Corse a par ailleurs adopté, à l'unanimité des votants, dans sa séance du jeudi 24 novembre 2016, une résolution exprimant « un avis très favorable » au contenu de la proposition de loi déposée par les députés.

Les dispositions fiscales dont la prolongation est proposée dans la présente proposition de loi arrivent à échéance au 31 décembre 2017 : leur prolongation aurait pu être envisagée dans le cadre de l'examen du prochain projet de loi de finances. Toutefois, il apparaît que le choix d'un véhicule législatif dédié puisse se trouver justifié par le fait que le Conseil constitutionnel ait, à deux reprises, censuré la prolongation de mesures fiscales spécifiques à la Corse dans les lois de finances pour 2013 et pour 2014<sup>2</sup>.

Quoiqu'il en soit, l'intention première des auteurs de la proposition de loi doit être saluée : il est absolument nécessaire que les travaux de titrement engagés par le groupement d'intérêt public pour la reconstitution des actes de propriété (GIRTEC) se poursuivent dans la mesure où il apparaît que, malgré le nombre de dossiers traités par cet organisme, de nombreux titres de propriété ne sont toujours pas établis en Corse. On dénombrait encore au 1<sup>er</sup> janvier 2012 en Corse 63 800 biens non délimités, pour 1 005 600 parcelles existantes, soit un taux de 6,4 %, contre 0,4 % au plan national. Ces biens représentent 15,7 % de la surface cadastrée de la Corse, ce qui en fait un problème réel qu'il convient de résoudre, plus de 200 ans après l'arrêté du 21 prairial an IX (10 juin 1801) dit «arrêté Miot».

---

<sup>1</sup> Rapport n° 4260 déposé le 30 novembre 2016.

<sup>2</sup> Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 et décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013.

Dans cette logique il apparaît cohérent d'accorder un avantage fiscal suite à la reconstitution des actes de propriété. Ainsi, l'article 3 qui prolonge et renforce l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit pour la première mutation de biens immobiliers postérieure à la reconstitution des titres de propriété, en ce qu'il vise ces situations bien précises, paraît satisfaisant. Seule la durée de prorogation - dix ans - est sujette à interrogation dans la mesure où, comme le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales l'a indiqué en séance publique à l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, l'usage veut que les dépenses fiscales soient reconduites pour trois ans.

Comme souligné dans le rapport de Maître de Casalta, « *le principe d'égalité devant la loi fiscale ne fait pas obstacle à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte, soit en rapport direct avec l'objet de la loi qu'il établit* ». La proposition de loi fait donc un lien très clair entre les incitations fiscales qu'elle propose de proroger et le désordre foncier en Corse.

Toutefois, si les biens non délimités représentent 15,7 % de la surface cadastrée de la Corse, les dispositions fiscales que la proposition de loi entend proroger de dix ans, voire rétablir après leur suppression s'agissant de l'exonération des droits de partage, s'appliquent à tous les biens immobiliers, y compris ceux qui sont délimités et dont les propriétaires sont connus. Il s'agit en effet de continuer à faire bénéficier de ces exonérations l'ensemble des immeubles situés en Corse, alors même que les problèmes de droits de propriété ne concernent qu'une partie des redevables, en repoussant du 1<sup>er</sup> janvier 2018 au 1<sup>er</sup> janvier 2028 l'application du droit commun des droits de succession<sup>2</sup>.

Dans sa décision de décembre 2012, le Conseil constitutionnel avait clairement jugé que « *le maintien du régime fiscal dérogatoire applicable aux successions sur des immeubles situés dans les départements de Corse conduit à ce que, sans motif légitime, la transmission de ces immeubles puisse être dispensée du paiement de droits de mutation ; que la nouvelle prorogation de ce régime dérogatoire méconnaît le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques* ».

Il peut donc être admis que ces dispositions fiscales dérogatoires ne visent pas exclusivement à favoriser la reconstitution des titres de propriété, qui fait l'objet précisément d'une incitation fiscale spécifique à l'article 3 de la présente proposition de loi, par ailleurs applicable sur l'ensemble du territoire national, mais à conserver, pour les héritiers de biens immobiliers en Corse, un régime fiscal plus favorable, ce qui, selon le rapport de

---

<sup>1</sup> Deuxième séance du jeudi 8 décembre 2016.

<sup>2</sup> Aux termes du troisième alinéa du I de l'article 1135 bis du code général des impôts, « Pour les successions ouvertes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, les immeubles et droits immobiliers situés en Corse sont soumis aux droits de mutation par décès dans les conditions de droit commun ».

Maître de Casalta, s'explique aussi en partie par les spécificités sociales, économiques et démographiques de la Corse. Selon ce rapport, la situation économique des Corses qui éprouveraient des difficultés à conserver un patrimoine familial du fait du montant des droits de succession, l'importance des successions en ligne collatérale pourraient être autant de facteurs de justification du prolongement d'un tel régime fiscal. Celui-ci ne s'applique par ailleurs plus aux biens immobiliers cédés à titre onéreux depuis le 23 janvier 2002, ce qui conduit à appliquer ces dispositions aux biens exclusivement transmis par donations ou par décès depuis cette date.

Si ces arguments peuvent être entendus, il n'en reste pas moins que les dispositions figurant aux articles 4 et 5 de la proposition de loi révèlent d'importantes fragilités au regard du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt. À cet égard, une prorogation de dix ans peut paraître excessive.

Enfin, l'exonération à hauteur de 50 % de la valeur du bien immobilier sur les droits de successions pour les immeubles situés en Corse est dans la proposition de loi équivalente à celle applicable à la première mutation d'un bien dont la propriété est reconstituée, ce qui ôte à ce dispositif son caractère réellement incitatif.

La commission des finances a donc adopté quatre amendements COM-4, COM-5, COM-6 et COM-7 visant à :

- limiter à trois ans la durée des prorogations de dépenses fiscales prévues aux articles 3 (première mutation entre vifs ou par décès d'un bien immobilier dont la propriété est reconstituée) et 4 (droits de mutation par décès pour les immeubles situés en Corse) et ce non seulement pour respecter la loi de programmation des finances publiques mais également pour répondre en partie aux exigences constitutionnelles (le Conseil constitutionnel avait censuré une prolongation pour cinq ans) ;

- différencier l'incitation fiscale entre les deux dispositifs en renforçant celle applicable à la première mutation à titre gratuit d'un bien immobilier dont la propriété est reconstituée, en portant le taux de l'exonération de 50 à 60 % afin que ce dispositif soit plus intéressant que le dispositif général pour les droits de succession ;

- supprimer, en contrepartie de cette revalorisation, l'exonération des droits de partage, dans la mesure où il s'agit de rétablir un dispositif supprimé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour l'ensemble des biens en indivision, alors même que ces indivisions peuvent ne pas être liées à des problèmes fonciers. La hausse de 50 à 60 % du montant de l'exonération précédemment citée devrait permettre de favoriser le règlement d'un certain nombre de situations.

---

## EXAMEN DES ARTICLES

### ARTICLE 3

(Art. 793 du code général des impôts)

#### **Prorogation de dix ans de l'exonération partielle des droits de mutation lors de la première mutation postérieure à la reconstitution d'un titre de propriété**

•  
**Commentaire : le présent article proroge de 10 ans et augmente le taux de 30 % à 50 % du dispositif prévu à l'article 793 du code général des impôts exonérant partiellement de droits de mutation la première mutation d'une propriété dont le titre a été reconstitué.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

La loi de finances pour 2015<sup>1</sup> avait introduit un dispositif visant à inciter fiscalement les usagers d'un bien immobilier dont le titre de propriété est inexistant à entreprendre les démarches visant à clarifier leur situation et favoriser la reconstitution du titre de propriété. Il s'agissait alors d'**accélérer la reconstitution sur l'ensemble du territoire national en accordant, de manière transitoire, une exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit (donations et successions).**

Le 8° de l'article 793 du code général des impôts dispose ainsi que sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit : *« les immeubles et droits immobiliers, à concurrence de 30 % de leur valeur, lors de la première mutation postérieure à la reconstitution des titres de propriété y afférents, sous réserve que ces titres de propriété aient été constatés par un acte régulièrement transcrit ou publié entre le 1<sup>er</sup> octobre 2014 et le 31 décembre 2017 ».*

Il est également précisé que *« cette exonération est exclusive de l'application au même bien, au titre de la même mutation ou d'une mutation antérieure, de toute autre exonération de droits de mutation à titre gratuit ».*

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté en commission et en séance publique sans modification, vise à augmenter le taux de l'exonération de 30 % à 50 % et à le proroger de 10 ans, jusqu'au 31 décembre 2027.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'allègement des droits de mutation à titre gratuit auxquels sont soumis les biens utilisés par des redevables ayant fait l'effort de mener à bien les démarches de reconstitution des titres de propriété vise à permettre un assainissement de la situation cadastrale et foncière des territoires concernés.

Certaines zones du territoire national se trouvent dans une situation foncière et cadastrale très dégradée, en raison de circonstances socio-historiques et géographiques qui marquent les territoires concernés constitués des départements d'outre-mer (DOM), de la Corse et d'espaces métropolitains situés notamment dans des zones montagneuses et pré-montagneuses. Dans son rapport rendu en octobre 2013, le groupe de travail constitué à la suite de la censure, par le Conseil constitutionnel, de l'article 14 de la loi de finances initiale pour 2013, dénombre en Corse 63 800 biens non délimités au 1<sup>er</sup> janvier 2012, pour 1 005 600 parcelles existantes, soit un taux de 6,4 %, contre 0,4 % au plan national. **Ces biens représentent 15,7 % de la surface cadastrée de la Corse. Le groupe de travail indique que ce taux est de 0,7 % pour un « échantillon de dix départements similaires » (Ardennes, Ariège, Aude, Creuse, Lozère, Pas-de-Calais, Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion).**

Si votre rapporteur émet une réserve quant à la durée élevée de la prorogation proposée par le présent article<sup>1</sup>, il estime que ce dispositif est proportionné, car limité aux seuls biens dont le titre a été reconstitué.

Il poursuit, en outre, un objectif d'intérêt général. En effet, l'incertitude qui pèse sur le droit de propriété et la délimitation de certains biens pénalise non seulement les propriétaires qui subissent cette situation d'insécurité juridique mais également les collectivités locales concernées et l'État, du fait notamment des risques de manque à gagner fiscal (droits de succession, impôts fonciers) et des problèmes de gestion du foncier local. Un territoire constitué de parcelles mal définies constitue en effet un véritable handicap sur le plan du développement économique et touristique. Le coût de ce dispositif est considéré comme « non connu » dans les documents budgétaires, mais est, selon les informations de votre rapporteur, modique. Il pourrait en outre être compensé par l'augmentation des recettes fiscales, qui échappent aujourd'hui aux impôts locaux faute de titres de propriété.

---

<sup>1</sup> Le dispositif initial, prévu par la loi de finances pour 2015, ne devait durer que trois ans.

---

Il faut relever que cet avantage fiscal n'est pas cumulable avec d'autres exonérations de droit de mutation à titre gratuit, notamment l'exonération de droits de succession dont bénéficient jusqu'au 31 décembre 2017 les biens situés en Corse (article 1135 *bis* du code général des impôts), à concurrence de 50 % de leur valeur. L'article 4 de la présente proposition de loi proroge également ce dispositif de dix ans.

Ainsi, en raison d'un taux d'abattement plus favorable pour le régime applicable en Corse aux droits de succession, les contribuables corses n'auraient intérêt à opter pour le dispositif prorogé par le présent article que pour les donations entre vifs.

Compte tenu de ces éléments, votre rapporteur propose deux amendements COM-4 et COM-5 visant à :

- d'une part, **porter le taux de l'exonération de 50 % à 60 %** afin que le dispositif prévu pour les biens dont la propriété est reconstituée soit plus incitatif que celui applicable de manière plus générale aux biens immobiliers situés en Corse concernant les mutations par décès ;

- d'autre part, **limiter à trois ans la durée de la prolongation de cette exonération** en conformité avec les dispositions de l'article 21 de la loi de programmation des finances publiques de 2014, qui prévoit que les créations ou extensions de dépenses fiscales doivent être revues au plus tard avant l'expiration d'une période de trois années suivant la date de leur entrée en vigueur.

**Décision de la commission : votre commission propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.**

ARTICLE 4

(Art 1135 bis du code général des impôts)

**Prorogation de dix ans de l'exonération partielle des droits de succession pour les biens immobiliers situés en Corse**

**Commentaire : le présent article vise à proroger de dix ans le régime dérogatoire en matière de droits de succession, mis en place en 2002 de façon transitoire, qui applique aux biens immobiliers situés en Corse une exonération partielle à hauteur de 50 %.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

**A. D'UNE EXONÉRATION DE FAIT À UN RETOUR PROGRESSIF AU DROIT COMMUN**

Le régime fiscal des successions en Corse a longtemps été déterminé par les dispositions de l'arrêté du 21 prairial an IX (10 juin 1801) concernant l'Enregistrement, plus connu sous le nom d' « arrêté Miot », dont l'article 3 dispose que « *ces droits seront exigibles dès que le Receveur de l'Enregistrement au Bureau de la situation des biens aura la connaissance du décès de l'ex-proprétaire, il en suivra le recouvrement sur les héritiers qui seront tenus en acquittant ces droits d'ajouter la déclaration des immeubles fictifs ainsi que celle du mobilier* ».

Soucieux de ne pas aggraver la facture fiscale, dans la mesure où la raison essentielle du non-paiement des droits de succession résidait alors dans le fait qu'ils étaient disproportionnés par rapport aux facultés contributives des habitants de l'île, il avait été décidé de supprimer les pénalités pour défaut de déclaration dans le délai de six mois.

Toutefois, ce même article prévoyait que « *la peine du droit encourue par défaut de déclaration dans le délai de six mois restera abrogée* ». L'absence de sanction a donc conduit à un très faible taux de déclaration des successions en Corse.

La valeur législative des dispositions de l'article 3 de cet arrêté, fixant le régime fiscal particulier des biens immeubles et droits immobiliers sis en Corse transmis par décès, a été reconnue par un arrêt de la Cour de cassation du 23 janvier 1875, Ministère public contre Costa et plusieurs fois confirmée<sup>1</sup>.

L'« arrêté Miot » a cessé de produire ses effets à compter du 23 janvier 2002, date de publication de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002

---

<sup>1</sup> Cour de cassation, pourvoi n° 82-10.688, 4 décembre 1984, Dame Benedetti.

relative à la Corse. Depuis cette date, le droit fiscal général en matière de successions s'applique, sous réserve d'aménagements spécifiques, en Corse, et les déclarations qui ne sont pas déposées dans les délais légaux font l'objet de pénalités.

**Toutefois, pour inciter à la reconstitution des titres de propriété, l'article 51 de la loi du 22 janvier 2002 a introduit un dispositif temporaire d'exonération totale, puis partielle, de 50 %, de droits de succession pour les immeubles et droits immobiliers situés en Corse autres que ceux acquis à titre onéreux depuis le 23 janvier 2002 (article 1135 *bis* du code général des impôts).**

#### ***B. LA CENSURE DE LA PROROGATION DU DISPOSITIF D'EXONÉRATION TOTALE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL***

L'article 14 du projet de loi de finances pour 2013 a prorogé la durée d'application des régimes dérogatoires pour les successions comportant des immeubles situés en Corse, en reportant l'application des règles de droit commun aux successions ouvertes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023. Il prévoyait ainsi :

- une exonération totale des droits de succession sur la valeur vénale des immeubles situés en Corse (autres que ceux acquis à titre onéreux depuis le 23 janvier 2002) et non plus l'exonération prévue de 50 % et un allongement de six à vingt-quatre mois du délai pour déposer les déclarations comportant de tels biens, pour les successions ouvertes jusqu'au 31 décembre 2017 ;

- une exonération de la moitié de la valeur vénale de ces mêmes immeubles situés en Corse pour les successions ouvertes du 1<sup>er</sup> janvier 2018 au 31 décembre 2022.

**Dans sa décision du 29 décembre 2012 (n° 2012-662 DC), le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article 14 du projet de loi de finances pour 2013.**

À défaut de prorogation, c'est par conséquent le calendrier du dispositif transitoire issu de l'article 51 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, prolongé par l'article 33 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, qui continue à s'appliquer.

Ainsi, les immeubles et droits immobiliers situés en Corse, qui bénéficiaient jusqu'au 31 décembre 2012 d'une exonération totale des droits de mutation par décès, sont exonérés à hauteur de 50 % de la valeur vénale de ces mêmes biens pour les successions ouvertes entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 31 décembre 2017. En l'état actuel du droit, le droit commun s'appliquera donc aux successions ouvertes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

**Le présent article, adopté sans modification en commission et en séance publique, proroge, pour une durée de dix ans, l'exonération de 50 % des immeubles et droits immobiliers situés en Corse de droits de mutation par décès.**

Il précise ainsi que cette exonération partielle s'applique jusqu'au 31 décembre 2027 et que les successions d'immeubles et droits immobiliers ouvertes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028, sont soumises aux droits de mutation par décès dans les conditions de droit commun.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

### A. UNE SITUATION DE DÉSORDRE FONCIER PRÉJUDICIALE

**En Corse, le désordre foncier s'explique par l'existence d'un nombre élevé de biens non délimités**, soit des terrains d'un seul tenant sur lequel s'exercent plusieurs droits de propriété pleins et entiers mais pour lequel les limites entre les différentes propriétés ne sont pas connues de l'administration. Cet état de fait entraîne de nombreux obstacles à la disposition des biens concernés, du fait de l'incapacité pour le propriétaire présumé d'un lot de bien non délimité de produire un titre de propriété sur un bien dûment identifié et délimité. La Corse se caractérise par un taux élevé de biens non délimités, de 6,4 % en 2012, contre 0,4 % sur le continent.

#### Taux de biens non délimités (BND)

	Nombre de communes	Nombre de parcelles	Nombre de BND	BND/Parcelles
Corse-du-Sud	124	346 200	21 100	6,1%
Haute-Corse	236	659 400	42 700	6,5%
Corse	360	1 005 600	63 800	6,4%
National	36 700	89 815 500	343 700	0,4%

Source : groupe « Bercy-Corse », d'après les statistiques foncières DGFIP, au 1<sup>er</sup> janvier 2012

Un second symptôme de successions non réglées est **la forte présence en Corse de biens dont le propriétaire officiel est très probablement décédé et de parcelles qui n'ont fait l'objet depuis des décennies d'aucune mutation au fichier immobilier des services de la publicité foncière.**

**Évaluation du nombre de propriétaires enregistrés  
comme nés avant 1920 par rapport au nombre de propriétaires apparents<sup>1</sup>**

	Nombre total	Nombre de parcelles	Surface (ha)
Propriétaires apparents	397 000	821 500	398 300
Propriétaires présumés décédés, nés avant 1920 ou ayant une date de décès renseignée	97 000	544 000	257 300
Pourcentage de propriétaires présumés décédés	24,4%	66,2%	64,6%

Source : groupe « Bercy-Corse »

Cette situation est source **d'insécurité juridique et a des conséquences significatives.**

L'absence de titres de propriété prive ainsi de la possibilité d'utiliser normalement les règles du droit civil, notamment en matière de règlements successoraux, de donations entre vifs, de réalisation d'échanges, de ventes, de baux pour les agriculteurs. Elle entrave les possibilités de recours aux organismes de crédit, faute de pouvoir faire valoir un titre.

La situation de désordre foncier est également lourde de conséquences pour les collectivités locales, puisqu'elle **empêche un recouvrement complet des impôts locaux, notamment de la taxe foncière.**

**B. DE NOMBREUSES MESURES NON FISCALES EN VIGUEUR POUR  
REMÉDIER AU DÉSORDRE FONCIER**

Diverses mesures, autres que fiscales, ont été prises afin de favoriser la régularisation de la situation foncière en Corse. Ainsi, le **recours à la prescription acquisitive<sup>2</sup>** permet d'acquérir un bien sans qu'il soit nécessaire de détenir un titre de propriété.

De même, l'article 641 *bis* du code général des impôts prévoyait, pour les successions intervenant jusqu'au 31 décembre 2012, sous certaines limites et conditions, un délai de déclaration prolongé à 24 mois (et non 6 mois comme en métropole). Afin de laisser aux héritiers le temps de

<sup>1</sup> *Personne figurant au cadastre comme étant titulaire d'un droit réel sur un bien et identifié par une clé unique. Le cadastre ne valant pas titre de propriété, ces personnes ne peuvent être considérées comme des propriétaires au sens juridique mais en présentent l'apparence.*

<sup>2</sup> *Aux termes de l'article 2258 du code civil, « la prescription acquisitive est un moyen d'acquérir un bien ou un droit par l'effet de la possession sans que celui qui l'allègue soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi ». Deux droits de propriété sont par conséquent susceptibles de coexister sur un même bien. En principe, la durée de la prescription acquisitive est de 30 ans mais elle est réduite à 10 ans lorsque le possesseur a acquis de bonne foi et par « juste titre ».*

---

s'adapter, le Gouvernement a pris le 31 janvier 2013 la décision de dispenser de pénalités, intérêts de retard et majoration les déclarations de succession comportant des immeubles situés en Corse enregistrées dans les vingt-quatre mois du décès. Cette dispense vaut à la condition que la propriété de ces biens soit régulièrement enregistrée dans le même délai<sup>1</sup>.

**En pratique, le délai de dépôt des déclarations de succession comportant des immeubles situés en Corse reste donc fixé à vingt-quatre mois, puisque les déclarations déposées dans un délai supérieur à six mois mais inférieur à vingt-quatre mois ne subissent pas de pénalités.**

Surtout, le Groupement d'Intérêt public pour la reconstitution des actes de propriété en Corse (GIRTEC) apporte une aide financière et administrative aux notaires et aux héritiers.

### Le GIRTEC

Afin de faciliter la mise en œuvre de la réforme de la propriété en Corse, et notamment de favoriser le développement économique de l'île, mais aussi faciliter l'évolution du régime des successions, l'article 42 de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités a créé un groupement d'intérêt public chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété en Corse pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus. L'État a financé le groupement à hauteur de 1 million d'euros annuel sur la période 2008-2011. Son financement a été prorogé jusqu'en 2020 par le Gouvernement. Dans son discours à l'Assemblée de Corse en juillet 2016, le Premier ministre a assuré que son financement serait désormais garanti jusqu'en 2027.

Ce groupement d'intérêt public, le GIRTEC peut prendre « toute mesure permettant de définir ces biens et d'en identifier leurs propriétaires et créer ou gérer l'ensemble des équipements ou services d'intérêt commun rendus nécessaires pour la réalisation de son objet ». Il est aujourd'hui présidé par M. Paul Grimaldi.

Il prend financièrement en charge, à la place des héritiers, les frais les plus lourds nécessités par la reconstitution des titres de propriété, principalement ceux exposés par les généalogistes et les géomètres, et informe l'ensemble des acteurs concernés sur l'avantage d'engager la procédure de titrisation.

Le GIRTEC n'est véritablement opérationnel que depuis l'automne 2008. Très peu connu en 2008, le GIRTEC a atteint sa vitesse de croisière en 2012, avec une capacité de traitement annuelle de l'ordre de 500 dossiers. Fin 2016, le GIRTEC avait traité 3 682 dossiers représentant 36 360 parcelles dont 3 747 parcelles assises d'un bâti.

**L'action du GIRTEC a notamment permis une augmentation du nombre de propriétaire apparents, et une baisse de propriétaires présumés décédés, à un rythme toutefois modéré.** L'augmentation du nombre de propriétaires apparents trouve sa source dans le règlement juridique de certaines situations (comme l'augmentation des partages mettant fin à des

---

<sup>1</sup> Rapport du groupe de travail « Bercy-Corse », octobre 2013.

indivisions de fait) et l'évolution du bâti (accroissement du nombre d'immeubles comprenant plusieurs propriétaires).

La baisse du nombre de propriétaires physiques dont la date de naissance est antérieure à 1910 s'explique aussi en grande partie par le travail réalisé par la DGFIP entre 2009 et 2011, consistant à agréger au niveau départemental ces données, qui étaient auparavant disséminées au niveau des communes.

#### Variation du nombre de propriétaires apparents et du nombre de propriétaires présumés décédés

	2009	2015	Variation 2009/2015
<b>Nombre total de propriétaires apparents</b>	325 752	351 646	+ 7,9 %
<b>Propriétaires présumés décédés</b>	103 192	83 431	- 19,1 %

Source : GIRTEC, d'après les données de la DGFIP

#### C. UNE PROROGATION DONT LA CONSTITUTIONNALITÉ PEUT ÊTRE MISE EN DOUTE

**Votre rapporteur rappelle que des dispositions proches de celles contenues dans le présent article ont d'ores et déjà été déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel.**

Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré, au sujet d'une disposition contenue dans la loi de finances pour 2013 qui visait à proroger l'exonération totale puis partielle des droits de succession en Corse pour cinq ans que « *le maintien du régime fiscal dérogatoire applicable aux successions sur des immeubles situés dans les départements de Corse conduit à ce que, sans motif légitime, la transmission de ces immeubles puisse être dispensée du paiement de droits de mutation ; que la nouvelle prorogation de ce régime dérogatoire méconnaît le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques* ».

Au vu de cette décision, **votre rapporteur s'interroge sur la constitutionnalité du présent article**, qui vise à proroger de dix ans le régime dérogatoire d'exonération partielle des biens immobiliers à hauteur de 50 % en matière de droits de succession. S'il entend les arguments du rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, Camille de Rocca Serra, qui rappelle que « *le principe d'égalité devant la loi fiscale ne fait pas obstacle à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet qui*

*l'établit* », il souligne que **la prorogation porte ici sur une durée importante, de dix ans, qui pourrait apparaître disproportionnée eu égard à l'objectif poursuivi.**

Sur le fond, votre rapporteur rappelle que **d'autres moyens existent pour permettre la régularisation foncière, et qui ne sont pas en contradiction avec le principe d'égalité devant l'impôt et présentent une plus grande sécurité juridique.** Ces derniers peuvent être de nature purement juridique, comme la prescription acquisitive (cf. *infra*) que l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi assouplit, ou reposer sur des dispositifs fiscaux nationaux, comme celui prévu à l'article 793 du code général des impôts, qui prévoit une exonération de droits de mutation pour la première mutation postérieure à la reconstitution du titre de propriété.

En 2002, notre collègue Paul Girod, alors rapporteur du projet de loi relatif à la Corse, rappelait que l'article créant l'exonération des droits de succession ne faisait « *que prolonger, temporairement, [la différence de traitement entre les contribuables héritant de biens en Corse et sur le continent], dans le but de mieux la faire disparaître* ». Force est de constater que cette situation a perduré.

En tout état de cause, il apparaît à votre rapporteur nécessaire de **limiter à trois ans la durée de la prorogation de cette exonération** en conformité avec les dispositions de l'article 21 de la loi de programmation des finances publiques de 2014, qui prévoit que les créations ou extensions de dépenses fiscales doivent être revues au plus tard avant l'expiration d'une période de trois années suivant la date de leur entrée en vigueur. Tel est l'objet de l'amendement COM-6. Le Conseil constitutionnel ayant, en décembre 2012, supprimé une prorogation de cinq ans, la restriction de la prorogation à trois ans apparaît par ailleurs de nature à réduire autant qu'il est possible les risques d'inconstitutionnalité.

**Décision de la commission : votre commission propose à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.**

---

*ARTICLE 5*  
(*Art. 750 bis A du code général des impôts*)

**Exonération pendant dix ans des droits de partage de succession  
sur les immeubles situés en Corse**

.

**Commentaire : le présent article prévoit le rétablissement, pour une durée de dix ans, du dispositif prévu à l'article 750 bis A du code général des impôts qui prévoyait une exonération temporaire des droits de partage sur les actes de partage de succession des immeubles situés en Corse.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

À l'issue du règlement d'une succession, les héritiers peuvent choisir de mettre fin à leur indivision, en signant un acte de partage, qui leur attribue certains biens. Aux termes de l'article 750 du code général des impôts, les contribuables qui effectuent cet acte de partage sont assujettis à un droit d'enregistrement ou à une taxe de publicité foncière de 2,50 % lorsque la succession intervient au profit de membres originaires de l'indivision, de leur conjoint, de leurs ascendants ou descendants ou des ayants droit à titre universel de l'un ou de plusieurs d'entre eux. Cette imposition est liquidée sur la valeur des biens, sans soustraction de la part de l'acquéreur.

L'article 11 de la loi de finances pour 1986<sup>1</sup> a introduit l'article 750 bis A du code général des impôts, qui exonérait, entre le 1<sup>er</sup> janvier 1986 et le 31 décembre 2001, à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse, les actes de partage des successions et les licitations de biens héréditaires de ce droit<sup>2</sup>. Ce dispositif a été reconduit par plusieurs lois successives, pour s'appliquer finalement jusqu'au 31 décembre 2014.

L'article 14 de la loi de finances pour 2013<sup>3</sup> prévoyait une prolongation de trois ans du dispositif, jusqu'au 31 décembre 2017 mais a été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2012<sup>4</sup>.

**Ainsi, l'exonération des droits de partage des successions sur les immeubles situés en Corse ne s'applique plus aux actes établis après le 31 décembre 2014.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985 de finances pour 1986.

<sup>2</sup> Qui s'élevait alors à 1 %.

<sup>3</sup> Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

<sup>4</sup> Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté sans modification en commission et en séance publique, **restaure jusqu'au 31 décembre 2027, le dispositif prévu à l'article 750 bis A du code général des impôts qui prévoyait une exonération temporaire des droits de partage sur les actes de partage de succession des immeubles situés en Corse.**

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur estime que cet article est sujet à certaines réserves.

Sur le fond, le dispositif restauré par le présent article est motivé par le fait que l'absence de déclaration des successions contribue à entretenir en Corse un **taux de partage des successions inférieur au reste de la France, hérité de l'histoire.** Il est, dans l'esprit de ses défenseurs, pertinent de favoriser l'établissement de ces actes de partage.

Il apparaît toutefois peu légitime de faire bénéficiaire de cette exonération l'ensemble des immeubles situés en Corse, alors même que les problèmes d'indivision de fait ne concernent qu'une minorité de redevables.

**Surtout, votre rapporteur rappelle qu'une disposition visant à proroger ce dispositif pour une durée limitée à trois ans a d'ores et déjà été censurée.** Le Conseil constitutionnel rappelait ainsi que l'application d'« *un régime fiscal dérogatoire applicable aux successions sur des immeubles situés dans les départements de Corse conduirait à ce que, sans motif légitime, la transmission de ces immeubles puisse être dispensée du paiement de droits de mutation<sup>1</sup> ; que la nouvelle prorogation de ce régime dérogatoire méconnaît le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques* ». **La contrariété à la Constitution d'une disposition prorogeant ce dispositif, non pas de trois mais de dix ans, pourrait être invoquée.**

Compte tenu par ailleurs de la proposition de votre rapporteur d'accroître l'avantage fiscal applicable pour la première mutation à titre gratuit d'un bien immobilier dont la propriété est reconstituée, **il est proposé de supprimer cet article (amendement COM-7).**

**Décision de la commission : votre commission propose à la commission des lois de supprimer cet article.**

---

<sup>1</sup> Cet impôt constitue en réalité un droit d'enregistrement, le Conseil constitutionnel ayant retenu la dénomination « droits de mutation » pour invalider l'ensemble de l'article 14 de la loi de finances pour 2013, qui comprend la prorogation de l'exonération des droits de partage.

*ARTICLE 6 (supprimé)***Gage financier**

Le présent article constituait le gage financier de la proposition de loi. Il prévoyait une compensation de la perte des recettes pour l'État pouvant résulter de son application par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à lever ce gage, avec l'avis favorable du rapporteur Camille de Rocca Serra.

**Décision de la commission : votre commission propose à la commission des lois de confirmer la suppression de cet article.**



---

**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS  
PAR LA COMMISSION DES FINANCES**

**N° COM-4**

ARTICLE 3

I. - Remplacer le taux :

50 %

par le taux :

60 %

II. - Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... - Les pertes de recettes résultant pour l'État de la majoration de 50 % à 60 % du taux d'exonération de droits de mutation à titre gratuit pour la première mutation de biens immobiliers postérieure à la reconstitution des titres de propriété sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

**N° COM-5**

ARTICLE 3

Remplacer l'année :

2027

par l'année :

2020

**N° COM-6**

ARTICLE 4

I. - Alinéa 2

Remplacer l'année :

2027

par l'année :

2020

II. - Alinéa 3

Remplacer l'année :

2028

par l'année :

2021

**N° COM-7**

ARTICLE 5

Supprimer cet article.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 31 janvier 2017, sous la présidence de M. Yvon Collin, vice-président, la commission a examiné le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis, sur la proposition de loi n° 207 (2016-2017) visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Cette proposition de loi, présentée par notre collègue député Camille de Rocca Serra et plusieurs de ses collègues de différents groupes politiques, a été adoptée par l'Assemblée nationale le 8 décembre dernier. Elle a été inscrite à l'ordre du jour du Sénat après que l'amendement de nos collègues Joseph Castelli et Jacques Mézard au projet de loi de ratification de plusieurs ordonnances relatives à la Corse, reprenant ses dispositions, a été déclaré irrecevable par la commission des lois. Le texte a été renvoyé à l'examen au fond de la commission des lois du Sénat, avec pour rapporteur notre collègue André Reichardt – et elle nous a délégué l'examen des articles 3, 4, 5 et 6, en raison de leur nature fiscale.

En effet, si les deux premiers articles modifient le code civil, les trois articles suivants modifient le code général des impôts, en visant les impôts dus au titre des droits de partage, qui sont des droits d'enregistrement, et des droits de mutation à titre gratuit entre vifs ou par décès (donations et successions), et le dernier article est relatif au gage, qui a été levé en séance par le Gouvernement.

L'article 3 proroge de dix ans et renforce, en la portant de 30 % à 50 % de la valeur des biens, l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit pour la première mutation de biens immobiliers postérieure à la reconstitution des titres de propriété, mesure de portée nationale qui doit s'éteindre au 31 décembre 2017.

L'article 4 proroge également de dix ans, jusqu'au 31 décembre 2027, l'exonération de 50 % des droits de succession pour les immeubles situés en Corse et n'ayant pas fait l'objet d'une mutation à titre onéreux depuis le 23 janvier 2002.

Enfin, l'article 5 rétablit pour dix ans l'exonération des droits de partage sur les actes de partage de succession des immeubles situés en Corse, exonération supprimée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Dans son rapport, notre collègue député Camille de Rocca Serra précise que le texte vise à sécuriser la reconstitution des titres de propriété et à faciliter le règlement des indivisions et, d'autre part, à prévoir des dispositions fiscales n'ayant pour objet « *que d'accompagner et d'encourager les dispositions d'ordre civil, qui sont de premier rang* ».

Même si ces mesures fiscales ne sont donc que de second rang, elles n'en revêtent pas moins une importance centrale. En effet, l'initiative de nos collègues députés répond directement aux préoccupations manifestées par l'Assemblée de Corse à l'approche de l'échéance du régime fiscal spécifique applicable aux droits de mutation par décès pour les immeubles situés en Corse, et de l'application du droit commun en matière d'impôt sur les successions.

Les dispositions fiscales dont la prorogation est proposée arrivent à échéance au 31 décembre 2017 : leur prorogation aurait pu être envisagée dans le cadre du prochain projet de loi de finances. Toutefois, le choix d'un véhicule législatif dédié se justifie par la crainte d'une nouvelle censure du Conseil constitutionnel, dès lors qu'il a déjà censuré la prolongation de mesures fiscales spécifiques à la Corse dans les lois de finances pour 2013 et pour 2014.

L'intention des auteurs de la proposition de loi doit être saluée : il est nécessaire que les travaux de « titrement » engagés par le groupement d'intérêt public pour la reconstitution des actes de propriété (GIRTEC) se poursuivent car, malgré le nombre de dossiers traités par cet organisme, de nombreux titres de propriété ne sont toujours pas établis en Corse. On dénombrait encore au 1<sup>er</sup> janvier 2012 en Corse 63 800 biens non délimités, pour 1 005 600 parcelles existantes, soit un taux de 6,4 %, contre 0,4 % au plan national. Ces biens représentaient 15,7 % de la surface cadastrée de la Corse. Par ailleurs, il faut noter que, malgré des améliorations, en 2015, sur un nombre de 351 646 propriétaires « apparents » encore 83 431 étaient présumés décédés, soit près d'un quart.

Ce problème de désordre foncier est réel, il faut poursuivre les travaux pour y remédier, plus de 200 ans après l'arrêté du 21 prairial an IX (10 juin 1801) dit « arrêté Miot ».

Dans cette logique, il est cohérent d'accorder un avantage fiscal après la reconstitution des actes de propriété. C'est le but de l'article 3, qui proroge et renforce l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit pour la première mutation de biens immobiliers postérieure à la reconstitution des titres de propriété : les situations visées sont précises, l'avantage fiscal est bien ciblé. Seule la durée de prorogation - dix ans - est sujette à caution dès lors que l'article 21 de la loi de programmation des finances publiques de 2014 dispose que les dépenses fiscales ne doivent pas être reconduites pour plus de trois ans et que la prolongation doit faire l'objet d'une évaluation.

Comme le souligne le rapport commandé par l'Assemblée de Corse, *« le principe d'égalité devant la loi fiscale ne fait pas obstacle à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte, soit en rapport direct avec l'objet de la loi qu'il*

*établit* ». La proposition de loi fait donc un lien très direct entre les incitations fiscales qu'elle propose de prolonger et le désordre foncier en Corse.

Toutefois, les autres mesures fiscales que ce texte prolonge de dix ans, voire rétablit – comme l'exonération des droits de partage –, s'appliquent à tous les biens immobiliers, y compris ceux qui sont délimités et dont les propriétaires sont connus. De fait, ces exonérations de droits de succession s'appliquent à l'ensemble des immeubles situés en Corse, alors même que les problèmes de droits de propriété ne concernent que certains de redevables.

Dans sa décision de décembre 2012, le Conseil constitutionnel avait jugé que « *le maintien du régime fiscal dérogatoire applicable aux successions sur des immeubles situés dans les départements de Corse conduit à ce que, sans motif légitime, la transmission de ces immeubles puisse être dispensée du paiement de droits de mutation ; que la nouvelle prorogation de ce régime dérogatoire méconnaît le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques* ». Il peut être admis que ces dispositions fiscales dérogatoires ne visent pas exclusivement à favoriser la reconstitution des titres de propriété, mais à conserver, pour les héritiers de biens immobiliers en Corse, un régime fiscal plus favorable, ce qui s'explique aussi en partie par les spécificités sociales, économiques et démographiques de la Corse. Si ces arguments peuvent être entendus, il n'en reste pas moins que les dispositions figurant aux articles 4 et 5 de la proposition de loi révèlent d'importantes fragilités au regard du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt. À cet égard, une prorogation de dix ans peut paraître excessive.

Enfin, l'exonération de 50 % sur les droits de successions pour les immeubles situés en Corse (sauf pour les biens immobiliers cédés à titre onéreux depuis le 23 janvier 2002) est dans la proposition de loi équivalente à celle applicable à la première mutation d'un bien dont la propriété est reconstituée, ce qui ôte à ce dispositif son caractère réellement incitatif.

Je vous propose donc quatre amendements visant à limiter à trois ans la prorogation de l'exonération de droits pour la première mutation d'un bien immobilier dont la propriété est reconstituée (article 3) ainsi que la prorogation des droits de mutation par décès pour les immeubles situés en Corse (article 4) ; à renforcer l'incitation fiscale pour la reconstitution des propriétés, en portant de 50 à 60 % l'exonération de la première mutation à titre gratuit d'un bien immobilier dont la propriété est reconstituée ; à supprimer, en contrepartie, l'exonération des droits de partage, dispositif supprimé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour l'ensemble des biens en indivision – et alors que, dans les cas visés, les indivisions peuvent ne pas être liées à des problèmes fonciers. La hausse du taux d'exonération que je vous propose devrait permettre de favoriser le règlement plus rapide d'un certain nombre de situations.

Je vous invite donc, mes chers collègues, avec ces quatre amendements, à sécuriser ce texte, sachant qu'une question prioritaire de

constitutionnalité (QPC) pourrait se produire – puisque n’importe quel contribuable, y compris dans l’Hexagone, pourrait se prévaloir de ces avantages au nom de l’égalité devant l’impôt, et donc interroger le Conseil constitutionnel à ce titre.

Quant à la perspective d’aller plus vite grâce à un vote conforme, elle est altérée par l’intention de la commission des lois d’adopter demain des amendements à ce texte.

**M. Philippe Dominati.** – Si le Sénat n’émet pas un vote conforme, ce texte a-t-il des chances d’aboutir dans cette législature ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Oui ; une commission mixte paritaire (CMP) pourrait se tenir très rapidement.

**M. Philippe Dominati.** – La réduction de l’exonération des droits de succession à trois ans me laisse circonspect. Le problème se pose depuis plus de deux siècles, je veux bien qu’un délai de dix ans soit trop long, mais un délai de trois ans, c’est assurément trop court : est-ce bien réaliste, ne retirez-vous pas toute efficacité juridique à ce texte ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Le Conseil constitutionnel a censuré une prorogation de cinq ans, la loi de programmation des finances publiques prévoit trois ans : vous pouvez proposer un délai plus long, mais je vous invite à donner toutes ses chances à ce texte en cas d’examen par le juge constitutionnel.

**M. Philippe Dominati.** – Cela revient à dire qu’on ne peut rien faire...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Si, mais en restant raisonnable.

**M. Richard Yung.** – Voilà deux cents ans que le problème dure, et nous devons prendre position pour le début du mois de février... Démarche bien française !

Résoudre un problème aussi ancien et délicat est un objectif auquel on ne peut que souscrire. Il est en effet assez choquant qu’une partie du territoire français soit sans cadastre et sans droits de succession. Aussi sommes-nous *a priori* plutôt favorables au dispositif.

Nous aimerions simplement savoir à combien son coût peut se monter.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – À 20 millions d’euros environ. L’enjeu budgétaire est donc loin d’être majeur. Il est vrai que, de toute manière, les choses vont mieux...

**M. Richard Yung.** – Je suppose que M. le rapporteur fait référence au déficit budgétaire, qui se réduit en ce moment...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – Comme la croissance !

---

Le problème est avant tout juridique : il se pose sur le plan du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt.

**M. Richard Yung.** - En ce qui concerne les amendements de M. le rapporteur, nous y sommes plutôt favorables. Au reste, il y a de fortes chances que les articles 4 et 5 de la proposition de loi soient censurés par le Conseil constitutionnel.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** - Je répète que l'augmentation de 50 % à 60 % du taux de l'exonération de droits de mutation à titre gratuit pour la première mutation postérieure à la reconstitution des titres vise à accentuer le caractère incitatif du dispositif. Si l'on ne différencie par l'avantage en faveur de celui qui a fait l'effort de reconstituer les titres, le dispositif n'est pas justifié par un motif d'intérêt général !

**M. Philippe Dominati.** - Est-ce à dire que l'Assemblée nationale ignore la jurisprudence du Conseil constitutionnel ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** - L'initiative des parlementaires est libre, sous réserve des irrecevabilités.

**M. Philippe Dallier.** - Quelqu'un a dit : L'Assemblée nationale vote un texte, le Sénat écrit la loi... À la réflexion, c'est peut-être bien vrai !

Le rapporteur a parfaitement raison d'attirer notre attention sur les risques que le dispositif courrait s'il était adopté en l'état, d'autant que ce qu'il annonce va très probablement se produire. Reste que cette question est complètement politique. On ne dit pas les choses telles qu'elles sont, et le vrai débat est ailleurs, sur des sujets plus vastes. Dans ces conditions, je ne sais plus bien quoi faire.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** - Ma responsabilité est de vous avertir des risques. Moyennant quoi chacun est entièrement libre de son vote.

Une analyse honnête du dispositif fait apparaître des risques très élevés. On peut, certes, considérer qu'il y a un signal politique à donner en matière de reconstitution des titres en Corse ; c'est là un autre sujet.

**M. Yvon Collin, président.** - Nous passons à l'examen des articles 3, 4, 5 et 6 de la proposition de loi, dont la commission des lois nous a délégué l'examen au fond.

### *Article 3*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** - L'amendement n° COM-4 augmente de 50 % à 60 % le taux de l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit pour la première mutation postérieure à la reconstitution des titres de propriété. Si l'avantage est identique pour la première mutation et pour les suivantes, il perd de son intérêt. L'exonération

doit être plus incitative pour ceux qui font l'effort de reconstitution des titres.

*L'amendement n° COM-4 est adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – L'amendement n° COM-5 réduit à trois ans la durée de la prorogation de l'exonération partielle. Certes, comme l'a souligné Philippe Dominati, trois ans est un délai court, surtout pour résoudre un problème qui dure depuis deux cents ans. Mais la durée de cinq ans a déjà été censurée par le Conseil constitutionnel, et celle de trois ans est conforme à la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques.

*L'amendement n° COM-5 est adopté.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 3 ainsi modifié.*

#### **Article 4**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – L'amendement n° COM-6 a le même objet que le précédent.

*L'amendement n° COM-6 est adopté.*

*La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 4 ainsi modifié.*

#### **Article 5**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur.** – L'amendement n° COM-7 supprime l'article 5. L'enjeu budgétaire de cet article est particulièrement limité, puisque les droits de partage représentent de petits montants. En revanche, vouloir rétablir un avantage qui a été supprimé n'apparaît pas pertinent.

*L'amendement n° COM-7 étant adopté, la commission proposera à la commission des lois de supprimer l'article 5.*

#### **Article 6 (Supprimé)**

*La commission proposera à la commission des lois de maintenir la suppression de l'article 6.*