N° 115

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 octobre 2026

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à **résoudre** *le* **fléau** *des* **désordres fonciers outre-mer***,*

Par MM. Marc-Philippe DAUBRESSE et Thani MOHAMED SOILIHI,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda*, présidente ;* MM. Marc-Philippe Daubresse, Olivier Bitz, Mmes Audrey Linkenheld, Cécile Cukierman, MM. Michel Masset, Benjamin Huin, Guy Benarroche, Cédric Chevalier, Fabien Bravi, Mmes Lauriane Josende, Isabelle Florennes, Marie-Pierre de La Gontrie*, vice-présidents ;* M. Christophe Chaillou, Mmes Jacqueline Eustache-Brinio, Marie Mercier, Olivia Richard*, secrétaires ;* M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, Hussein Bourgi, Mmes Sophie Briante Guillemont, Agnès Canayer, Evelyne Corbière Naminzo, M. Bastien Coriton, Mme Catherine Di Folco, M. Dimitri Doussot, Mmes Françoise Dumont, Françoise Gatel, Sylvie Josserand, MM. Éric Kerrouche, David Margueritte, Arnaud Marthey, Thani Mohamed Soilihi, Mmes Marie-Pierre Mouton, Corinne Narassiguin, MM. Jean-Jacques Panunzi, Paul Toussaint Parigi, Hervé Reynaud, Pierre Jean Rochette, Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Anne Souyris, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Marie-Claude Varaillas, Dominique Vérien, MM. Louis Vogel, Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : **450** rect. (2025-2026) et **116** (2026-2027)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL **5**

I. LE FONCIER ULTRAMARIN : DES BLOCAGES PERSISTANTS MALGRÉ PLUSIEURS INTERVENTIONS DU LÉGISLATEUR **5**

A. LE LÉGISLATEUR A MULTIPLIÉ LES DÉROGATIONS AU DROIT COMMUN DE L'INDIVISION SUCCESSORALE POUR DÉNOUER LES SITUATIONS FONCIÈRES ULTRAMARINES 5

B. UNE FISCALITÉ DES TRANSMISSIONS AMÉNAGÉE 6
1. Les partages *6*
2. Les mutations à titre gratuit *7*

C. DES MODES D'INTERVENTION DE LA PUISSANCE PUBLIQUE SUR LE FONCIER DÉLAISSÉ PEU OPÉRANTS EN OUTRE-MER 7

II. LA PROPOSITION DE LOI APPROFONDIT LE DROIT EXISTANT DANS L'OBJECTIF DE RENFORCER LA LUTTE CONTRE LES DÉSORDRES FONCIERS **7**

A. L'ARTICLE 1ER VISE À PARFAIRE DIFFÉRENTS DISPOSITIFS DE LA LOI « LETCHIMY » AFIN DE FACILITER LA SORTIE DE L'INDIVISION SUCCESSORALE EN OUTRE-MER 7

B. L'ARTICLE 2CONTIENT DIVERSES DISPOSITIONS VISANT À FACILITER LE RÈGLEMENT DES SUCCESSIONS ET À ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES D'INDIVISION 8

C. L'ARTICLE 3 : UN ENSEMBLE DISPARATE DE MESURES FISCALES 9
1. Des précisions sur les partages, licitations et cessions de droits successifs *9*
2. De nouvelles exonérations aux droits de mutations à titre gratuit *9*
3. Élargissement d'un dispositif à ce stade circonscrit à Mayotte *10*
4. Introduction d'une forme de fiducie-transmission *10*
5. Pérennisation du financement des SAFER ultramarines *10*
6. Une mesure relative à la fiscalité des biens faisant l'objet d'un droit de retour *10*

D. L'ARTICLE 4 : UN DISPOSITIF INNOVANT DE TRANSFERT TEMPORAIRE D'USUFRUIT DES BIENS VACANTS AU PROFIT DE L'ÉTAT 10

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 **10**

A. LA COMMISSION A SUBSTANTIELLEMENT MODIFIÉ LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 1ER ET DE L'ARTICLE 2 10

B. LA COMMISSION A RÉÉCRIT L'ARTICLE 3 12
1. Ce que la commission a modifié *12*
2. Ce que la commission a supprimé *12*

C. LA COMMISSION A SUPPRIMÉ L'ARTICLE 4 12

EXAMEN DES ARTICLES 15

- *Article 1er* **Dispositifs visant à compléter la loi dite « Letchimy » afin de faciliter la sortie de l'indivision successorale** 15
- *Article 2* **Dispositifs visant à faciliter le règlement des successions et à accélérer les procédures d'indivision** 25
- *Article 3* **Dispositifs fiscaux visant à inciter au règlement des indivisions successorales** 36
- *Article 4* **Introduction d'un nouveau mode d'intervention publique sur un bien immobilier privé aux fins de l'intégrer au parc locatif social** 47
- *Article 5* **Gage** 56

EXAMEN EN COMMISSION 57

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 *BIS* DU RÈGLEMENT DU SÉNAT ... 65

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 67

LA LOI EN CONSTRUCTION 69

L'ESSENTIEL

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.

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 assujetti 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 (article1135 *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).

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 1ER 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 1er 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 1er 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-même[1].

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 **référent en charge de la politique foncière** au sein des EPCI[2] et crée un **référent pour la régularisation foncière** dans les communes.

B. L'ARTICLE 2CONTIENT 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 ».

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 1er 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**[3].

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**

---

[1] *Article 481-1 du code de procédure civile.*

[2] *Établissement public de coopération intercommunale.*

[3] *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.*

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[1].**

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.

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.

---

[1] *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.*

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 immeuble 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 1ER 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 1er**, 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 a donc décidé de supprimer cet article.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée.**

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Dispositifs visant à compléter la loi dite « Letchimy » afin de faciliter la sortie de l'indivision successorale

L'article 1er propose plusieurs mesures d'adaptation et de simplification du dispositif instauré par la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 *visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer*, dite « loi Letchimy ». Certains dispositifs visent à faciliter le travail des notaires, par exemple dans leurs travaux d'identification des indivisaires ou pour la notification du projet de vente ou de partage, qui ne serait désormais effectuée que pour les indivisaires non signataires.

Certaines mesures complètent d'autres dispositions de la loi « Letchimy », comme la mise en place d'un référent « régularisation foncière » en plus du référent chargé du recensement des propriétés en indivision, ou encore la possibilité de vendre les biens indivis de gré à gré, dans l'objectif de raccourcir les délais de règlement des successions.

Si les rapporteurs ont jugé favorablement la plupart de ces mesures, ils ont néanmoins procédé, en plus de certaines modifications rédactionnelles, à la suppression de certains dispositifs qui risqueraient de porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété ou qui ne relèvent pas du domaine de la loi.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

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

a) Les nombreux cas d'indivision successorales entravent la politique du logement dans les territoires ultramarins

L'indivision est le régime juridique s'appliquant à un bien ou à un ensemble de biens partagés entre plusieurs propriétaires, dits indivisaires, qui disposent ensemble de pouvoirs concurrents sur celui-ci.

Les cas d'indivisions résultant de successions non réglées se sont multipliés au cours des dernières décennies en outre-mer, constituant une forme de « handicap structurel[1] » pour ces territoires, particulièrement dans les Antilles françaises, en Guyane, à Mayotte ou en Polynésie française. Aboutissant à des désordres fonciers, qu'on pourrait définir comme une absence de lien juridique sûr entre une parcelle ou un immeuble, ses occupants et ses propriétaires, ces cas « *empêchent le développement d'une politique du logement efficace* », selon l'exposé des motifs de la présente proposition de loi.

[1] *Rapport de Marc Vizy,* « Proposition de plan d'action pour la résorption des désordres fonciers en Martinique », *2026.*

Ces situations s'expliquent en partie par la persistance d'une tradition de transmission de la propriété foncière fondée sur l'oralité[1]. De plus, les auditions menées par les rapporteurs ont mis en lumière l'attachement de certains habitants ultramarins au principe de l'indivision, perçu comme un moyen d'échapper à des formes de spéculation qui pourraient engendrer une spoliation de leurs terres.

Néanmoins, de tels cas affectent en premier lieu les particuliers, qui ne peuvent normalement être contraints de demeurer dans l'indivision, aux termes de l'article 815 du code civil. L'existence d'un nombre important d'occupants sans droit ni titre des propriétés – donc sans sécurité juridique – depuis plusieurs générations fragilise tant les situations familiales privées que l'attractivité des territoires ultramarins. À titre d'exemple, 34 % des parcelles privées en Martinique sont en indivision, et parmi elles, 30 % comptent plus de trois indivisaires[2]. Les territoires d'outre-mer font face à des successions non réglées depuis plusieurs générations, qui génèrent des indivisions successorales regroupant parfois plus d'une centaine d'héritiers et qui sont, de ce fait, particulièrement complexes à résoudre.

b) Le droit commun prévoit de nombreux outils juridiques pour sortir de l'indivision

L'article 815-3 du code civil précise que le consentement de tous les indivisaires est requis pour effectuer les actes qui ne ressortissent pas à l'exploitation normale des biens indivis et les actes de disposition relatifs au bien indivis, à l'instar d'une vente ou d'un partage. Par dérogation au principe d'unanimité, les actes d'administration, notamment la vente des meubles indivis permettant de payer les dettes et les charges conséquentes à l'indivision ou la conclusion d'un mandat général d'administration du bien indivis, supposent de recueillir seulement une majorité d'au moins deux tiers des droits indivis[3].

De nombreux outils juridiques sont à la disposition des personnes privées pour régulariser leur situation foncière :

– un indivisaire peut céder à titre onéreux, à une personne étrangère à l'indivision, tout ou partie de ses droits dans les biens indivis. Ce faisant, il doit notifier par acte extrajudiciaire aux autres indivisaires le prix et les conditions de la cession. De cette manière, un coindivisaire peut faire savoir qu'il souhaite exercer son droit de préemption, dans un délai d'un mois suivant cette notification. Cela signifie qu'il devient prioritaire pour racheter la quote-part du cédant et qu'il a deux mois à compter de la date d'envoi de sa réponse au vendeur pour ce faire[4] ;

---

[1] *Dans le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon, le désordre foncier tient surtout à des propriétés dont les titres ne sont plus à jour, ce qui bloque la vente, la construction et le logement sur un territoire où les terrains sont déjà rares.*

[2] Ibid.

[3] *Cette dérogation au principe d'unanimité a été introduite par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006* portant réforme des successions et des libéralités.

[4] *Article 815-14 du code civil.*

– d'un commun accord, l'ensemble des indivisaires peut demander au notaire de procéder au partage ou à la vente du bien indivis. Ce partage amiable peut être total ou partiel, ce dernier cas ne permettant pas de résoudre pleinement l'indivision[1]. Une telle procédure suppose ainsi que tous les indivisaires soient identifiés, joignables et d'accord sur le prix de vente ou sur l'évaluation des biens à partager ;

– en cas d'impossibilité du partage amiable, en raison notamment du refus de consentement ou de l'absence de volonté de mener à terme le processus de l'un des indivisaires, le partage est effectué en justice. Dès lors, le tribunal du lieu d'ouverture de la succession ordonne les licitations[2], généralement sous forme de vente aux enchères publiques, et statue sur les demandes des indivisaires[3]. Le partage judiciaire peut être dit « complexe », lorsque le tribunal désigne un notaire pour procéder aux opérations de partage et commet un juge pour surveiller celles-ci[4]. En raison de la longueur et du coût de ces procédures, le partage judiciaire reste l'exception ;

– lorsque la vente d'un bien est impossible en raison de l'absence d'unanimité des indivisaires, cette aliénation peut être autorisée par le tribunal judiciaire, à la demande, exprimée devant un notaire, des indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis. Les indivisaires minoritaires peuvent toutefois s'y opposer, le tribunal appréciant alors si la vente porte une atteinte excessive à leurs droits. Dans le cas contraire, l'aliénation s'effectue par licitation[5].

c) Face à la persistance des désordres fonciers ultramarins, le législateur a progressivement permis une dérogation au droit commun afin de faciliter la sortie des indivisions successorales

(1) La loi dite « Letchimy » du 27 décembre 2018 déroge au principe d'unanimité prévu par le droit commun pour les actes de disposition

Plusieurs dérogations territorialisées ont été introduites par le législateur au cours des dernières années, par exemple en Corse[6], mais aussi et surtout dans les outre-mer, afin de répondre à la situation spécifique de ces territoires en matière d'indivision successorale.

---

[1] *Articles 835 à 839 du code civil.*

[2] *La licitation est l'autre dénomination de la vente publique d'un bien meuble ou immeuble pour mettre fin à une indivision, ici dans le cadre d'une succession.*

[3] *Articles 840 à 842 du code civil.*

[4] *Article 1364 du code de procédure civile.*

[5] *Article 815-5-1 du code civil.*

[6] *La loi n° 2017-285 du 6 mars 2017* relative à l'assainissement cadastral et à la résorption du désordre de la propriété, *prolongée par le législateur en février 2025, abaisse notamment à la majorité simple le seuil requis pour accomplir les actes d'administration indispensables à la bonne gestion du bien, et à la majorité des deux tiers le seuil requis pour accomplir à l'amiable des actes de disposition.*

La loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 *visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer*, dite « loi Letchimy », a ainsi été adoptée dans le but de « *résoudre les difficultés foncières ultramarines* »[1]. Elle concerne les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution[2], ainsi que les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Le dispositif introduit par cette loi n'a vocation qu'à être temporaire, en raison de l'atteinte au droit de propriété qu'il peut représenter, et ne s'appliquait donc initialement que jusqu'au 31 décembre 2028.

Cette loi permet de déroger au régime de droit commun de l'indivision, en permettant notamment de dépasser la règle de l'unanimité nécessaire pour vendre ou partager un bien indivis. Elle introduit ainsi une règle de majorité simple pour les successions ouvertes depuis plus de dix ans, pour un bien qui ne serait pas le local d'habitation dans lequel réside le conjoint survivant. D'autres garde-fous empêchent la conclusion d'une vente ou d'un partage de bien selon cette procédure, notamment si l'un des indivisaires est un mineur, un majeur placé sous tutelle ou présumé absent, sauf autorisation du juge des tutelles ou du conseil de famille.[3]

Selon cette procédure, le notaire choisi pour établir l'acte de vente ou de partage doit en notifier le projet aux indivisaires qui ne sont pas à l'initiative du projet, tout en procédant à sa publication par plusieurs voies (journal d'annonces légales, voie d'affichage, site internet). Les indivisaires minoritaires reçoivent ainsi toutes les informations utiles : l'identité des indivisaires à l'initiative du projet, la part qu'ils détiennent dans l'indivision, ainsi que tout autre élément nécessaire à leur bonne information[4].

Sur le modèle de la procédure de droit commun de vente d'un bien indivis par autorisation judiciaire[5], ce n'est qu'en cas d'opposition formelle d'un ou de plusieurs indivisaires, formulée dans un délai de trois mois, que la vente ou le partage est soumis au juge judiciaire[6]. Contrairement à la loi du 6 mars 2017 sur la Corse, la loi dite « Letchimy » ne se contente pas d'abaisser les seuils mais instaure également une procédure amiable renforcée, afin de limiter le recours à la justice aux seules oppositions explicites d'indivisaires connus. Dans le cas où le projet ne porte pas une atteinte jugée excessive par le tribunal judiciaire aux droits de ces indivisaires, celui-ci autorise la vente ou le partage.

---

[1] *Rapport n° 379 (2017-2018) fait par Thani Mohamed Soilihi au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi* visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, *déposé le 28 mars 2018.*

[2] *Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte.*

[3] *Article 1er de la loi dite* « Letchimy » *du 27 décembre 2018.*

[4] *Alinéas 1 et 2 de l'article 2 de cette même loi.*

[5] *Cette procédure, décrite précédemment, est régie par l'article 815-5-1 du code civil.*

[6] *Ce délai peut être porté à quatre mois, dans le cas où le projet de cession ou de partage porte sur un bien immobilier dont les quotes-parts sont détenues par au moins dix indivisaires ou lorsqu'au moins un indivisaire a établi son domicile à l'étranger, selon l'alinéa 4 de l'article 2 de cette même loi.*

En outre, cette loi introduit, en son article 5, une dérogation à l'article 887-1 du code civil, qui autorise l'annulation du partage successoral si un des héritiers en a été omis. Désormais, si celui-ci l'a été en raison « *de la simple ignorance ou de l'erreur* » et que le partage a déjà été soumis à la formalité de la publicité foncière ou exécuté par l'entrée en possession des lots, ils ne peuvent que solliciter de recevoir leur part en valeur[1], sans annulation du partage.

Enfin, lorsque le projet de vente du bien indivis est destiné à une personne étrangère à l'indivision, les règles de droit commun s'appliquent. Ainsi, tout indivisaire, ayant été mis au courant du prix et des conditions de la cession projetée, peut exercer un droit de préemption selon la procédure de l'article 815-14 du code civil, décrite précédemment.

(2) Le législateur a par la suite complété les dispositifs prévus par la loi « Letchimy »

Dans le but de faciliter la mise en œuvre de ces procédures, le législateur a introduit un référent chargé du recensement des propriétés en indivision dans les territoires ultramarins en question. Ce référent est nommé par chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de ces collectivités.

Les dispositions de la loi dite « Letchimy » ont surtout été renforcées par la loi n° 2024-332 du 9 avril 2024 *visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement*. Ce texte a permis le prolongement du dispositif dérogatoire jusqu'au 31 décembre 2038, ainsi que l'appréciation de l'atteinte du seuil de la majorité des droits indivis dès l'acte de notoriété après décès, afin de sécuriser les actes dressés par le notaire lors de la succession.

Cette loi a également complété le dispositif en introduisant un partage judiciaire par souche, pour les demandes introduites avant le 31 décembre 2038 et pour les successions ouvertes depuis plus de dix ans.

Le partage judiciaire par souche[2]

Ce dispositif peut être engagé lorsque la masse partageable comprend des biens immobiliers dépendant de plusieurs successions et lorsque ces biens ne peuvent être facilement partagés ou attribués, compte tenu du nombre important d'indivisaires et de la difficulté manifeste à les identifier et à les localiser dans un délai et à un coût raisonnable.

Il permet de « *franchir un premier pas dans la sortie de l'indivision* »[3] en opérant un partage par souche et non plus par tête, ne mettant donc pas fin à l'indivision dans son intégralité. Il peut avoir lieu si au moins un indivisaire par souche est partie à l'instance, toute personne intéressée disposant d'un délai d'un an pour y intervenir volontairement.

[1] *La loi du 9 avril 2024 mentionnée ultérieurement a supprimé la possibilité pour l'héritier omis de recevoir sa part en nature.*
[2] *Article 2-1 de la loi dite* « Letchimy ».
[3] *Rapport de Marc Vizy, 2026.*

À titre d'exemple, dans une succession dévolue en ligne descendante à quatre enfants – soit quatre souches – depuis décédés et laissant eux-mêmes des héritiers, le partage par souche permettra d'attribuer un quart indivis à chaque souche. Par la suite, chaque souche pourra régler ou non l'indivision existant en son sein, selon la procédure permise par la loi dite « Letchimy ».

Dans deux rapports publiés au cours des dernières années, la délégation sénatoriale aux outre-mer faisait état d'un bilan plutôt modeste de l'application de cette loi, qui ne serait que « *faiblement utilisée* »[1]. Néanmoins, au cours des auditions menées par les rapporteurs, le président de la chambre des notaires de La Réunion, Maître Bertrand Macé, a mis en exergue le bilan « *très positif* » du dispositif, qui permettrait de régler des indivisions successorales ouvertes depuis trois ou quatre générations. Le fait, pour un indivisaire minoritaire, de devoir s'opposer expressément à un projet d'acte de vente ou de partage peut le dissuader de le faire, et ainsi faciliter la résolution des procédures par un partage amiable.

2. La proposition de loi vise à parfaire différents dispositifs de la loi « Letchimy » afin de faciliter la sortie des indivisions successorales

Nombre de ces mesures sont issues des recommandations formulées dans les rapports de la délégation sénatoriale aux outre-mer consacrés à la question foncière, mais également dans celui intitulé « *Proposition de plan d'action pour la résorption des désordres fonciers en Martinique* », rédigé par Marc Vizy, administrateur de l'État, en 2026.

La première mesure, qui s'inscrit dans la continuité des travaux du Sénat, 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. Ce raccourcissement se justifie, selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, par le constat que les notaires se sont désormais pleinement appropriés le dispositif.

Lors des débats parlementaires en 2018, la proposition de loi « Letchimy » prévoyait d'ailleurs un tel délai de cinq ans, qui avait toutefois été jugé porteur d'une trop forte atteinte au droit de propriété, garanti constitutionnellement[2].

Les dispositions du 2° de la proposition de loi ajustent la rédaction de l'article 2 de la loi « Letchimy » afin de l'assouplir à plusieurs égards.

---

[1] *Rapport d'information n° 799 (2022-2023) fait par Vivette Lopez et Thani Mohamed Soilihi au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer,* Le foncier agricole en outre-mer : une reconquête nécessaire pour la souveraineté alimentaire*, déposé le 28 juin 2023 ; rapport d'information n° 206 (2024-2025) fait par Micheline Jacques au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer,* Foncier outre-mer : relever ensemble les défis*, déposé le 16 décembre 2024.*

[2] *Le droit de propriété est un droit protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par l'article 1er du protocole n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Les atteintes qui lui sont portées doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.*

Pour la notification du projet de vente ou de partage aux autres indivisaires, ainsi que pour la remise en main propre contre récépissé du projet d'acte aux indivisaires signataires et l'exercice du droit de préemption, il est ainsi proposé de retenir le critère de la signature – ou de l'absence de celle-ci –, et non plus l'absence d'initiative des indivisaires minoritaires.

Le dispositif précise également que les indivisaires qui s'opposent au projet de partage ou d'aliénation doivent en informer le notaire par courrier recommandé, et que la procédure accélérée au fond peut alors être engagée auprès du président du tribunal judiciaire lui-même, selon les modalités de l'article 481-1 du code de procédure civile.

La procédure accélérée au fond

Cette procédure permet à une partie de saisir le président du tribunal judiciaire pour obtenir une décision tranchant le litige sur le fond, mais dans des délais réduits. Cette demande est portée par voie d'assignation à une audience tenue aux jour et heure prévus à cet effet.

Elle permet d'assigner directement à une audience, en cas d'urgence manifeste et sur autorisation du président, y compris les jours fériés ou chômés ; la procédure n'est pas soumise au circuit de la mise en état et, en cas de renvoi, elle bénéficie généralement de délais d'audiencement plus courts.

Le président statue au fond : son jugement est exécutoire de droit à titre provisoire et peut faire l'objet d'un appel. L'intérêt d'une telle voie est donc d'obtenir en quelques semaines une décision afin d'accélérer la sortie éventuelle de l'indivision successorale.

L'article 1er propose en outre d'insérer dans la loi de 2018 un article additionnel créant une plateforme numérique qui centraliserait les projets de vente ou de partage transmis par les notaires, afin d'en renforcer la publicité. Cette plateforme 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. Outre-mer, les successions non réglées sur plusieurs générations peuvent en effet aboutir à des listes d'héritiers impossibles à établir avec certitude. Le III *bis* de l'article 1er de la loi dite « Letchimy » précise d'ailleurs que pour l'appréciation de l'atteinte du seuil de la moitié des droits indivis, peut être dressé, à la demande d'un ou plusieurs indivisaires, un acte de notoriété contenant l'affirmation qu'ils sont, seuls ou avec d'autres qu'ils désignent, propriétaires indivis du bien, et dans quelles proportions[1].

[1] *Selon les modalités fixées aux articles 730-1 à 730-5 du code civil.*

Ainsi, en pratique, le notaire recueille les éléments justificatifs et collecte les documents d'état civil nécessaires pour dresser l'acte de notoriété, tout en procédant aux vérifications qui s'imposent, en particulier en consultant le fichier central des dispositions de dernières volontés (FCDDV).

L'alinéa 14 de l'article 1er prévoit donc que seuls les indivisaires dont l'existence ne peut être légitimement ignorée, ou qui peuvent être identifiés sans diligences manifestement disproportionnées, soient pris en compte pour le calcul de la quote-part indivise – soit la fraction du bien appartenant à chaque indivisaire – et pour la notification aux indivisaires non signataires.

Dans le même esprit d'assouplissement, l'alinéa 15 tend à faciliter l'aliénation du bien indivis[1], en permettant qu'elle s'effectue soit par licitation – soit une vente aux enchères publiques d'un bien indivis ordonnée par le tribunal, en cas de désaccord persistant –, soit « de gré à gré », par une vente amiable à un acquéreur identifié, et donc sans enchères publiques. Cette aliénation serait en outre autorisée par le président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond, décrite précédemment.

Enfin, les dernières mesures de l'article 1er (alinéas 16 à 18) complètent l'article 6 de la loi de 2018, s'agissant du référent chargé du recensement des propriétés en indivision au sein de chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

En plus de son rôle actuel, ce référent serait désormais chargé d'appuyer les communes dans la mise en œuvre d'aides financières en faveur des usagers, dans le cadre d'un plan de résorption des désordres fonciers conclu entre les différentes parties prenantes. En outre, chaque commune de ces EPCI devrait désigner un référent pour la régularisation foncière, chargé de contribuer à l'exécution du plan d'action visant à résoudre les désordres fonciers. Selon le choix du conseil municipal, il pourrait s'agir d'un élu ou d'un fonctionnaire de la commune.

3. Si la commission a soutenu plusieurs mesures de simplification de la sortie de l'indivision, elle a écarté celles jugées trop attentatoires au droit de propriété ou relevant du domaine réglementaire

Si la commission des lois souscrit pleinement à l'intention des auteurs de la proposition de loi de faciliter la mise en œuvre de la loi « Letchimy » en complétant et en améliorant ses différents dispositifs, elle s'est attachée à ne pas laisser figurer au sein du texte des mesures qui pourraient porter une trop forte atteinte au droit de propriété.

Le délai de dix ans qui a été retenu pour désigner le champ des successions susceptibles de bénéficier du dispositif dérogatoire est cohérent avec le même délai, à compter du décès, dont disposent les héritiers

[1] *Article 815-5-1 du code civil.*

pour non seulement exercer l'option successorale[1], mais aussi pour exercer l'action en possession d'état pour établir une filiation *post mortem*[2] et ainsi prétendre exercer des droits dans la succession.

Les auditions menées par les rapporteurs ont confirmé qu'une réduction du délai à cinq ans risquerait de porter une atteinte excessive au droit de propriété de ceux qui n'y ont pas consenti, puisque les biens pourraient être vendus ou partagés alors même que le délai pour revendiquer des droits dans la succession ne serait pas expiré. Selon la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), « *le motif d'intérêt général poursuivi, qui avait jusqu'à présent conduit à admettre cette atteinte au droit de propriété pour les successions ouvertes depuis plus de 10 ans, risque de ne pas suffire à compenser l'élargissement* ».

En raison du risque d'inconstitutionnalité et d'inconventionnalité que cette proposition semble présenter, la commission a supprimé ce dispositif.

S'agissant des dispositions visant à simplifier la mise en œuvre du dispositif Letchimy, la commission les a jugées pertinentes, tout en y apportant certaines modifications rédactionnelles afin de parfaire le dispositif. En effet, la substitution des personnes non signataires aux indivisaires qui ne sont pas à l'initiative du projet permet de faciliter le travail des notaires, qui ne seraient plus tenus de notifier les indivisaires qui, sans avoir été à l'initiative du projet, l'ont néanmoins signé. De même, la notification par lettre recommandée semble permettre un niveau de formalisme suffisant.

La signature d'un acte de vente ou de partage

L'article 1367 du code civil prévoit que la signature d'un tel acte identifie son auteur et vaut consentement.

Au stade du projet de vente, son consentement s'analyse comme une offre (art. 1114 du même code). Il peut la rétracter librement tant qu'elle n'est pas parvenue au destinataire[3]. Ensuite, il ne peut plus la retirer avant le délai fixé ou, à défaut, un délai raisonnable[4]. Une rétractation fautive empêche la conclusion du contrat et engage sa responsabilité extracontractuelle, sans réparation du gain espéré.

Après la conclusion de la vente, le contrat est obligatoire et irrévocable[5], sauf preuve d'un vice du consentement. L'indivisaire signataire qui conteste sa signature doit exercer l'action en vérification d'écriture sous seing privé[6] ou l'action en inscription de faux[7].

Si la signature est ultérieurement invalidée et que l'indivisaire n'avait effectivement pas consenti à l'acte de cession du bien, la vente réalisée peut être annulée par le juge.

[1] *Article 780 du code civil : au bout de dix ans, l'héritier qui n'a pas pris parti est réputé renonçant.*
[2] *Article 330 du code civil.*
[3] *Article 1115 du code civil.*
[4] *Article 1116 du code civil.*
[5] *Articles 1103 et 1193 du code civil.*
[6] *Articles 287 à 298 du code de procédure civile.*
[7] *Articles 303 à 316 du code de procédure civile.*

En revanche, la commission a supprimé les dispositions visant à créer une plateforme numérique de publicité centralisant les projets de vente ou de partage transmis par les notaires.

En effet, si l'article 34 de la Constitution prévoit que la loi fixe les règles relatives aux successions et libéralités, il est relevé que la proposition de loi ne modifie pas les règles existantes en matière de publicité des projets de vente et de partage, précisées à l'article 2 de la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 et à l'article 1er du décret du 30 octobre 2020[1]. Si cette plateforme peut permettre d'étendre la connaissance des projets déjà soumis aux formalités de publicité prévues par les textes précités, sa création relève du domaine réglementaire.

La commission a jugé que le dispositif prévu à l'alinéa 14 permettrait de répondre aux difficultés rencontrées par les notaires pour mettre en œuvre la loi « Letchimy », en particulier lors de l'identification exhaustive des indivisaires. Celle-ci peut s'avérer longue et coûteuse, notamment en raison du recours nécessaire à des généalogistes, dont le nombre est limité dans ces territoires. Le dispositif proposé permettrait au notaire de déterminer la majorité requise sans que l'impossibilité d'identifier avec certitude l'intégralité des héritiers fasse systématiquement obstacle à la vente ou au partage.

Toutefois, si les notions d'existence « *légitimement ignorée* » et de « *diligences manifestement disproportionnées* » impliquent une appréciation des circonstances propres à chaque succession, il convient, afin de ne pas faire peser une responsabilité excessive sur les notaires en cas de contentieux[2], de prévoir des garanties suffisantes pour les indivisaires qui n'auraient pas pu être identifiés et notifiés. C'est pourquoi la commission a sécurisé juridiquement le dispositif en précisant que les indivisaires qui n'auraient pas reçu notification du projet peuvent tout de même exercer leur droit d'opposition à compter de la dernière mesure de publicité engagée.

Enfin, la commission a jugé utile la possibilité que l'aliénation soit également réalisable de gré à gré, dans un objectif de célérité de la vente.

Elle a par ailleurs procédé à une modification rédactionnelle du dispositif portant sur les référents pour le désordre foncier, auquel elle est également favorable.

---

[1] *Décret n° 2020-1324 du 30 octobre 2020* relatif aux modalités de publicité des projets de vente ou de partage portant sur des droits immobiliers indivis situés en Guadeloupe, Martinique, Guyane, à La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. *Ce décret précise que la publicité du projet d'acte est assurée par trois moyens : la publication dans un journal d'annonces légales, l'affichage en mairie ou sur l'immeuble objet de la vente ou du partage et sur le site internet de la chambre des notaires compétente.*

[2] *Selon la DACS,* « la responsabilité *[du notaire]* pourrait ainsi toujours être recherchée par un héritier omis s'il était établi qu'il disposait d'éléments de nature à révéler son existence ou qu'il n'avait pas accompli les diligences raisonnablement exigibles. En revanche, la seule découverte ultérieure d'un héritier ne saurait suffire à caractériser une faute du notaire. ».

En conséquence, la commission a adopté un amendement COM-2 des rapporteurs visant à modifier l'article 1er selon les mesures précédemment exposées.

La commission a **adopté** l'article 1er **ainsi modifié**.

Article 2

Dispositifs visant à faciliter le règlement des successions et à accélérer les procédures d'indivision

L'article 2 de la proposition de loi propose diverses mesures visant à simplifier le droit existant afin de lutter plus efficacement contre les désordres fonciers, en mobilisant des outils juridiques à la main des particuliers ou des collectivités locales.

Certains dispositifs visent, en cohérence avec le renforcement de la loi dite « Letchimy » prévu par l'article 1er, à accélérer la résolution des opérations successorales, comme la neutralisation de l'article 780 du code civil – qui permet d'interrompre le délai d'option de dix ans – ou la réduction de moitié des délais permettant au tribunal judiciaire de déclarer une personne absente. D'autres mesures tendent à pallier l'éventuelle inertie d'un des coindivisaires, en facilitant sa représentation, par un mandataire par exemple.

En outre, certaines dispositions de l'article renforcent les moyens d'action des collectivités locales pour lutter contre les phénomènes liés aux désordres fonciers, notamment les parcelles en état d'abandon manifeste.

Si les rapporteurs partagent l'objectif des auteurs de la proposition de loi de faciliter les opérations successorales pour lutter contre les désordres fonciers, ils ont toutefois apporté plusieurs modifications visant à assurer la sécurité juridique et l'efficacité de l'article 2. Sur proposition des rapporteurs, la commission a supprimé des dispositions qui présentaient un risque d'inconstitutionnalité, qui étaient déjà satisfaites par le droit en vigueur ou qui relevaient du domaine réglementaire. Elle a par ailleurs complété plusieurs dispositifs pertinents afin de garantir les droits de l'ensemble des indivisaires.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

1. Le droit en vigueur prévoit déjà plusieurs mécanismes permettant de dénouer les successions

Au-delà des règles propres à l'indivision successorale et à ses particularités dans les territoires ultramarins[1], il convient de détailler juridiquement plusieurs mécanismes affectés par le dispositif du présent article.

[1] Cf. *commentaire de l'article 1er*.

a) Le délai d'option

En matière de successions, l'option successorale est encadrée par le code civil, qui fixe des délais précis pour garantir les droits des héritiers comme des créanciers.

L'option de l'héritier correspond à l'acceptation pure et simple de la succession ou à la renonciation à celle-ci[1], selon l'article 768 du code civil. À compter de l'ouverture de la succession, l'héritier ne peut être contraint à opter avant l'expiration d'un délai de quatre mois, au terme duquel il peut être sommé de prendre parti, notamment à l'initiative d'un cohéritier[2]. S'il ne le fait pas et qu'il ne demande pas de délai supplémentaire auprès du juge, il est réputé acceptant pur et simple[3].

En revanche, si l'héritier n'opte pas dans un délai de dix ans à compter de l'ouverture de la succession, il est réputé renonçant.

Par dérogation à cette disposition, le dernier alinéa de l'article 780 du code civil prévoit que le délai d'option ne court pas « *tant que le successible a des motifs légitimes d'ignorer la naissance de son droit, notamment l'ouverture de la succession* »[4]. Cette mesure permet de garantir le droit de propriété des héritiers qui ignoraient légitimement le décès du *de cujus*, par exemple parce que les autres héritiers lui auraient volontairement caché le décès.

b) La déclaration d'absence d'un héritier

L'absence, au sens du code civil, concerne les personnes qui ont cessé de paraître au lieu de leur domicile ou de leur résidence sans que l'on ait eu de nouvelles. Elle comprend deux phases.

Dans un premier temps, la « présomption d'absence » est constatée par le juge des tutelles à la demande des parties intéressées ou du ministère public[5]. La personne est néanmoins présumée vivante. L'objectif de cette phase est de mettre en place un régime de gestion des biens de la personne absente, proche du régime de la tutelle, afin que son patrimoine soit géré et qu'elle puisse récupérer ses biens si elle réapparaît.

Dans un second temps, la « déclaration d'absence » par le tribunal judiciaire intervient soit à l'issue d'un délai de dix ans suivant le jugement constatant la présomption d'absence, soit à l'issue d'un délai de vingt ans

---

[1] *Il peut également* « accepter la succession à concurrence de l'actif net », *c'est-à-dire accepter l'héritage en ne payant les dettes du défunt que dans la limite de la valeur des biens qu'il reçoit, lorsqu'il a vocation à recevoir tout ou partie de la succession.*

[2] *Article 771 du code civil.*

[3] *Article 772 du code civil.*

[4] *En revanche, lorsque le délai de prescription est expiré, celui qui se prévaut de sa qualité d'héritier doit justifier qu'il a accepté, en son nom propre ou au nom de celui dont il tient cette qualité, la succession avant l'expiration du délai.*

[5] *Article 112 du code civil.*

à compter du jour où la personne a cessé de paraître à son domicile et de donner de ses nouvelles, dans le cas où aucune présomption d'absence n'aurait été constatée[1].

Une fois le jugement déclaratif d'absence rendu, la personne est présumée décédée, ce qui emporte plusieurs effets comme la dissolution du mariage ou l'ouverture de la succession de l'absent[2].

Cependant, si l'absent se manifeste ou si son existence est prouvée postérieurement au jugement, celui-ci peut être annulé par le juge. Aux termes de l'article 130 du code civil, la personne peut retrouver ses droits patrimoniaux. De plus, le partage de ses biens, s'il a déjà eu lieu, peut être remis en cause.

c) La représentation des héritiers par un mandataire

Afin de pallier l'inertie de certains héritiers, qui peut prolonger et complexifier les opérations successorales, le droit en vigueur prévoit plusieurs modalités.

Aux termes de l'article 837 du code civil, lorsque l'héritier demeure taisant au cours des opérations de partage, ses cohéritiers peuvent, après une mise en demeure restée infructueuse pendant trois mois, demander au juge de désigner une personne qualifiée pour le représenter. Cette faculté permet notamment de poursuivre un partage amiable[3] malgré la défaillance de l'indivisaire.

Dans un même objectif de représentation, l'article 813 du code civil permet aux héritiers de confier, d'un commun accord, l'administration d'une succession à un mandataire. Le mandat confié à l'un des héritiers ou à un tiers est alors soumis au régime du mandat de droit commun[4] : le mandataire ne peut en principe effectuer que les actes d'administration de la succession. Il dispose toutefois du pouvoir d'aliénation ou d'hypothèque si un mandat exprès lui est confié[5]. Il ne peut accomplir aucun acte excédant ce cadre[6].

d) Les notions d'urgence et d'intérêt commun des coindivisaires

Parmi les actes relatifs aux biens indivis, on peut distinguer ceux qui touchent aux notions d'urgence et d'intérêt commun.

L'article 815-5 du code civil permet à un indivisaire d'être autorisé à passer seul un acte pour lequel le consentement d'un coindivisaire serait nécessaire, si le refus de celui-ci met en péril l'intérêt commun. Le juge autorise ou non cette dérogation aux règles de droit commun de l'indivision successorale : il doit pour cela disposer d'une marge d'appréciation sur ce que

---

[1] *Article 122 du code civil.*
[2] *Article 128 du code civil.*
[3] Cf. *commentaire de l'article 1er.*
[4] *Ce régime est prévu par les articles 1984 à 2010 du code civil.*
[5] *Article 1988 du code civil.*
[6] *Article 1989 du code civil.*

recouvre l'intérêt commun, afin d'éviter de porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété des indivisaires qui ne sont pas d'accord avec l'acte envisagé.

En outre, le président du tribunal judiciaire peut prescrire ou autoriser toutes les mesures urgentes que requiert l'intérêt commun, selon l'article 815-6 du code civil. Cela inclut notamment le fait d'autoriser un indivisaire à percevoir des débiteurs de l'indivision une provision destinée à faire face aux besoins urgents, ou encore à conclure seul un acte de vente d'un bien indivis[1].

e) Les baux à réhabilitation

Le bail à réhabilitation est défini comme le contrat par lequel un preneur[2] s'engage à réaliser dans un délai déterminé des travaux d'amélioration sur l'immeuble du bailleur et à le conserver en bon état d'entretien et de réparations de toute nature, en vue de louer cet immeuble à usage d'habitation pendant la durée du bail.

En fin de bail, les améliorations réalisées bénéficient au bailleur sans indemnisation. Quant au locataire, il peut se voir proposer par le bailleur un nouveau bail prenant effet au terme du bail à réhabilitation. Par ailleurs, trois mois avant l'extinction du bail, le preneur propose au locataire qui n'a pas conclu de nouveau bail et qui remplit certaines conditions de ressources la location d'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités[3]. Si le locataire a refusé ces deux offres, il est déchu de tout titre d'occupation à l'expiration du bail à réhabilitation[4].

Le bail à réhabilitation est consenti par ceux qui ont le droit d'aliéner et dans les mêmes conditions et formes que l'aliénation. Il est conclu pour une durée minimale de douze ans (article L. 252-1 du code de la construction et de l'habitation). À l'instar du bail emphytéotique et du bail à construction, il confère au preneur un droit réel immobilier.

Comme il s'agit d'un acte de disposition, un tel contrat, assimilable à l'aliénation, ne peut donc en principe être conclu qu'à l'unanimité des indivisaires.

---

[1] *L'urgence s'apprécie lorsqu'un retard dans la vente causerait un préjudice financier ou matériel imminent au patrimoine indivis, par exemple en cas de risque de saisie immobilière du bien indivis. Une telle vente doit profiter à l'ensemble des membres de l'indivision, ce qui justifie l'intérêt commun, par exemple en cas de dégradation matérielle importante du bien.*

[2] *Ce preneur doit impérativement être l'une des personnes morales limitativement énumérées par l'article L.251-1 du code de la construction et de l'habitation, soit un organisme d'habitations à loyer modéré, soit une société d'économie mixte dont l'objet est de construire ou de donner à bail des logements, soit une collectivité territoriale, soit un organisme de foncier solidaire, soit un organisme bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation.*

[3] *Article L. 252-4 du code de la construction et de l'habitation.*

[4] *Article L. 252-5 du même code.*

f) La procédure d'abandon manifeste d'une parcelle

L'article L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « *[l]orsque, dans une commune, des immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public, installations et terrains sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus, le maire engage la procédure de déclaration de la parcelle concernée en état d'abandon manifeste* ».

Après l'établissement d'un procès-verbal provisoire dressé par le maire et constatant l'abandon manifeste, un délai de trois mois doit s'écouler à compter de l'exécution des mesures de publicité et de notification aux propriétaires avant qu'un procès-verbal définitif puisse être dressé.

Durant ce délai, les propriétaires peuvent mettre fin à la procédure en réalisant des travaux ou en s'engageant à les réaliser dans un délai fixé par convention avec le maire[1]. Dans le cas contraire, le maire constate par un procès-verbal définitif l'état d'abandon manifeste de la parcelle et saisit le conseil municipal. Celui-ci décide s'il y a lieu de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste.

Le cas échéant, le maire en poursuit l'expropriation, selon les règles déterminées par l'article L. 2243-4 du CGCT.

La procédure simplifiée d'expropriation prévue par le CGCT

L'article L. 2243-4 du CGCT prévoit une procédure simplifiée d'expropriation des biens ayant fait l'objet d'une déclaration d'état d'abandon manifeste.

Le maire constitue un dossier présentant le projet d'acquisition publique et son coût estimatif, soumis aux observations du public pendant au moins un mois. Si la commune n'engage pas la procédure dans un délai de six mois, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'habitat ou le département peut, sous certaines conditions, prendre le relais.

Le préfet peut ensuite déclarer l'utilité publique du projet, désigner les biens à exproprier et fixer une indemnité provisionnelle, qui ne peut être inférieure à l'évaluation du service chargé des domaines.

La prise de possession intervient après paiement ou consignation de cette indemnité, puis la procédure d'expropriation de droit commun est poursuivie.

g) La prescription acquisitive

La prescription acquisitive, ou usucapion, prévue par le code civil, permet d'acquérir la propriété d'un bien par l'effet de la possession prolongée dans le temps, même sans titre de propriété initial[2]. L'article 2261 du code civil prévoit ainsi que « *[p]our pouvoir prescrire, il faut une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque, et à titre de propriétaire* ».

[1] *Article L. 2243-3 du CGCT.*
[2] *Article 2258 du code civil.*

Il en va différemment dans le cas des indivisions successorales. En principe, la possession d'un coindivisaire ne lui permet pas de prescrire à l'égard de ses coindivisaires au sens de l'article 2261 précité, dès lors que sa possession est réputée équivoque.

En effet, une possession non équivoque exige l'intention de se conduire en propriétaire, or les actes de possession exécutés par un coindivisaire sont présumés être faits en cette qualité et non en celle de seul propriétaire.

Si des actes de possession démontrent l'intention manifeste de se comporter comme seul propriétaire du bien indivis dont il établit avoir la possession exclusive, il peut y avoir prescription acquisitive[1].

2. L'article déroge au droit commun des successions et de l'indivision pour accélérer le règlement des successions et résorber les désordres fonciers outre-mer

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 aux départements et régions d'outre-mer (DROM), ainsi qu'aux collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, soit le même champ que celui de la loi dite « Letchimy »[2]. Plusieurs de ces dispositions sont limitées dans le temps jusqu'au 31 décembre 2038, à l'instar du dispositif dérogatoire introduit par cette loi.

Ces mesures s'inspirent, pour l'essentiel, des conclusions des différents rapports de la délégation sénatoriale aux outre-mer[3] et du rapport de Marc Vizy, précité[4].

En premier lieu, l'article prévoit que la règle de l'article 780 du code civil précité ne s'appliquerait pas aux successions ouvertes entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2038. L'exposé des motifs justifie cette dérogation au droit commun par la difficulté de prouver qu'un héritier visé par la procédure avait bien connaissance du décès et de l'ouverture de la succession.

---

[1] *Cour de Cassation, Chambre civile 3, décision du 6 juin 1974, 72-12.423.*

[2] *Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018* visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

[3] *Rapport n° 721 (2015-2016) fait par Thani Mohamed Soilihi, Mathieu Darnaud et Robert Laufoaulu au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer,* Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières : 30 propositions au service du développement des territoires, *déposé le 23 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,* Le foncier agricole en outre-mer : une reconquête nécessaire pour la souveraineté alimentaire, *déposé le 28 juin 2023 ; rapport d'information n° 206 (2024-2025) fait par Micheline Jacques au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer,* Foncier outre-mer : relever ensemble les défis, *déposé le 16 décembre 2024.*

[4] *Rapport de Marc Vizy,* « Proposition de plan d'action pour la résorption des désordres fonciers en Martinique », *2026.*

Le 2° de l'article vise également à réduire de dix à cinq ans le délai permettant au tribunal judiciaire de déclarer l'absence d'une personne à compter du jugement qui a constaté la présomption d'absence[1]. La même déclaration pourrait être faite dans un délai de dix ans, contre vingt ans aujourd'hui, à compter du jour où la personne a cessé de paraître au lieu de son domicile.

Le dispositif introduit par le 3° permettrait de confier l'administration de la succession à un mandataire – l'un des indivisaires ou un tiers – avec l'accord des héritiers détenant plus de la moitié des droits successoraux. Cette disposition dérogerait ainsi à la règle de l'unanimité exigée par l'article 813 du code civil pour ce faire.

Le 4° prévoit que, lorsque la succession est ouverte depuis plus de cinq ans, la mise en péril de l'intérêt commun et l'urgence[2] seraient réputées acquises. Dans sa rédaction initiale, la disposition introduit donc une présomption irréfragable au sens de l'article 1354 du code civil, c'est-à-dire que cette présomption ne peut être renversée par une preuve contraire.

L'article 2 comprend également deux mesures visant à pallier l'éventuelle inertie d'un coindivisaire et éviter qu'elle ne bloque le déroulement des opérations. D'une part, pour l'application de l'article 772 du code civil, selon lequel l'héritier qui ne prend pas parti dans les deux mois suivant la sommation d'opter est réputé acceptant pur et simple, il prévoit que le juge pourrait désigner toute personne physique ou morale pour le représenter dans les opérations de gestion, de conservation et de liquidation de la succession (5°). D'autre part, il permettrait au juge de choisir le représentant d'un héritier défaillant parmi les personnes inscrites sur une liste établie par le tribunal judiciaire et consultable au greffe (7°).

En outre, le recours par le notaire à un expert chargé d'évaluer les immeubles indivis est précisé dans ses modalités : il serait justifié dans les cas où la valeur des biens atteint au moins 100 000 euros. Par ailleurs, les héritiers détenant plus de la moitié des droits successoraux pourraient choisir l'expert sans condition d'unanimité (6°).

Le 8° prévoit d'étendre aux biens en indivision la procédure des baux à réhabilitation. Cela offrirait la possibilité, selon l'exposé des motifs, de résorber le phénomène dit des « dents creuses »[3]. La mesure se justifierait par le fait que le bail à réhabilitation est aujourd'hui difficile à utiliser sur un bien indivis, un seul indivisaire récalcitrant ou introuvable pouvant bloquer l'opération. L'extension permettrait à une commune, à un aménageur ou à un bailleur social de prendre à bail des immeubles dégradés en indivision, de les remettre en état et de les louer sans attendre la sortie d'indivision.

---

[1] *Cf.* supra.

[2] *Articles 815-2 à 815-7-1 du code civil.*

[3] *Ce phénomène renvoie à l'existence de parcelles de terrain vides ou inoccupées au milieu d'un tissu urbain déjà construit, selon le rapport de Marc Vizy.*

Deux autres dispositions visent les biens concernés par une procédure d'abandon manifeste.

Le 9° permettrait au maire de se substituer aux indivisaires pour prendre les mesures de conservation et accomplir les actes de gestion nécessaires, lorsque la parcelle a été déclarée en état d'abandon manifeste par le conseil municipal.

Le 10° prévoit que les notaires pourraient procéder à la vente de la parcelle en état d'abandon manifeste, ainsi que des immeubles s'y trouvant, à la demande d'un seul des indivisaires.

Enfin, les deux dernières mesures de l'article 2 visent respectivement à :

– encadrer le délai de réponse de la caisse d'allocations familiales (CAF) et des caisses de retraite en cas de décès d'une personne bénéficiaire d'aides. Ces organismes doivent indiquer si la personne décédée percevait des prestations remboursables à son décès, auquel cas ils peuvent prélever le montant à rembourser sur l'actif de la succession. Or ce délai est souvent trop long et bloque le partage entre les héritiers, selon l'exposé des motifs. Pour faciliter le traitement du dossier par le notaire, le dispositif prévoit un délai maximal de deux mois ;

– tenir compte du fait que de nombreuses terres agricoles ultramarines sont exploitées par un coindivisaire avec la tolérance des autres, en rendant applicable la prescription acquisitive entre coindivisaires. Ainsi, par dérogation à l'article 2262 du code civil, qui prévoit que « [l]*es actes de pure faculté et ceux de simple tolérance ne peuvent fonder ni possession ni prescription* », l'exploitation d'une parcelle répartie entre indivisaires par simple accord verbal pourrait fonder la possession de l'exploitant.

3. La commission a modifié cet article en profondeur dans un souci de sécurité juridique, en supprimant notamment les dispositions inconstitutionnelles ou déjà satisfaites par le droit en vigueur

La commission a jugé favorablement l'esprit du présent article, qui vise à faciliter le règlement des successions en simplifiant et en accélérant les procédures correspondantes. Néanmoins, par son amendement COM-3, elle a estimé nécessaire d'apporter certaines modifications, poursuivant un triple objectif de sécurité juridique, de lisibilité et d'efficacité.

a) La commission a supprimé certaines dispositions présentant un risque trop élevé d'inconstitutionnalité

En premier lieu, la proposition de dérogation à l'article 780 du code civil, qui ferait 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, présente un risque d'inconstitutionnalité à deux égards :

– d'une part, l'héritier dont les autres indivisaires ignoraient l'existence ne pourrait plus faire valoir ses droits dans la succession. Le motif d'intérêt général poursuivi ne paraît pas suffire à justifier l'atteinte au droit de propriété qu'un tel cas entraînerait ;

– d'autre part, la disposition serait applicable aux successions ouvertes entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2028, donc avant l'entrée en vigueur de la loi. Elle pourrait conduire à opposer à un héritier l'expiration du délai décennal, alors même que, sous l'empire des dispositions actuelles, ce délai n'avait pas commencé à courir. Cette application rétroactive soulève ainsi de sérieuses difficultés au regard du principe de sécurité juridique et de la protection des droits des héritiers.

La faculté de report du délai de prescription ne constitue pas un facteur de blocage permanent, mais permet seulement à l'héritier qui découvre tardivement ses droits de les faire valoir, en démontrant qu'il avait un motif légitime d'ignorer le décès[1].

En second lieu, le raccourcissement des délais permettant au tribunal judiciaire de déclarer l'absence d'un héritier ouvrirait la voie à une remise en cause de successions déjà réglées. La DACS a ainsi rappelé, au cours des auditions menées par les rapporteurs, la nécessité de « *prévoir un délai suffisamment long entre la présomption d'absence et la déclaration d'absence, afin de limiter les situations dans lesquelles l'absent reparaît et remet ainsi en cause la transmission de ses biens à ses héritiers* ». Les présidents des chambres notariales entendus ont par ailleurs relevé que les déclarations d'absence prononcées par le tribunal étaient peu fréquentes dans les collectivités ultramarines concernées par le texte, de sorte que la mesure ne répond pas non plus à un besoin avéré.

La commission a par conséquent supprimé ces deux dispositions.

b) Elle a également supprimé les dispositions déjà satisfaites par le droit en vigueur ou ne relevant pas du domaine de la loi

(1) Les dispositions déjà satisfaites par le droit en vigueur

Plusieurs des mesures proposées par la proposition de loi sont d'ores et déjà satisfaites par le droit en vigueur. La commission les a donc supprimées.

Ainsi, la désignation par le juge d'un mandataire pour représenter un héritier resté silencieux plus de deux mois après la sommation d'opter

---

[1] *En outre, l'article 5 de la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018* visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer *introduit une dérogation à l'article 887-1 du code civil et prévoit que si l'omission d'un héritier résulte de la simple ignorance ou de l'erreur, et que le partage a eu lieu, l'héritier omis ne peut demander l'annulation du partage mais seulement recevoir sa part en valeur. La préservation de la faculté de report du délai d'option pour l'héritier de bonne foi a donc une incidence limitée sur la remise en cause de successions déjà réglées dans les collectivités ultramarines.*

ne paraît pas nécessaire. Lorsqu'un héritier demeure taisant au cours des opérations de partage, l'article 837 du code civil prévoit en effet que les autres copartageants, après une mise en demeure restée infructueuse pendant trois mois, peuvent demander au juge « *de désigner toute personne qualifiée qui représentera le défaillant jusqu'à la réalisation complète du partage* ». La suppression de la mise en demeure serait inopportune, car le silence d'un héritier au stade de l'option successorale peut notamment s'expliquer par l'attente d'informations plus complètes sur les conditions de la succession, sans que cela préjuge de l'attitude de cet héritier lors des opérations de partage.

Les dispositions relatives aux parcelles en état d'abandon manifeste sont également couvertes par le droit en vigueur.

Il en va ainsi de la mesure permettant au maire de se substituer aux indivisaires pour prendre les mesures de conservation et de gestion nécessaires. L'article L. 2243-4 du CGCT prévoit en effet que, par dérogation aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP), le préfet de département peut fixer la date de prise de possession de la parcelle. Cette procédure permet à la personne publique de prendre possession du bien avant le versement de l'indemnité d'expropriation et l'intervention du juge de l'expropriation. Cette dérogation au droit commun de l'expropriation a été jugée conforme au droit de propriété, eu égard à la nécessité pour la commune de « *lutter rapidement contre les immeubles dégradés, susceptibles de porter atteinte à la sécurité, à la salubrité ou à la tranquillité publiques* »[1]. En outre, lorsque l'immeuble constitue réellement un danger pour la sécurité publique, le maire peut également avoir recours à la procédure spécifique de mise en sécurité[2]. Dès lors, la mesure du 9° est inutile, et elle porterait une atteinte disproportionnée au droit de propriété des indivisaires.

De même, le droit en vigueur permet déjà de répondre à la situation prévue par le 10° : l'article 815-6 du code civil prévoit que le président du tribunal judiciaire peut « *autoriser un indivisaire à conclure seul un acte de vente d'un bien indivis* » dès lors que sont établis l'urgence et l'intérêt commun des indivisaires. Ces conditions sont aisément caractérisées en cas de parcelle déclarée en état d'abandon manifeste. Il n'apparaît donc pas opportun de multiplier les procédures permettant la sortie de l'indivision, au risque que celles-ci entrent en contradiction[3].

---

[1] *Conseil constitutionnel, 22 mai 2026, n° 2026-1200 QPC.*

[2] *Articles L. 511-1 à L. 511-22 du code de la construction et de l'habitation.*

[3] *La DACS relève en effet que «* cette disposition ne précise pas comment cette nouvelle faculté de vente s'articulerait avec la procédure d'abandon manifeste engagée par la commune : si la vente intervient alors que la procédure d'abandon manifeste est encore en cours, celle-ci pourra se poursuivre en cas de cession à un tiers, si ce dernier ne s'engage pas à effectuer les travaux. Mais une fois l'ordonnance d'expropriation intervenue, les indivisaires ne sont plus propriétaires du bien et ne peuvent donc procéder à la vente ».

Enfin, le régime dérogatoire que le 12° introduirait en matière de prescription acquisitive semble inopportun à deux égards. En premier lieu, l'article 51 de la loi du 9 avril 2024[1] prévoit déjà, par dérogation à l'article 2261 du code civil, que l'indivisaire d'un immeuble « *dépendant d'une succession ouverte avant l'entrée en vigueur de la présente loi* [celle de 2024] *et non partagée à cette date* » peut prescrire (sa possession est réputée non équivoque), y compris durant la période de possession antérieure à l'entrée en vigueur de cette loi. En second lieu, une telle mesure pourrait engendrer un effet contre-productif en conduisant les autres héritiers à s'opposer au fait que le coindivisaire continue d'exploiter le bien, laissant en friche des terres jusqu'ici cultivées.

(2) Les dispositions ne relevant pas du domaine de la loi

Sont ici concernées les mesures prévues aux 6° et 7° de l'article 2 que la commission a supprimées.

La disposition permettant au juge de choisir le représentant d'un héritier défaillant parmi une liste établie par le tribunal judiciaire renvoie à l'application de l'article 1367 du code de procédure civile, qui relève du domaine réglementaire. De surcroît, l'article 841-1 du code civil, qui régissait la mise en demeure et auquel se réfère l'article 1367 précité, a été abrogé par la loi du 7 avril 2026[2].

De manière analogue, la disposition précisant les modalités du recours par le notaire à un expert soulève une première difficulté, liée au seuil retenu de 100 000 euros comme condition de recours à l'expert, prévu par l'alinéa 3 de l'article 1365 du code de procédure civile. En effet, un bien de moindre valeur peut s'avérer tout aussi difficile à évaluer selon sa configuration[3]. Par ailleurs, l'article 1365 auquel cette disposition renvoie relève également du domaine réglementaire[4].

En outre, la DACS a informé les rapporteurs de la publication prochaine d'un décret réformant la procédure successorale, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1er janvier 2027. Ce décret prévoit notamment la représentation obligatoire par avocat tout au long de la procédure successorale, empêchant que la défaillance d'un indivisaire fasse obstacle à l'avancement du dossier devant le notaire.

---

[1] *Loi n° 2024-332 du 9 avril 2024* visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

[2] *Loi n° 2026-248 du 7 avril 2026* visant à simplifier la sortie de l'indivision et la gestion des successions vacantes.

[3] *Le Conseil supérieur du notariat, entendu par les rapporteurs, relevait par ailleurs la question du coût de l'expertise (entre 800 et 1 000 euros) : les notaires doivent souvent en supporter les coûts* in fine.

[4] *Décret n°2006-1805 du 23 décembre 2006* relatif à la procédure en matière successorale et modifiant certaines dispositions de procédure civile.

b) La commission a encadré certaines mesures de simplification afin de garantir les droits des indivisaires minoritaires

Afin d'éviter toute atteinte disproportionnée au droit de propriété des indivisaires, la commission a jugé essentiel de préciser que la présomption prévue au 4° serait simple et qu'elle pourrait donc être renversée « *par tout moyen de preuve* »[1].

La disposition visant à déroger à l'article 813 du code civil pour confier à un mandataire l'administration d'une succession a recueilli l'accord des rapporteurs. Néanmoins, ils ont estimé nécessaire de prévoir que ce mandat serait notifié à tous les indivisaires minoritaires, dans les conditions prévues à l'article 2 de la loi dite « Letchimy », et qu'il ne pourrait concerner que les actes d'administration – et non de disposition – afin de ne pas permettre que les indivisaires majoritaires puissent donner mandat exprès à l'administrateur pour vendre un bien de la succession.

Enfin, dans le but de garantir la constitutionnalité de la mesure qui étend la procédure des baux à réhabilitation aux biens en indivision, la commission a étendu à ces baux la procédure de notification et d'opposition des coindivisaires prévue à l'article 2 de la loi « Letchimy ».

La commission a également apporté plusieurs modifications rédactionnelles.

La commission a **adopté** l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3
Dispositifs fiscaux visant à inciter au règlement des indivisions successorales

Le présent article énumère un ensemble de dispositifs fiscaux visant à rendre plus incitatif le règlement des indivisions successorales. Plusieurs leviers sont mobilisés, dont les exonérations et réductions de droit d'enregistrement acquittables sur les actes translatifs de propriété. Certaines innovations juridiques ont été introduites, visant notamment la fiscalité des soultes et plus-values consécutives aux partages ainsi que le régime de la fiducie. Le financement des SAFER ultramarines fait l'objet d'une mesure spécifique.

Très largement approuvé par les rapporteurs, le dispositif de l'article a toutefois fait l'objet d'une réécriture globale, aux fins de lisibilité d'un droit déjà difficile d'accès. Si la plupart des mesures ont été retenues ou amplifiées, d'autres n'ont pu l'être.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

[1] *Article 1354 du code civil.*

1. Le droit en vigueur

La fiscalité des actes translatifs de propriété dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) est déterminée, en application du principe d'identité législative, par les dispositions générales du code général des impôts (CGI).

Cette fiscalité particulière se compose des droits de mutation (aussi nommés droits d'enregistrement) et de la taxe de publicité foncière. Outre les difficultés propres au règlement des successions ultramarines, elle constitue à ce jour l'un des principaux éléments désincitatifs à la résolution des situations d'indivision successorale et justifie qu'aient été apportées au cadre général défini par le CGI des dérogations sans cesse prorogées par le législateur, dont les rapporteurs déplorent, à titre liminaire, qu'aucune donnée consolidée ne retrace le périmètre et le volume exacts.

Ces dérogations définissent le périmètre, particulièrement étendu, du présent article, et dont il convient d'exposer les principaux traits. Seront également évoqués certains dispositifs, plus circonscrits, de sécurisation des titres de propriété et le cas particulier du financement des acteurs régulateurs du foncier agricole ultramarin.

a) Les mutations de propriété identifiées comme favorisant la sortie des indivisions successorales et ayant fait l'objet d'adaptations territoriales

(1) Les partages, licitations et cessions de droits successifs

Aux termes de l'article 746 du CGI, « *les partages de biens meubles et immeubles entre copropriétaires, cohéritiers et coassociés, à quelque titre que ce soit, pourvu qu'il en soit justifié, sont assujettis à un droit d'enregistrement ou à une taxe de publicité foncière de 2,50 %* ».

Bien que les soultes[1] ou plus-values éventuellement issues des opérations de partage fassent normalement l'objet d'un taux de prélèvement plus important, l'article 748 du CGI prévoit une exception pour les sorties d'indivision, en disposant que « *les partages qui portent sur des biens meubles ou immeubles dépendant d'une succession ou d'une communauté conjugale et qui interviennent uniquement entre les membres originaires de l'indivision [...] ne sont pas considérés comme translatifs de propriété dans la mesure des soultes ou plus-values* », ces dernières n'étant donc pas comprises dans le calcul des droits d'enregistrement.

Les licitations[2] et cessions de droits successifs, lorsqu'elles permettent la sortie d'une situation d'indivision et lorsqu'elles interviennent au profit de membres originaires de ladite indivision, sont exceptionnellement assujetties au même prélèvement fiscal de 2,50 %, en application du II de l'article 750 du CGI.

---

[1] *Somme d'argent qui doit être payée par celui qui, à l'occasion du partage d'une indivision reçoit un lot d'une valeur plus élevée que celle à laquelle ses droits lui permettent de prétendre.*

[2] *Vente publique d'un bien meuble ou immeuble généralement pour mettre fin à une indivision.*

Deux dérogations territoriales ont été ménagées à la fiscalité des partages, des licitations et des cessions de droits successifs telle que précédemment exposée :

– entre le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2037, une exonération totale du droit de 2,50 %, pour la part de ces actes incluant des biens immeubles situés en Corse (article 750 *bis* B du CGI). Découlant d'une initiative parlementaire portée en 2017 par plusieurs députés[1], ce dispositif, initialement limité à dix ans, a été prorogé en 2025 à l'issue de la promulgation d'une proposition de loi d'initiative sénatoriale[2] ;

– entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2038, 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). Inscrit à la loi de finances rectificative pour 2017[3], ce dispositif, originellement circonscrit à Mayotte, a été prorogé et élargi dès 2018 à son périmètre géographique actuel par la loi « Letchimy »[4], avant d'être de nouveau prorogé en 2024[5] par la loi « Habitat dégradé ».

(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, obéissent à des règles de détermination d'assiette et de taux globalement communes aux donations et aux successions.

Rassemblées dans un chapitre dédié aux régimes spéciaux et aux exonérations générales, les dérogations apportées à ce régime et propres à certains territoires restent limitées :

– jusqu'au 31 décembre 2037, 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). Cette exonération, issue de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse et dont l'échéance était initialement limitée à 2010, a été prorogée à trois reprises[6] ;

– sont exonérés de DMTG les immeubles et droits immobiliers situés à Mayotte, à l'unique occasion de la première transmission postérieure

[1] *Ayant abouti à la promulgation de la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017* visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété.
[2] *Loi n° 2025-115 du 7 février 2025* 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.
[3] *Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.*
[4] *Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018* visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.
[5] *Loi n° 2024-322 du 9 avril 2024* visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.
[6] *Par la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 précitée et la loi n° 2025-115 du 7 février 2025 précitée.*

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). Ce régime original, incitatif à la sortie des indivisions successorales en ce qu'il prévoit un mécanisme à détente unique d'exonération totale de DMTG sur la première transmission (succession ou donation) consécutive à la consolidation du titre de propriété d'un immeuble, est issu de la loi de finances rectificative pour 2017 et n'a fait l'objet d'une prorogation tardive qu'en 2026[1].

b) D'autres dispositifs participant à la sécurisation des titres de propriété, spécifiques à Mayotte

Outre les dispositions incitant aux sorties des indivisions successorales, le législateur a complété l'arsenal fiscal visant à la sécurisation juridique du foncier ultramarin par diverses mesures ponctuelles et circonscrites à Mayotte.

On peut citer à cet égard :

– l'exonération de tout droit de mutation à titre onéreux (DMTO), jusqu'au 31 décembre 2028, des cessions de biens immeubles effectués par une personne publique au profit de propriétaires irréguliers et, jusqu'au 31 décembre 2038, de tout acte de notoriété ou décision judiciaire instrumentant la reconnaissance d'un droit de propriété par l'effet de la prescription acquisitive (article 1043 B du CGI). Ce dispositif, introduit par la loi de finances rectificative pour 2017[2], a été prorogé et partiellement réécrit à la faveur d'un amendement déposé au projet de loi de finances pour 2026[3] par l'un des deux rapporteurs, M. Thani Mohamed Soilihi ;

– l'application d'un abattement progressif de la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour une durée de trois ans suivant la cession par une personne publique aux occupants irréguliers des constructions affectées à leur habitation principale sises sur toute propriété, et pour toute cession intervenant avant le 31 décembre 2028 (articles 1388 *sexies* et 1396 *bis* du CGI). Issus d'initiatives plus ou moins anciennes, ces dispositifs ont été tous deux prorogés à plusieurs reprises, dont la dernière à la faveur du même amendement précité.

c) Des mutations de propriété susceptibles de favoriser les sorties d'indivision successorale, sans adaptation territoriale

(1) Le cantonnement

Le cantonnement, défini à l'article 1002-1 du code civil, autorise, sauf volonté contraire du disposant, le légataire « *gratifié* » à limiter son émolument sur une partie des biens dont il a été disposé en sa faveur,

[1] *Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.*
[2] *Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.*
[3] *Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.*

sans que cette renonciation ne puisse être requalifiée en libéralité consentie aux autres successibles. Par conséquent, aux termes de l'article 788 *bis* du CGI, les biens recueillis par suite du cantonnement d'un héritier ou d'un légataire sont « *réputés transmis à titre gratuit par le défunt* ». En revanche, les droits de mutation applicables aux successibles bénéficiaires du cantonnement sont liquidés sur l'intégralité de leur part successorale, incluant les biens reçus suite au cantonnement.

Pour rappel, la délégation sénatoriale aux outre-mer (DSOM) avait appelé de ses vœux, dans un rapport d'information publié en 2023 et consacré au foncier agricole ultramarin, l'élargissement et l'assouplissement du cantonnement au profit de tout héritier, et notamment des héritiers coïndivisaires[1].

(2) La fiducie

Introduite au code civil en 2007[2], la fiducie désigne « *l'opération par laquelle un ou plusieurs constituants transfèrent des biens, des droits ou des sûretés, ou un ensemble de biens, de droits ou de sûretés, présents ou futurs, à un ou plusieurs fiduciaires qui, les tenant séparés de leur patrimoine propre, agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires* » (article 2011 du code civil).

Instrument novateur ouvrant la voie à une dissociation temporaire du patrimoine du constituant, à des fins de gestion – notamment dans le cas de constituants vulnérables – ou de sûreté – notamment lorsque le bénéficiaire est créancier du constituant – la fiducie ne permet toutefois pas d'opérer de transmission anticipée en faveur du bénéficiaire. Cette forme particulière, désignée sous l'appellation « fiducie-transmission » ou « fiducie-libéralité » et directement inspirée du *trust* anglo-saxon, constitutive d'un détournement de l'imposition successorale, est expressément prohibée par le législateur. Ainsi, l'article 2013 du code civil dispose-t-il que « *le contrat de fiducie est nul s'il procède d'une intention libérale au profit du bénéficiaire* » et l'article 2030 du même code prévoit-il le retour de plein droit du patrimoine fiduciaire au constituant – ou, le cas échéant, à sa succession – lorsque le contrat prend fin en l'absence de bénéficiaire ou par le décès du constituant. Par cohérence, l'article 766 *bis* du CGI intègre pleinement la valeur du patrimoine fiduciaire à la base du calcul des droits de mutation par décès du constituant.

Le rapporteur souligne à cet égard qu'à l'occasion du colloque du 22 novembre 2024, tenu au Sénat à l'initiative conjointe de la DSOM et de l'Interco'Outre-mer, l'ancien ministre des affaires foncières de Polynésie française indiquait avoir exploré, sans succès, la piste d'une « *fiducie foncière* » ultramarine pour « *organiser le développement*

---

[1] *Rapport d'information n° 799 (2022-2023) fait par Vivette Lopez et Thani Mohamed Soilihi au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer,* Foncier agricole outre-mer : une reconquête nécessaire pour la souveraineté alimentaire*, déposé le 28 juin 2023, p. 78.*

[2] *Loi n° 2007-211 du 19 février 2007 instituant la fiducie.*

de terrains fonciers », afin « *d'inciter les familles à partager une ambition publique d'aménagement d'un foncier privé en amenant leur intérêt particulier à converger avec l'intérêt général* »[1].

d) La sécurisation du financement des acteurs locaux de l'aménagement

Au-delà des blocages qu'engendrent les indivisions successorales, la gestion du foncier ultramarin souffre par ailleurs, en aval du règlement des successions, d'une mobilisation insuffisante des acteurs fonciers de droit commun chargés de préempter, à des fins d'intérêt général, les biens immobiliers lorsque les héritiers parviennent à s'accorder sur leur mise en vente.

Dans le cadre de l'aménagement du foncier urbain, le législateur a ménagé aux établissements publics fonciers (EPF) locaux des marges de manœuvre financières suffisantes pour agir, l'article 1607 *bis* du CGI instituant à leur profit un impôt local affecté, la taxe spéciale d'équipement (TSE), dont le produit, plafonné à 20 euros par habitant situé dans le périmètre de l'EPF, est arrêté chaque année par l'assemblée générale ce dernier.

Il n'en va pas de même pour le foncier rural et agricole qui, en métropole comme en outre-mer, est régulé par des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), dont le financement est moins assuré. En effet, aux termes du rapport de la DSOM précité, « *l'absence de financement pérenne prive les SAFER d'autonomie et les rend dépendantes de subventions, à renégocier avec les collectivités* »[2]. Le même rapport évoque la piste, fréquemment évoquée mais pas encore réalisée, de l'affectation aux SAFER d'une recette fiscale propre qui, sur le modèle du financement des EPF, serait susceptible de sécuriser leurs ressources. À ce stade, les pouvoirs publics se sont toujours montrés défavorables à cette affectation, en raison du statut juridique de société anonyme des SAFER, peu compatible avec la définition et la perception d'un produit fiscal.

2. Le dispositif proposé

Le présent article comporte de nombreux dispositifs de nature fiscale, répartis en deux paragraphes. Le premier (I) énumère un ensemble disparate de mesures limitées aux seules collectivités ultramarines régies par l'article 73 de la Constitution, et le second (II) propose l'insertion de deux dispositifs au CGI.

Sont successivement présentées des mesures – nouvelles ou d'approfondissement de dispositifs existants – en soutien à la sortie

[1] *Rapport d'information n° 206 (2024-2025) fait par Micheline Jacques au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer,* Foncier outre-mer : relever ensemble les défis, *déposé le 16 décembre 2024, p. 23.*

[2] *Rapport d'information n° 799 (2022-2023) fait par Vivette Lopez et Thani Mohamed Soilihi au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer,* Foncier agricole outre-mer : une reconquête nécessaire pour la souveraineté alimentaire, *déposé le 28 juin 2023, p. 37.*

des indivisions successorales, une mesure visant à pérenniser le financement des SAFER et une proposition, plus éloignée du cœur de la présente proposition de loi, relative à la fiscalité des biens faisant l'objet d'un droit de retour.

a) Des mesures nouvelles ou d'approfondissement en soutien à la sortie des indivisions successorales

Toutes ces mesures sont assorties, en cohérence avec la plupart de celles déjà inscrites dans le droit positif, d'une échéance au 31 décembre 2038.

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

Le 4° du I prévoit l'exonération de droit d'enregistrement de toute opération de partage ou de licitation de biens héréditaires, visant au règlement des successions, lorsque ces « *biens* » sont situés « *sur le territoire des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution* ». Dans la rédaction telle que proposée, ce dispositif présente un périmètre légèrement différent de celui en vigueur et prévu à l'article 750 *bis* C du CGI qui, prévoyant la même exonération, la limite aux seuls biens *immeubles* tout en l'étendant aux collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Dans le même esprit, le 3° du I prévoit que « *la renonciation par un coïndivisaire au versement d'une soulte due par un autre coïndivisaire 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. Bien que présentant une rédaction plus explicite, cette proposition paraît largement satisfaite par l'article 748 du CGI relatif à l'exonération de DMTG des soultes et plus-values consécutives aux partages entre coïndivisaires, au demeurant d'application générale.

(2) De nouvelles exonérations aux droits de mutations à titre gratuit

Le 5° et le 6° du I apportent de substantielles modifications au régime fiscal des successions ultramarines ouvertes depuis plus de dix ans, au risque d'une difficulté d'articulation.

En effet, le 5° prévoit de leur appliquer une division par deux de plusieurs tranches des barèmes fixant les DMTG auxquels elles seraient soumises – précisément, les quatre premières tranches pour les transmissions successorales en ligne directe ou entre conjoints et l'ensemble des tranches du barème pour les transmissions en ligne collatérale ou entre non-parents. Le 6° énonce pour sa part une exonération totale de DMTG « *pour les successions ouvertes depuis plus de dix ans sur les immeubles et droits immobiliers* », à la condition toutefois d'une publication dans un délai de deux ans après le décès du propriétaire des attestations notariées portant acceptation de ces successions.

En outre, le même 5° étend la diminution des barèmes des DMTG aux « *donations entre vifs dans le cadre de la préparation d'une succession* », expression inédite dont les rapporteurs présument qu'elle englobe les donations en avancement de part successorale, les donations préciputaires et les donations-partages.

(3) L'élargissement d'un dispositif à ce stade circonscrit à Mayotte

Le 2° du II prévoit l'élargissement, à l'ensemble des collectivités ultramarines visées par le texte, du dispositif propre à Mayotte, figurant à l'article 1135 *ter* du CGI, en application duquel la première transmission à titre gratuit d'un bien immeuble à l'issue de la reconstitution du titre de propriété est exonérée de droit de mutation.

La mesure est par ailleurs assortie d'une prorogation au 31 décembre 2038.

(4) L'introduction d'une forme de fiducie-transmission

Enfin, le 2° du I introduit une précision originale 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.

b) La pérennisation du financement des SAFER ultramarins

Pour répondre aux difficultés de financement rencontrées par les SAFER, le 1° du I prévoit d'affecter à leur « *budget* » une redevance de 1 % du montant des transactions notifiées perçues par les notaires, sans que ne soient apportées plus de précisions sur le périmètre exact de cette assiette.

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

Enfin, le dispositif introduit par le 1° du II se distingue nettement de l'ensemble, tant par son objet assez éloigné de l'esprit du texte que par son champ d'application, étendu au territoire national et non aux seules collectivités ultramarines.

Il insère un nouvel article prévoyant d'exonérer de DMTG, à hauteur de leur valeur lors de leur transmission initiale, les « *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. Aux termes de l'exposé des motifs, les auteurs entendent « *apporter une réponse à la double imposition des biens faisant l'objet d'un retour au donateur* » et dissiper une prétendue « *divergence entre le droit civil, qui organise un mécanisme de retour patrimonial, et le droit fiscal, qui assimile ce retour à une nouvelle mutation à titre gratuit* ».

À ce stade, doit être seulement rappelé que l'article 738-2 du code civil prévoit la possibilité, pour les parents survivants au défunt, d'exercer un droit de retour sur les biens reçus par ce dernier par donation, dans la limite de leur quote-part dans la succession. De même, l'article 951 du même code ouvre la possibilité à tout donateur de stipuler le droit de retour, à son seul profit, des objets donnés pour le cas du prédécès du donataire ou de ses descendants.

Le droit de retour parental décrit à l'article 738-2 ne donne lieu à aucune perception de DMTG, en application de l'article 763 *bis* du CGI. L'article 791 *ter* du même code complète ce régime, en appliquant aux retours consécutifs à toute donation en ligne directe ou faite sous condition résolutoire l'imputation du montant des droits acquittés lors de la première donation sur celui des droits dus lors de la seconde.

3. La position de la commission des lois

En préambule, les rapporteurs de la commission des lois ont estimé nécessaire de proposer, afin de préserver la clarté toute relative du droit applicable et des modifications à venir, une réécriture globale de cet article, au profit notamment d'un rapatriement au CGI de nombre de ses mesures et d'un élargissement de leur application aux collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

La réserve générale émise par la direction de la législation fiscale (DLF), non liée à l'opportunité des dispositifs, mais à leur non-conformité potentielle au principe d'égalité devant l'impôt, n'est pas partagée par les rapporteurs, estimant que le champ circonscrit, géographique et temporel, de l'article répond à un objectif d'intérêt général et repose sur des critères objectifs et rationnels.

Sur le fond, ses auditions les ont convaincus de l'opportunité de concurremment conserver ou approfondir l'essentiel des initiatives des auteurs, seule une minorité d'entre elles ayant été jugées moins opportunes.

a) Les mesures maintenues

Trois mesures, très favorablement accueillies par les rapporteurs, n'ont fait l'objet de leur part que de modifications de forme ou de très légères modifications substantielles.

Les rapporteurs ont proposé que l'exonération de droits d'enregistrement pour les partages consécutifs aux sorties d'indivision successorale, étendue à l'ensemble des biens compris dans les successions, et non aux seuls immeubles comme le prévoit le droit en vigueur (4° du I), soit codifiée et fasse l'objet d'une modification rédactionnelle.

De même, l'exonération totale de DMTG pour les successions ouvertes depuis plus de dix ans de biens immeubles dans les collectivités ultramarines (6° du I), très largement inspirée du dispositif applicable en Corse depuis 2017, leur a paru, sur le fond, d'autant plus opportune que

la totalité des acteurs auditionnés y ont exprimé leur adhésion sans réserve. Outre un ajustement rédactionnel, visant à rappeler la circonscription de la mesure aux seuls biens immobiliers bloqués du fait d'indivisions successorales non réglées, la seule modification apportée par les rapporteurs consiste dans la codification de la mesure au CGI, à l'instar de celle dont elle est inspirée.

Enfin, l'extension aux collectivités ultramarines de l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, de l'exonération de DMTG pour la première transmission d'un bien immeuble dont le titre de propriété aurait été reconstitué (2° du II), jusqu'à ce jour circonscrite à Mayotte, a reçu le plein assentiment des rapporteurs, qui ne lui ont apporté que quelques modifications de forme.

b) Les mesures modifiées

Les rapporteurs se sont appliqués à amplifier les effets de certaines mesures de l'article, lorsqu'ils les estimaient incomplètes, voire à en proposer de nouvelles, dans le sillage des leviers fiscaux de déblocage des indivisions successorales déjà mobilisés par le droit en vigueur. À chaque occurrence, les rapporteurs se sont également attachés à intégrer des prorogations des différents dispositifs au 31 décembre 2038.

(1) Des ajustements apportés aux mesures proposées

Il leur est apparu, lors de l'audition des auteurs, que l'esprit du 3° du I ne correspondait pas pleinement à sa lettre, laquelle vise à exonérer de DMTG les soultes et plus-values résultant de renonciations de la part de coïndivisaires et se trouve déjà satisfaite par l'article 748 du CGI. Au-delà de la fiscalité du partage, les auteurs ont plutôt exprimé le dessein, dans la lignée des propositions portées par la DSOM en 2023, d'élargir aux héritiers, et non aux seuls légataires, la possibilité de cantonner leur part d'héritage lors des successions, sans pour autant que l'accroissement de la part des autres successibles qui en découle ne se traduise à leur détriment par un alourdissement des DMTG à acquitter. Cette idée ayant recueilli l'assentiment des rapporteurs, ces derniers ont proposé son ajout à l'article 3, en l'accompagnant des tempéraments nécessaires :

– cette possibilité ne serait pas de nature à atteindre les droits que chaque héritier tient de l'article 912 du code civil, relatif à la réserve héréditaire ;

– la limitation de la mesure aux seuls biens des indivisions successorales non réglées depuis plus de dix préviendrait tout effet d'aubaine.

Concernant le 5° du I, dont la proposition d'abaissement du barème des DMTG pour les successions et les donations pré-successorales présente un risque élevé de conflictualité avec le dispositif retenu d'exonération totale de DMTG pour les successions ouvertes depuis plus de dix ans,

les rapporteurs proposent d'y substituer un dispositif codifié d'exonération de DMTG limité aux seules *donations* portant sur les immeubles et droits immobiliers, dans la limite des valeurs proposées par les auteurs dans la version initiale de l'article, et qui ne s'exercerait qu'à concurrence de la moitié de leur valeur, afin de rester fidèle à l'intention initiale des auteurs, qui n'avaient pas souhaité introduire de défiscalisation complète par cette mesure.

Enfin, la mesure portée par l'article visant à pérenniser le financement des SAFER (1° du I), bien qu'opportune, présentait des faiblesses rédactionnelles qui ont justifié sa réécriture : à la proposition d'une redevance de 1 % sur les transactions notifiées et perçues par les notaires, aux contours mal définis, les rapporteurs proposent de substituer, conformément aux préconisations du rapport de la DSOM précité, le produit issu d'une augmentation du plafond de la TSE, dont la définition, le recouvrement et l'affectation aux SAFER ultramarines resteraient à la main des EPF.

(2) Des mesures nouvelles

Les rapporteurs ont pris l'initiative, conformément à la philosophie générale de l'article, de proposer l'extension à l'ensemble des collectivités ultramarines comprises dans le périmètre du texte des deux dispositifs hors DMTG jusqu'alors propres à Mayotte visant, d'une part, 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, d'autre part, à appliquer une exonération partielle de TFPF et de TFPNB aux biens immeubles cédés par une personne publique à leurs occupants y ayant irrégulièrement établi leur résidence principale.

c) Les mesures retirées

Seules deux mesures n'ont pas paru aux rapporteurs suffisamment opportunes pour être maintenues dans le texte :

– l'introduction d'une « fiducie-transmission » sur des biens fonciers agricoles (2° du I) paraît, de l'avis général des personnes auditionnées, trop peu conforme à l'esprit de la loi de 2007 ayant instauré le contrat de fiducie en droit français. Les rapporteurs estiment suffisants les dispositifs d'exonération proposés par ailleurs et ne souhaitent pas que l'objectif éminemment louable de libération du foncier ultramarin se prête à des expérimentations juridiques susceptibles de menacer les principes généraux du droit des successions ;

– enfin, la proposition visant à codifier une exonération des biens revenus au donateur après exercice du droit de retour (1° du I), outre le lien ténu qu'elle présente avec le reste du texte, paraît largement redondante avec le droit en vigueur.

d) La réécriture globale de l'article

En conséquence, la commission a adopté un amendement n° COM-4 du rapporteur visant à réécrire l'article 3, dans le sens des mesures précédemment exposées.

La commission a **adopté** l'article 3 **ainsi modifié**.

Article 4

Introduction d'un nouveau mode d'intervention publique sur un bien immobilier privé aux fins de l'intégrer au parc locatif social

Le présent article propose d'intégrer au code général de la propriété des personnes publiques un dispositif visant à opérer le transfert temporaire, au profit de l'État, de l'usufruit de biens d'habitation laissés vacants ou compris dans des situations d'indivision successorale non 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.

La commission a estimé que cette procédure de transfert temporaire d'usufruit, outre plusieurs incohérences, portait une atteinte disproportionnée au droit de propriété et présentait, de ce fait, un risque élevé d'inconstitutionnalité.

Elle a donc adopté un amendement de suppression des rapporteurs.

1. Le droit en vigueur

La puissance publique peut faire valoir, sur le bien immobilier détenu par une personne privée, certains droits lui permettant d'en redéfinir l'usage à des fins locatives. Ces outils, progressivement introduits et précisés par le législateur, trouvent difficilement à s'appliquer dans les collectivités ultramarines « *parce que les situations sont objectivement complexes et les efforts à fournir pour les démêler sont importants* »[1].

a) Les cas d'intervention de la puissance publique sur les biens immeubles privés à des fins locatives

(1) Les modes d'acquisition de biens délaissés

Deux moyens sont à la main de la puissance publique pour engager l'acquisition de biens privés délaissés à des fins de réhabilitation et de remise sur le marché locatif : l'expropriation par suite d'une déclaration d'abandon manifeste et l'acquisition à titre gratuit.

[1] *Rapport de Marc Vizy, p. 31.*

La première est définie aux articles L. 2243-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle permet au maire, lorsque des « *immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public, installations et terrains sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus* », de constater leur abandon manifeste par procès-verbal provisoire, après avoir déterminé le périmètre exact du bien et procédé à la recherche des propriétaires et des titulaires de droits réels, qui en sont obligatoirement notifiés. Le procès-verbal ne devient définitif qu'à l'issue d'un délai de trois mois à compter de sa notification et sous réserve qu'aucun propriétaire n'ait entre-temps mis fin à l'état d'abandon ou ne se soit engagé à effectuer les travaux nécessaires à ce qu'il y soit remédié.

Dans cette hypothèse, il revient alors au conseil municipal de se prononcer sur la déclaration d'abandon manifeste du bien et sur l'engagement de son expropriation « *au profit de la commune, d'un établissement public de coopération intercommunale [EPCI] ou de tout autre organisme y ayant vocation* », en vue « *soit de la construction ou de la réhabilitation aux fins d'habitat, soit de tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement* ». Le maire ou, à défaut, le président de l'EPCI dont la commune fait partie ou encore le président du conseil départemental du lieu où se situe le bien, constitue un dossier d'acquisition publique simplifiée, mis à la disposition du public pendant un délai d'un mois. À l'issue de ce délai, et en fonction des observations recueillies auprès du public, le préfet déclare l'utilité publique de l'opération, déclare la cessibilité des biens concernés, indique le bénéficiaire final de l'expropriation et fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires ainsi que la date de prise de possession du bien.

Outre les délais substantiels liés à l'enclenchement de cette procédure – difficilement compressibles du fait de sa finalité expropriatrice – sa validité dépend d'une identification exhaustive des titulaires de droits réels sur le bien et de leur notification. Par ailleurs, il suffit que l'un de ces derniers se manifeste auprès du maire pour que la procédure soit suspendue.

Le second moyen est issu de dispositions croisées du code civil et du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

L'article 539 du code civil énonce que les « *biens des personnes qui décèdent sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées appartiennent à l'État* », alors que l'article 713 du même code prévoit pour sa part que « *les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés* ». En découle une distinction entre les successions en déshérence, auxquelles l'État peut prétendre à la condition de se faire envoyer en possession, et le régime juridique des « biens sans maître », que l'article L. 1123-1 du CG3P définit alternativement comme « *parties d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible*

ne s'est présenté » ou comme « *immeubles qui n'ont pas de propriétaire connu et pour lesquels depuis plus de trois ans les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers* ».

Dans ce dernier cas, le maire ou le président de l'EPCI peut, par arrêté, constater que l'immeuble satisfait aux conditions requises pour engager la procédure d'acquisition. Des mesures de publicité, étendues au dernier propriétaire connu ainsi qu'aux éventuels habitants ou exploitants du bien, doivent être engagées. L'immeuble n'est présumé sans maître qu'à l'expiration d'un délai de six mois à compter de ces dernières. Une délibération du conseil municipal ou du conseil de l'EPCI peut alors décider de son incorporation au domaine de la personne publique.

(2) La réquisition avec attributaire de locaux vacants

En outre, les articles L. 642-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH) ont ouvert, depuis l'adoption de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, la possibilité au préfet de « *réquisitionner des locaux* » vacants depuis plus de douze mois et détenus par une personne morale, dans les communes présentant des besoins de logement de personnes particulièrement vulnérables.

Contrairement aux réquisitions de droit commun, qui donnent lieu à attribution d'office du bien réquisitionné dans des conditions de durée plus réduites, cette forme particulière de réquisition confie la jouissance des locaux à un *attributaire*, souvent un bailleur social, chargé de les donner *à bail* à des bénéficiaires justifiant de ressources modestes ou à des personnes sans-abri. L'attributaire a la faculté de réaliser des travaux, payés par lui, avant de loger les bénéficiaires. La durée de cette réquisition est comprise entre un an et six ans, avec possibilité de la prolonger jusqu'à douze ans selon l'importance des travaux entrepris.

L'engagement de la réquisition avec attributaire est conditionné, aux termes des articles L. 642-7 à L. 642-13 du CCH, à la notification préalable du titulaire du droit d'usage des locaux réquisitionnés, qui conserve la possibilité de faire connaître son opposition à la procédure ainsi que son engagement à faire cesser la vacance.

Une fois l'arrêté de réquisition pris par le préfet, les relations entre le titulaire du droit d'usage et l'attributaire font l'objet de dispositions expresses, encadrant notamment le versement d'une indemnité mensuelle du second au premier. Sont aussi encadrées les relations entre l'attributaire et le bénéficiaire du local, dont l'article L. 642-27 précise qu'il est « *est déchu de tout titre d'occupation à l'expiration de la réquisition* ».

Le Conseil constitutionnel, auquel a été déférée la réquisition avec attributaire au motif qu'elle emportait de graves atteintes au droit de propriété, a considéré que « *si la mise en œuvre de la procédure de réquisition […] n'emporte pas, par elle-même […] privation du droit de propriété au sens*

de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen [DDHC], elle [limitait] néanmoins, pour une période de temps déterminée, le droit d'usage des locaux réquisitionnés ; qu'une telle limitation, alors même qu'elle répond à un objectif de valeur constitutionnelle [de droit au logement], ne saurait revêtir un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée du droit de propriété » [1].

Il a également précisé qu'une telle limitation portée au droit de propriété n'était conforme à la Constitution qu'en raison, notamment :

– d'une définition « *suffisamment précise tant [des] zones dans lesquelles pourra être mise en œuvre la nouvelle procédure de réquisition que [des] personnes susceptibles d'en bénéficier* » ;

– de la compétence reconnue au juge judiciaire de connaître des relations entre la personne morale titulaire du droit d'usage des locaux réquisitionnés et l'attributaire, en plus de celle du juge de l'excès de pouvoir auquel l'arrêté de réquisition peut être déféré ;

– des garanties encadrant la procédure préalable à la réquisition, qui prévoient la notification du titulaire et la possibilité ouverte à ce dernier de faire connaître son opposition ;

– des obligations reconnues à l'attributaire à l'égard du titulaire quant à la couverture des dégradations et pertes survenues du fait du bénéficiaire ;

– de l'absence de reconnaissance au bénéficiaire d'un titre d'occupation à l'expiration de la durée de la réquisition, au cas où le préfet ne lui aurait pas proposé un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités.

(3) Le bail locatif conclu dans le cadre d'une convention d'usufruit

Au-delà des modes d'intervention unilatéraux, l'article L. 253-1 du CCH ouvre à toute personne morale, personnes publiques comme bailleurs de droit commun, la possibilité de conclure avec le propriétaire d'un logement une convention d'usufruit, pour une durée minimale de quinze ans, aux fins exclusives de location de ce dernier.

Comme l'a indiqué la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) aux rapporteurs, dans le cadre de cet « usufruit locatif social », le bailleur social perçoit l'intégralité des loyers et assure l'entretien de l'immeuble. La convention d'usufruit, ainsi que le bail qui en découle, prennent fin de plein droit à l'extinction des droits d'usufruit détenus par la personne morale sur le bien loué. Afin d'en anticiper au mieux la fin, la loi prévoit qu'un an avant la date d'extinction, le bailleur en rappelle le terme au nu-propriétaire et au locataire, et, six mois avant la même date, que le nu-propriétaire propose au locataire un nouveau bail dans les conditions de droit commun.

[1] *Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998.*

b) L'incompatibilité de ces modes d'intervention avec les réalités foncières ultramarines

Les modes d'intervention décrits *supra* appellent tous, notamment lorsqu'ils se fondent sur un acte unilatéral de la personne publique, 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. Mme Catherine Conconne, lors de son audition par les rapporteurs, indiquait que la procédure d'abandon manifeste n'était pas adaptée aux réalités foncières de la Martinique, où pourtant plus de 30 000 logements sont réputés vacants du fait d'indivisions successorales non réglées. Ces propos confirment *a posteriori* ceux qu'avaient tenus, dans le cadre du colloque organisé par la délégation sénatoriale aux outre-mer en 2024 et dédié à la question du foncier, M. Claude Plénet, maire de Rémire-Montjoly en Guyane, citant l'exemple de la commune de Saint-Esprit comptant 402 biens immobiliers vacants, mais où n'avaient été lancées que deux procédures d'acquisition, l'une de reconnaissance d'un bien sans maître et l'autre de déclaration d'abandon manifeste.

Le rapport publié à cette occasion[1] fait état d'une recommandation formulée par Interco'Outre-mer et spécifique à la sortie des situations d'indivision visait à « *étudier la création d'un outil de gestion temporaire des biens en état d'abandon manifeste dans le cadre d'indivisions successorales complexes* ». L'objectif identifié était alors de pallier le défaut d'entretien du bien immobilier en situation de vacance ou d'abandon en transférant sa gestion temporaire à l'acteur local, sans toutefois passer par une procédure portant privation du droit de propriété.

Compte tenu de son cadre légal dont le Conseil constitutionnel a établi la conformité, à la fois protecteur du droit de propriété et apte à assurer à la puissance publique un recours prompt aux ressources locatives non employées, seule la réquisition avec attributaire pourrait, y compris dans le contexte ultramarin, être utilement mobilisée, bien qu'elle souffre, outre une mise en œuvre par nature exceptionnelle, de n'être limitée qu'aux biens vacants détenus par des personnes morales.

---

[1] *Rapport d'information n° 206 (2024-2025) fait par Micheline Jacques au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer,* Foncier outre-mer : relever ensemble les défis*, déposé le 16 décembre 2024.*

2. Le dispositif proposé

L'article 4 de la présente proposition de loi vise, aux termes de l'exposé des motifs, à « *apporter une réponse […] aux blocages juridiques liés aux indivisions successorales et surtout aux enjeux économiques et sociaux de la vacance et de l'abandon des logements* » en outre-mer.

Il se compose de deux paragraphes.

a) Un nouvel outil d'intervention publique sur le bien privé à des fins locatives

Le premier paragraphe (I) introduit, au sein du titre du CG3P relatif à la consistance du domaine privé de l'État, un nouvel article instaurant un mécanisme expérimental de transfert temporaire, au profit de l'État, de l'usufruit d'un bien immobilier à usage d'habitation laissé vacant ou compris dans une indivision successorale non réglée depuis plus de dix ans.

L'article expose le régime juridique de cette nouvelle forme d'intervention publique sur le bien immobilier privé aux fins de le réaffecter à des fins locatives.

Limité aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et borné au 1er janvier 2045, le transfert temporaire d'usufruit ne serait décidé, par « *arrêté motivé* » du préfet, qu'après une « *mise en demeure* » restée sans effet pendant un an, et pour une durée inférieure à quinze ans.

À compter de la prise de l'arrêté de transfert, mais avant qu'il n'y soit concrètement « *procédé* », le préfet organiserait une « *procédure de constat et de publicité garantissant une information effective des personnes intéressées* », dont le texte indique qu'elle comprendrait tant les démarches de « *recherche diligente des propriétaires, indivisaires ou ayants droit* » que la « *publication d'un avis* » présentant les « *mentions essentielles de la procédure* ». S'ouvrirait alors un délai, nécessairement compris entre trois et six mois, permettant aux « *intéressés* » de « *se manifester, présenter des observations ou faire valoir leurs droits* ».

L'opposition éventuelle formée à l'encontre du transfert d'usufruit suspendrait la procédure, jusqu'à résolution amiable – dont les propres conditions de délai ne sont pas précisées – ou décision rendue par « *l'autorité juridictionnelle compétente* » – laquelle n'est pas non plus spécifiée.

En cas d'engagement des propriétaires ou indivisaires à réaliser, dans un délai unilatéralement déterminé par l'autorité administrative, les travaux nécessaires à la remise en état du bien – mais pas à sa remise à disposition sur le parc locatif – la procédure de transfert serait « *écartée* ». Une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pourra alors être accordée aux propriétaires pendant toute la durée des travaux « *et pour une période complémentaire déterminée par décret* ». L'article ne prévoit toutefois pas le régime applicable en cas de non-réalisation de ces derniers.

A contrario, si le transfert d'usufruit est engagé à l'issue du délai de « *publicité* », il reviendrait à l'État d'assurer la réhabilitation du bien et d'en confier la gestion à un organisme agréé ou à un bailleur social. L'affectation du bien réhabilité serait « *prioritairement* » orientée vers les personnes dépourvues de logement ou logées dans des conditions manifestement insuffisantes et vers les personnes visées par une décision judiciaire définitive d'expulsion. Par ailleurs, un décret déterminerait la « *période minimale* » du maintien du bien dans le parc locatif social.

À l'issue de la période de transfert, l'article prévoit la restitution de l'usufruit du bien au nu-propriétaire, « *sous réserve du respect […] de l'affectation sociale du logement pour une durée déterminée par décret* ».

b) Une complémentarité avec la réquisition de droit commun

Le second paragraphe (II) insère une disposition au chapitre du CCH relatif à la réquisition de droit commun – et non à la réquisition avec attributaire – prévoyant que le préfet ne pourra y recourir, pour les biens ayant fait l'objet d'une procédure de transfert temporaire d'usufruit, qu'en cas d'« *échec* » de cette dernière ou, de façon plus surprenante, si les propriétaires n'ont pas engagé de réhabilitation.

Cette dernière précision aurait pour conséquence d'ouvrir au préfet l'option d'une réquisition de droit commun, en cas de silence des propriétaires, et alors même que le transfert d'usufruit a été préalablement arrêté.

3. La position de la commission des lois

a) Les problèmes soulevés par l'article

Bien que les rapporteurs saluent son caractère innovant, leurs auditions ont mis en lumière d'importantes difficultés soulevées par la rédaction initiale de cet article.

(1) La cohérence interne du dispositif

Telle qu'elle est décrite par le présent article, la procédure de transfert temporaire d'usufruit au profit de l'État souffre de plusieurs incohérences.

Primo, le critère de déclenchement de la procédure, laquelle conduit à priver temporairement le propriétaire d'un bien de la plénitude de ses droits, n'apparaît pas clairement, puisqu'il vise alternativement les immeubles à usage d'habitation « *laissés vacants* » ou faisant l'objet d'une indivision successorale courant depuis au moins dix ans et empêchant leur utilisation.

Le critère de la vacance, incidemment caractérisé par l'article 232 du code général des impôts (CGI) comme résultant de la volonté délibérée du contribuable de maintenir le bien dans un état d'inoccupation pendant

au moins un an, paraît insuffisamment défini par le texte. Réciproquement, le critère « *d'une indivision successorale […] empêchant leur utilisation* » est susceptible d'intégrer au périmètre du transfert temporaire d'usufruit des biens *non vacants*, occupés par des personnes dont le titre d'occupation n'aurait pas été établi et dont le sort éventuel n'est pas évoqué par l'article.

Secundo, le séquençage de la procédure présente quelques problèmes. Il ressort en effet de la rédaction de l'article que la seule étape préalable à la prise de l'arrêté de transfert d'usufruit par le préfet est une « *mise en demeure* » – terme au demeurant impropre car relatif aux relations entretenues entre débiteur et créancier – « *restée sans effet pendant au moins un an* », la publication d'un avis comportant les mentions essentielles de la procédure n'intervenant qu'*a posteriori* de la prise d'acte. Par ailleurs, à rebours de l'ensemble des procédures décrites *supra*, et comme l'a relevé le Conseil supérieur du notariat, aucune mesure de notification individuelle, même à l'égard des propriétaires connus, n'est prévue.

Tertio, les possibilités offertes au propriétaire de mettre fin à la procédure présentent en l'état plusieurs faiblesses de rédaction et de conception :

– il ne semble pas opportun de contraindre le propriétaire à former une opposition à la procédure dans un délai *minimal* de trois mois ;

– ainsi que l'a relevé la DACS, les conditions d'entrée et de sortie de la procédure présentent une incohérence dans la mesure où la procédure prend fin si le propriétaire s'engage à la « *remise en état du bien* », sans d'ailleurs que les termes de cet engagement ne soient ultérieurement contrôlés et alors que les critères d'enclenchement de la procédure sont la vacance ou le défaut d'utilisation dudit bien.

Quarto, la réhabilitation et l'« *affectation sociale* » du bien ne sont pas suffisamment caractérisées :

– les opérations de réhabilitation engagées par l'État, susceptibles de modifier la « *substance* » du bien, en violation de l'article 578 du code civil qui interdit à l'usufruitier pareille modification, posent un premier problème d'ordre sémantique. Ensuite, on peut raisonnablement s'interroger sur l'effet d'aubaine bénéficiant au propriétaire, devenu nu-propriétaire et temporairement dessaisi de son devoir d'entretien au détriment des finances publiques ;

– la DACS relève qu'aucune garantie n'est prévue sur l'utilisation qui sera faite des logements puisque les biens réhabilités ne seront que « *prioritairement* » affectés aux besoins de logement de populations vulnérables.

Quinto, l'extinction du transfert, telle que traitée par l'article, laisse entiers deux problèmes de taille. Elle ignore d'une part la difficulté propre à l'indivision successorale, en occultant 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. D'autre part, elle 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, confiés à un organisme tiers durant toute la période de transfert d'usufruit.

(2) La constitutionnalité du dispositif

De l'avis de l'ensemble des personnes auditionnées par les rapporteurs, le dispositif décrit par l'article 4 de la présente proposition présente un risque élevé d'inconstitutionnalité.

En effet, l'atteinte que porte le transfert temporaire d'usufruit au droit de propriété ne semble pas entourée des garanties consacrées à l'article 17 de la DDHC (constat d'une « *impérieuse nécessité publique* » – les critères d'engagement de la procédure de transfert d'usufruit étant, comme indiqué *supra*, insuffisamment qualifiés – et versement d'une « *juste et préalable indemnité* », nulle part mentionnée), ou, *a minima*, celles requérant que les limites apportées à l'exercice du droit de propriété doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à un objectif poursuivi[1].

De même, en obligeant le nu-propriétaire ayant recouvré la pleine propriété du bien à l'issue du transfert d'usufruit à maintenir « *l'affectation sociale du logement pour une durée déterminée par décret* », le dispositif introduit une nouvelle forme d'atteinte au droit de propriété, présentant les mêmes fragilités juridiques que la précédente, et dûment caractérisée comme telle par la décision du Conseil constitutionnel précitée[2].

b) La suppression de l'article

Les rapporteurs se sont inscrits dans les pas du rapport de Marc Vizy, qui précise qu'« *il serait illusoire de considérer que de nouveaux textes pourraient radicalement simplifier le traitement des désordres fonciers* ».

Au problème réel que fait apparaître l'examen du droit positif, qui ne fournit pas aux collectivités ultramarines d'outil leur permettant de mobiliser sans risque les ressources d'un parc immobilier paralysé par les indivisions successorales pour leurs besoins de logement, il n'est pas apparu que le présent article apportait de réponse satisfaisante.

---

[1] *Décision n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010 :* « en l'absence de privation du droit de propriété, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ».

[2] *Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 : c'est sous la réserve que les dispositions de la loi déférée* « ne sauraient être comprises comme conférant au bénéficiaire un titre d'occupation à l'expiration de la durée » *d'une réquisition avec attributaire qu'elles* « ne portent pas au droit de propriété une atteinte contraire à la Constitution ».

Aussi, dans l'attente de travaux ultérieurs, les rapporteurs ont proposé un amendement de suppression n° COM-5 de cet article, à l'instar de Mme Catherine Conconne, dont l'amendement n° COM-1 se rallie à cette option.

La commission a **supprimé** l'article 4.

Article 5
Gage

La commission a **adopté** l'article 5 **sans modification**.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 28 OCTOBRE 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous examinons maintenant le rapport de nos collègues Marc-Philippe Daubresse et Thani Mohamed Soilihi sur la proposition de loi visant à résoudre le fléau des désordres fonciers outre-mer, présentée par M. Victorin Lurel et plusieurs de ses collègues.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – La pénurie d'offre foncière, qui pèse lourdement sur le logement outre-mer, ne date pas d'aujourd'hui. Elle a déjà été identifiée il y a plus de vingt ans, dans le plan de cohésion sociale présenté par Jean-Louis Borloo, dont j'ai eu l'honneur de mettre en œuvre le volet « logement », qui comportait déjà des mesures propres aux outre-mer.

La proposition de loi visant à résoudre le fléau des désordres fonciers outre-mer s'inscrit dans le prolongement de ce constat, mis en lumière notamment par la délégation sénatoriale aux outre-mer, qui alerte depuis plusieurs années sur le recul de la surface foncière utile dans les collectivités ultramarines en raison de blocages essentiellement imputables aux difficultés à établir les titres de propriété.

En effet, nombre de ces territoires font face à des successions non réglées depuis plusieurs générations, qui génèrent des indivisions regroupant parfois plus d'une centaine d'héritiers.

Porté par nos collègues Victorin Lurel et Catherine Conconne, que je remercie pour leur travail, ce texte a vocation à englober diverses mesures juridiques et fiscales afin de donner davantage de moyens d'action pour lutter contre les désordres fonciers.

Partageant l'objectif visé par ce texte, nous vous proposerons d'y apporter plusieurs modifications afin, d'une part, d'en retirer les dispositifs inopportuns ou déjà satisfaits et, d'autre part, de le compléter pour garantir l'efficacité et la sécurité juridique des dispositifs maintenus.

L'article 1er tend à parfaire différents dispositifs de la loi du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, dite loi Letchimy. Celle-ci permet de déroger au principe d'unanimité prévu pour les actes de disposition – c'est-à-dire la vente ou le partage d'un bien indivis –, en introduisant une règle de majorité simple pour les successions ouvertes depuis plus de dix ans. Elle prévoit toutefois des garanties pour les indivisaires minoritaires, qui doivent être notifiés par le notaire du projet d'acte et peuvent s'y opposer dans un délai de trois mois ; la vente est alors soumise à l'autorisation du tribunal judiciaire.

Nous avions complété ce dispositif dérogatoire par la loi du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, qui a notamment permis de le prolonger jusqu'au 31 décembre 2038.

Aujourd'hui, cette procédure recueille l'adhésion des notaires ultramarins, qui nous ont confirmé son utilité au cours des auditions que nous avons menées, mais elle demeure perfectible, notamment pour la rendre plus accessible aux particuliers.

C'est pourquoi nous avons jugé utile de conserver plusieurs mesures prévues par l'article 1er qui simplifient les modalités d'application de la loi Letchimy. Je pense notamment aux dispositions visant à retenir le critère de la signature, plutôt que celui de l'absence d'initiative, pour la notification du projet de vente, ou à engager la procédure accélérée au fond en cas d'opposition. Ces mesures permettront d'accélérer le règlement des indivisions.

Par ailleurs, si le travail d'identification des indivisaires par les notaires est parfois très complexe, il ne saurait se faire au détriment des droits de tous les indivisaires : nous vous proposerons donc de compléter le dispositif permettant de cibler les seuls indivisaires « dont l'existence ne peut être légitimement ignorée » en précisant que les indivisaires n'ayant pas été notifiés du projet d'acte peuvent tout de même exercer leur droit d'opposition.

Enfin, il convient de renforcer le rôle des collectivités dans le règlement des indivisions, en précisant les missions du référent chargé de la politique foncière au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et en créant un référent pour la régularisation foncière dans les communes.

En revanche, nous considérons qu'étendre le dispositif dérogatoire de la loi Letchimy aux successions ouvertes depuis plus de cinq ans porterait une atteinte excessive au droit de propriété des indivisaires minoritaires, eu égard au délai d'option qui est de dix ans également. Ainsi, les biens pourraient être vendus alors même que le délai pour faire valoir ses droits dans la succession ne serait pas expiré.

C'est pourquoi nous vous proposerons de supprimer cette disposition, de même que celle qui vise à créer une plateforme numérique de publicité des actes, qui relève du pouvoir réglementaire.

Quant à l'article 2, il apporte de nombreuses modifications ou dérogations au droit en vigueur, notamment au code civil, afin de faciliter le règlement des successions.

Trois de ces dispositions nous ont semblé devoir être complétées afin de garantir les droits des indivisaires minoritaires.

La première est la possibilité de confier l'administration de la succession à un mandataire avec l'accord des héritiers détenant plus de la moitié des droits successoraux, ce qui déroge au principe d'unanimité en vigueur. Nous proposons de préciser que le mandat soit notifié à tous les héritiers minoritaires et qu'il ne puisse porter que sur des actes d'administration.

La deuxième disposition que nous souhaitons compléter est la présomption d'urgence et d'intérêt commun pour les successions ouvertes depuis plus de cinq ans. Nous voulons préciser ici que la présomption est simple et qu'elle peut donc être renversée par tout moyen de preuve.

Enfin, la troisième disposition concerne l'extension aux biens en indivision de la procédure des baux à réhabilitation. Celle-ci nous a semblé devoir être complétée par les garanties de notification et d'opposition prévues par la loi Letchimy.

D'autres mesures nous ont toutefois paru devoir être supprimées en raison du risque d'inconstitutionnalité qu'elles présentent, eu égard au droit de propriété. Il en va ainsi de la proposition de déroger à la règle selon laquelle le délai d'option ne court pas tant que le successible a des motifs légitimes d'ignorer la naissance de son droit. Il en va de même pour le raccourcissement des délais permettant au tribunal judiciaire de déclarer l'absence d'un héritier, que le texte propose de ramener à cinq et dix ans, contre dix et vingt ans aujourd'hui.

Nous vous proposerons enfin de supprimer d'autres dispositifs qui sont déjà satisfaits par le droit en vigueur ou qui relèvent du domaine réglementaire, comme la mesure permettant au juge de désigner toute personne pour représenter un héritier taisant depuis deux mois après la sommation d'opter, les dispositions relatives à la gestion des parcelles en état d'abandon manifeste, l'extension de la prescription acquisitive entre coindivisaires aux terres agricoles ultramarines, ou encore le choix, par le juge, du représentant d'un héritier défaillant sur une liste établie par le tribunal judiciaire et l'encadrement du recours par le notaire à un expert.

Ces modifications ainsi que quelques ajustements rédactionnels vous sont proposés dans deux amendements, qui ont recueilli l'accord des auteurs de la proposition de loi conformément à la coutume du « gentlemen's agreement ».

Je cède à présent la parole à mon collègue corapporteur, qui vous présentera les dispositions des articles 3 à 5.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Venons-en désormais à l'article 3. Particulièrement dense, cet article investit un très large champ de mesures fiscales visant à faciliter le bon accomplissement des transmissions patrimoniales en outre-mer. Il s'attaque ainsi à l'un des plus puissants obstacles à la sortie des blocages fonciers : l'acquittement de la fiscalité successorale.

Dans ce domaine, dont je m'efforcerai de rendre l'exposé le moins aride possible, la créativité des auteurs du texte s'est exprimée sans limites.

De nombreuses modifications ont porté sur presque toutes les natures d'actes translatifs de propriété non onéreux : opérations de partage ou de licitation de biens héréditaires, soultes et plus-values issues de renonciations par un coindivisaire dans le cadre du règlement d'une succession, barèmes fixant les droits de mutation à titre gratuit sur les successions et donations.

Nos auditions ont globalement conclu à la pertinence de ces mesures. Permettez-moi d'insister tout particulièrement sur ce point, en ma qualité de rapporteur de nombreux travaux de la délégation sénatoriale aux outre-mer consacrés à ce sujet : les dépenses fiscales d'aujourd'hui, strictement incitatives, étroitement bornées et limitées dans le temps, sont autant d'assurances pour le recouvrement de demain. C'est bien à une meilleure détermination de l'assiette de l'impôt foncier à venir que nous travaillons ce matin.

Tout ce qui est d'ordre incitatif pour dénouer les problèmes fonciers nous semble bienvenu.

Nous avons toutefois veillé à clarifier le périmètre et la rédaction de ces mesures, qui sont appelées à rejoindre un arsenal de dérogations fiscales déjà consolidées au sein du code général des impôts, dont il importe de maintenir, si ce n'est la clarté, au moins la cohérence.

Nous vous proposerons, par surcroît, quelques modifications. La proposition de loi introduisait ainsi une incohérence au sein du régime des soultes et des plus-values : nous préférons un élargissement du régime du cantonnement. Il en va de même pour l'allègement du barème des droits de mutation à titre gratuit (DMTG), auquel nous préférons une exonération d'une part de la base imposable pour les donations pré-successorales.

Inversement, certaines mesures de cet article ne nous ont pas paru devoir être retenues. Je pense notamment à une dérogation audacieuse au régime de la fiducie, consistant en une possibilité de transmettre, *post mortem*, la propriété de la partie du patrimoine fiduciaire constituée par les biens d'une exploitation agricole au bénéficiaire. Cette mesure portait à nos yeux une atteinte disproportionnée aux principes généraux du droit des successions et son maintien ne paraît pas souhaitable. Il en va de même de la proposition d'exonération totale de DMTG des biens donnés revenus au donateur du fait du prédécès du donataire, qui est déjà satisfaite par le droit en vigueur.

Aussi, principalement à des fins de clarté du droit positif, nous vous proposerons un amendement de réécriture globale de cet article.

J'en viens à l'article 4.

Issu d'une initiative de notre collègue Catherine Conconne, sénatrice de la Martinique, il tend à habiliter le préfet 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 pas dépasser quinze ans.

Je tiens à saluer le caractère innovant et audacieux de cet article, qui vise à pallier la difficulté réelle, éprouvée par les collectivités ultramarines, de se saisir des instruments du droit commun permettant à une personne publique d'intervenir sur un bien privé délaissé pour le réaffecter à des fins locatives. Il n'en présente pas moins d'importantes incertitudes juridiques, la principale ayant trait au degré d'atteinte porté au droit de propriété, laquelle ne semble pas entourée des garanties constitutionnelles minimales exigées par le Conseil constitutionnel. Aussi, d'un commun accord avec son auteur, avec laquelle le travail se poursuit, nous vous proposerons de supprimer cet article et de prolonger la réflexion sur ce sujet.

En conclusion, c'est un texte profondément remanié et sécurisé, mais néanmoins fidèle à son esprit initial auquel nous ne pouvons qu'adhérer, que nous vous engageons à adopter.

M. Benjamin Huin. – Le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants est favorable à ce texte qui permettra de lutter contre nombre de fléaux dont souffrent les territoires d'outre-mer. Je pense notamment au problème de l'habitat insalubre et des logements indignes. Le renforcement des prérogatives de la puissance publique pour lutter contre les désordres fonciers est bienvenu. Il serait d'ailleurs judicieux de réfléchir à un tel dispositif dans l'Hexagone, car de nombreux projets publics ne peuvent aboutir à cause des indivisions et de la difficulté d'identifier les propriétaires concernés. Peut-être le droit de l'outre-mer sera-t-il à l'avant-garde sur ce point, avant d'être transposé, le cas échéant, dans l'Hexagone.

M. Arnaud Marthey. – M. Victorin Lurel m'a demandé de remercier les rapporteurs pour leur collaboration très constructive. Il salue le travail de travail de réécriture positive qui a été réalisé, lequel a permis de bonifier le texte et de préciser un certain nombre de points.

Nous regrettons la suppression de l'article 4, même si nous en comprenons les raisons. Cet article s'inscrivait dans la suite logique des premiers articles de la proposition de loi, qui visent à accélérer le règlement des successions qui ne peuvent aboutir, afin de permettre de remettre sur le marché un certain nombre de logements. Il faudra réfléchir à un dispositif de réhabilitation du foncier délaissé différent de celui qui était proposé, c'est-à-dire de transfert temporaire de l'usufruit au profit de l'État des biens d'habitation ultramarins laissés vacants ou dont la succession n'aurait pas été réglée. Cela semble indispensable pour faciliter la sortie

des successions non réglées, comme le souhaitent différents rapports sénatoriaux et gouvernementaux.

Mme Audrey Linkenheld. – Il existe une vraie différence entre l'outre-mer et la métropole : c'est la question du foncier. Il est parfois très difficile, en effet, de déterminer la propriété foncière dans un certain nombre de territoires ultramarins. Cela ne se réduit pas à la difficulté, évoquée par Benjamin Huin, d'identifier les propriétaires relevant d'une indivision. C'est ce qui explique que, depuis de nombreuses années, nos collègues ultramarins réfléchissent à la manière de régler ce problème.

Je regrette donc la suppression de l'article 4, dont l'esprit associait davantage l'usufruit à l'utilisation de ce qui est édifié sur le foncier qu'à la propriété du foncier lui-même. C'était une tentative de répondre à la difficulté. Il faut reconnaître que la procédure soulevait de nombreuses questions d'ordre juridique. Il conviendra de poursuivre la réflexion sur ce sujet, dans l'intérêt des élus et des habitants des territoires d'outre-mer que nous défendons tous ici.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Nous avons vraiment cherché à sauver l'article 4. Il n'en demeure pas moins qu'il faudra trouver une solution aux problèmes rencontrés sur le terrain.

Mme Muriel Jourda, présidente. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi. Je vous propose de considérer que ce périmètre inclut, dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, des dispositions dérogatoires visant à lutter contre le phénomène des désordres fonciers, touchant aux règles civiles visant à faciliter le régime des successions, aux mesures d'accompagnement et d'organisation des procédures de régularisation foncière, au régime des biens indivis et aux conditions de leur vente, aux mesures fiscales visant à faciliter les transmissions, et aux mesures de toute nature visant à faciliter l'intervention publique sur les biens immobiliers délaissés à des fins de réhabilitation.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement COM-2 vise à supprimer plusieurs dispositions, telles que la réduction de dix à cinq ans du délai d'ouverture des successions pouvant bénéficier du dispositif dérogatoire de la loi Letchimy, qui soulève un problème de constitutionnalité,

ou que la création d'une plateforme numérique de publicité, qui relève du domaine réglementaire. L'amendement tend aussi à préciser que les indivisaires n'ayant pas reçu notification du projet peuvent tout de même exercer leur opposition à compter de la dernière mesure de publicité engagée. Il procède aussi à certains ajustements rédactionnels.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'article 1er est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise à renforcer les garanties pour les indivisaires minoritaires et à supprimer des mesures inconstitutionnelles, satisfaites ou de nature réglementaire.

L'amendement COM-3 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement COM-4 vise à réécrire globalement l'article 3, dans un objectif d'intelligibilité du droit en vigueur.

Il maintient plusieurs dispositions : l'extension à l'ensemble des biens compris dans les successions de l'exonération de droits d'enregistrement pour les partages consécutifs aux sorties d'indivision successorale ; l'exonération totale de DMTG pour les successions ouvertes depuis plus de dix ans de biens immeubles dans les collectivités ultramarines ; l'extension aux collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, de l'exonération de DMTG pour la première transmission d'un bien immeuble dont le titre de propriété a été reconstitué.

Il tend aussi à modifier d'autres dispositions, que j'ai détaillées dans mon propos liminaire.

M. Fabien Bravi. – Le groupe Union Nationale pour les Territoires (UNT) s'abstiendra sur cet amendement.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'article 3 est ainsi rédigé.

Article 4

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Les amendements identiques COM-5 et COM-1 visent à supprimer cet article.

Les amendements identiques COM-5 et COM-1 sont adoptés.

L'article 4 est supprimé.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les sorts des amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1er			
MM. DAUBRESSE et MOHAMED SOILIHI, rapporteurs	2	Suppression de la réduction du délai à cinq ans et de la plateforme de publicité ; garantie d'opposition pour les indivisaires non identifiés ; ajustements rédactionnels	**Adopté**
Article 2			
MM. DAUBRESSE et MOHAMED SOILIHI, rapporteurs	3	Renforcement des garanties pour les indivisaires minoritaires et suppression des mesures inconstitutionnelles, satisfaites ou de nature réglementaire	**Adopté**
Article 3			
MM. DAUBRESSE et MOHAMED SOILIHI, rapporteurs	4	Amendement de réécriture globale	**Adopté**
Article 4			
MM. DAUBRESSE et MOHAMED SOILIHI, rapporteurs	5	Suppression de l'article	**Adopté**
Mme CONCONNE	1	Suppression de l'article	**Adopté**

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 *BIS* DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* » [1].

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie[2].

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte[3]. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial[4].

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

[1] Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

[2] Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

[3] *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

[4] *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté,** lors de sa réunion du mercredi 28 octobre 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 450 rect. (2025-2026***) visant à résoudre le fléau des désordres fonciers outre-mer*.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait,** dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, des dispositions dérogatoires visant à lutter contre le phénomène des désordres fonciers, touchant :

– aux règles civiles visant à faciliter le régime des successions ;

– aux mesures d'accompagnement et d'organisation des procédures de régularisation foncière ;

– au régime des biens indivis et aux conditions de leur vente ;

– aux mesures fiscales visant à faciliter les transmissions ;

– aux mesures de toute nature visant à faciliter l'intervention publique sur les biens immobiliers délaissés à des fins de réhabilitation.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Parlementaires auteurs de la proposition de loi

Mme Catherine Conconne, sénatrice de Martinique

M. Victorin Lurel, sénateur de Guadeloupe

Direction des affaires civiles et du sceau (DACS)

Mme Laetitia Dutour, cheffe du bureau de droit immobilier et du droit de l'environnement

Mme Sarah Klinowski, adjointe au bureau du droit des personnes et de la famille

Mme Laurence Marnat, rédactrice

Mme Tiphaine Le Bihan, rédactrice

Direction générale des outre-mer (DGOM)

Mme Anne-Gaëlle Baudouin, directrice générale des outre-mer

M. Pierre Chareyron, sous-directeur adjoint des affaires juridiques et institutionnelles

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

Mme Agathe Lieffroy, cheffe du bureau « Fiscalité du patrimoine et de l'épargne »

Mme Stéphanie Tokatlian, inspectrice principale

Mme Eugénie Gross, inspectrice

Association des maires de France (AMF)

M. Serge Hoarau, président de l'Association des maires de la Réunion

M. Blaise Kermoal-Seabra, conseiller technique logement et urbanisme

Mme Pauline Delaère, conseillère technique

Mme Charlotte de Fontaines, responsable des relations avec le Parlement

Conseil supérieur du notariat

M. François Devos, directeur des affaires juridiques

M. Maxime Julienne, professeur agrégé à l'université de Paris-Saclay

M. Dev Koytcha, notaire

Mme Magali Quillivic, juriste

Table ronde de chambres notariales

Chambre interdépartementale des notaires de Guyane et de Martinique

M. Julien Marry, président

Chambre des notaires de la Réunion et de Mayotte

M. Bertrand Macé, président

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-457.html