



N° 547

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 janvier 2018

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA  
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,  
SUR LA PROPOSITION DE LOI

*visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du  
logement en outre-mer (n° 475),*

PAR M. SERGE LETCHIMY

Député

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale : 475.*



## SOMMAIRE

	PAGES
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE DROIT COMMUN DE L'INDIVISION SUCCESSORALE</b> .....	7
<b>II. LE « FLÉAU ENDÉMIQUE DE L'INDIVISION » OUTRE-MER</b> .....	8
1. Une caractéristique des outre-mer .....	8
2. Des situations massives et inextricables .....	9
3. Des conséquences extrêmement négatives .....	11
<b>III. UNE INADAPTATION DU DROIT COMMUN</b> .....	12
1. Un engorgement des juridictions d'outre-mer par le contentieux successoral .....	12
2. Des procédures spéciales peu utilisables .....	13
3. Des initiatives locales forcément limitées .....	16
4. Des solutions spécifiques déjà mises en œuvre .....	16
<b>IV. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	17
<b>V. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	18
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	19
<b>EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	31
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Champ d'application de la proposition de loi .....	31
<i>Article 2</i> : Procédure de notification de la décision de vente ou de partage .....	35
<i>Article 3</i> : Modalités d'opposition d'un indivisaire .....	39
<i>Article 4</i> : Modalités de remise aux indivisaires de la part leur revenant .....	40
<i>Après l'article 4</i> .....	40
<i>Intitulé de la proposition de loi</i> .....	45
<b>PERSONNES ENTENDUES</b> .....	47



MESDAMES, MESSIEURS,

Bien que soumis au principe d'identité législative et connaissant de ce fait le même droit que le reste de la France à quelques adaptations près, les départements et régions d'outre-mer sont confrontés à des **difficultés particulières dans le domaine de la gestion foncière**. Héritage d'une histoire délicate marquée par les blessures de la colonisation et par l'application plus tardive des lois nationales – la départementalisation de Mayotte ne remonte ainsi qu'à 2011 –, la propriété des terres s'y trouve plus difficile à établir qu'en Europe par le **double effet d'une carence de titrement <sup>(1)</sup> et d'une multiplication des indivisions**.

La mobilisation du foncier se heurte à un ensemble de contraintes et de blocages qui **met en échec l'action publique** : cette situation empêche une politique du logement efficace ; elle entrave le développement économique ; elle met en péril les populations en laissant perdurer des bâtiments délabrés où prolifèrent maladies épidémiques et troubles à l'ordre public.

De nombreux biens immobiliers sont détenus sous le régime de l'indivision successorale par des **héritiers souvent nombreux et éloignés du territoire**, alors même que **des successions n'ont pas été réglées** sur le fondement d'arrangements familiaux jamais formalisés juridiquement. La **faible valeur des parts** n'incite pas à mettre un terme à ces imbroglios, qui perdurent alors au détriment de la population et des collectivités locales.

En Martinique, cette **paralysie du foncier** est de l'ordre de 40 %. Dans la commune mahoraise de Chiconi, les trois quarts du territoire du village sont englobés dans deux titres fonciers regroupant officiellement soixante-quinze indivisaires.

En dépit de la mobilisation des services publics, des officiers ministériels locaux et des avocats, malgré la tenue régulière de réunions d'information et la mise en œuvre de bonnes pratiques, le phénomène a atteint un **degré trop important pour être résorbé dans le cadre du droit commun** : une adaptation

---

(1) Matérialisation par l'autorité publique d'un droit sur un espace foncier au nom d'une personne physique ou morale, de droit public ou de droit privé, avec inscription dans un registre public cadastral.

législative permettant de simplifier les procédures et de débloquer l'accès au foncier outre-mer apparaît indispensable, sur le modèle de la démarche engagée il y a quelques mois pour la résorption des désordres cadastraux en Corse <sup>(1)</sup>.

La présente proposition de loi s'inspire de nombreuses réflexions émanant des ordres des avocats et des notaires outre-mer, et plus particulièrement des analyses et des préconisations formulées par Mme Samantha Chevrolat dans le cadre du rapport universitaire qu'elle a présenté pour l'obtention du diplôme supérieur de notariat <sup>(2)</sup>. Confrontée à un cas d'espèce présentant une indivision de plus de trente personnes et des successions en cascade, elle a constaté à la fois l'**impossibilité absolue de parvenir à un règlement amiable** dans le respect de la règle de l'unanimité qu'impose le droit commun et la **difficulté d'obtenir une décision judiciaire**, *a fortiori* dans le contexte d'engorgement des juridictions ultramarines.

**L'intérêt général commande au législateur d'agir** : les Français des outre-mer ne doivent plus être exposés aux dangers sanitaire, sécuritaire et économique que fait peser sur eux le gel du foncier provoqué par une indivision endémique.

En conséquence, il est proposé de **résoudre les difficultés accumulées par un dispositif *ad hoc*. Exclusivement ouvert aux départements et régions d'outre-mer, et pour une durée temporaire de dix ans, il repose sur un passage de l'unanimité à la majorité des indivisaires** dans le cadre d'une décision amiable de vente ou de partage, permettant au notaire d'instrumenter sans passer par le juge, sous réserve des droits du conjoint survivant, du mineur et du majeur protégé <sup>(3)</sup>. Le silence des indivisaires minoritaires vaudrait consentement tacite ; toute opposition de l'un d'entre eux ferait obstacle à la procédure et déclencherait le partage judiciaire.

\*

\* \*

---

(1) Loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété.

(2) Rapport soutenu le 29 novembre 2017 en Martinique dans le cadre du diplôme supérieur de notariat de l'Université Paris-Dauphine.

(3) Le majeur protégé est la personne qui, âgée de dix-huit ans au moins, dispose de tous ses droits mais ne les exerce pas elle-même en totalité, dans le cadre d'une tutelle, d'une curatelle ou d'une sauvegarde de justice.

## I. LE DROIT COMMUN DE L'INDIVISION SUCCESSORALE

Le décès d'une personne n'entraîne pas le partage immédiat de ses biens entre ses différents héritiers. Le notaire en charge de la succession a besoin d'un temps variable pour établir la liste des personnes appelées à succéder et pour procéder, avec leur accord, à la répartition du patrimoine du défunt. Dans cet intervalle, le **chapitre 7 du titre I<sup>er</sup> du code civil** place les biens concernés sous le **régime de l'indivision**. Les cohéritiers deviennent alors des « indivisaires », qui exercent collectivement les droits de propriété sur les biens : chacun peut en jouir librement tant qu'il n'évince pas les autres, sauf à leur verser une indemnité en compensation <sup>(1)</sup>.

La loi impose le consentement de chaque indivisaire pour effectuer tout « acte de disposition », c'est-à-dire tout acte qui conduirait à disposer de la propriété des biens, par opposition à un « acte d'administration » qui ne la remettrait pas en cause. **C'est l'unanimité qui prévaut** – hormis pour les mesures nécessaires à la conservation des biens <sup>(2)</sup>.

L'indivision consécutive à une succession n'a **pas vocation à se prolonger**. Ce régime rigide est conçu pour protéger les droits de chacun sur le patrimoine du défunt et pour éviter qu'un héritier ne s'en arroge d'autorité la meilleure part, non pour une gestion efficace et dynamique du patrimoine concerné. Les revenus du patrimoine indivis bénéficient à l'indivision dans son ensemble, même s'ils peuvent être réclamés chaque année <sup>(3)</sup>.

« *Nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision et le partage peut toujours être provoqué, à moins qu'il n'y ait été sursis par jugement ou convention* » énonce l'article 815 du code civil. Il existe ainsi **plusieurs modalités de sortie de l'indivision** :

– une **procédure individuelle**, prévue par les articles 815-14 et 815-15 du code civil, qui permet à un indivisaire de céder ses droits à titre onéreux à un tiers, sous réserve d'un droit de préemption des autres indivisaires ;

– une **sortie collective par accord amiable unanime**, qui donne lieu à la vente d'un bien en particulier ou au partage de la succession entre différents lots. L'article 835 du code civil facilite cet accord en laissant aux parties le libre choix de sa forme et de ses modalités, imposant simplement un acte notarié si l'indivision porte sur des biens soumis à la publicité foncière ;

---

(1) Art. 815-9 du code civil.

(2) Art. 815-2 du code civil.

(3) Art. 815-10 du code civil.

– **en cas de désaccord entre les indivisaires ou d’inertie de l’un d’entre eux, le partage est fait en justice** conformément aux articles 840 à 842 du code civil. Le tribunal de grande instance du lieu d’ouverture de la succession est compétent pour connaître des demandes de maintien de l’indivision et des contestations au cours des opérations de partage. Il peut constituer des lots attribués par tirage au sort ou ordonner la vente des biens de la succession pour en partager le produit entre les indivisaires. Cette **option est la moins favorable pour les héritiers** puisque les frais de justice, de notaire et d’avocat consomment une part importante de la valeur de la succession. La recevabilité de la requête est strictement appréciée<sup>(1)</sup>.

**Après le partage, chaque héritier devient propriétaire exclusif** du lot qui lui a été attribué. L’effet est rétroactif : l’indivisaire est réputé propriétaire de son lot depuis le début de l’indivision.

## II. LE « FLÉAU ENDÉMIQUE DE L’INDIVISION » OUTRE-MER

En 2016, les difficultés de la situation foncière des outre-mer ont fait l’objet d’une étude approfondie de la délégation sénatoriale à l’outre-mer<sup>(2)</sup>. Le rapport explique les blocages par le fait que « *la terre, pivot de l’organisation économique et sociale des sociétés ultramarines, voit son mode de gouvernance dominé par les principes de la solidarité et du consensus* » tandis que « *la confrontation au cadre civiliste formaliste et l’irruption des logiques de profit du monde moderne ont progressivement fait passer l’individu au premier plan et ont ébranlé les fondements traditionnels de la sécurité juridique* ». Il en résulte, pour de multiples raisons, une prépondérance de l’indivision, qualifiée de « **fléau endémique largement répandu outre-mer et qui aboutit à un gel du foncier** ».

### 1. Une caractéristique des outre-mer

La forte occurrence des indivisions et leur persistance dans les départements et régions d’outre-mer **freine le développement** des économies **et fait peser des risques sanitaires et sociaux** sur les populations. Mais c’est aussi, indique le rapport sénatorial, une **réaction rationnelle**, bien que peu efficace, des sociétés locales à une modernité en rupture avec les traditions.

L’indivision généralisée cause des tensions au sein des familles en opposant ceux des indivisaires qui souhaiteraient clarifier les droits de chacun et ceux qui s’accommodent d’une succession ralentie. Elle est **une anomalie au regard du**

---

(1) Aux termes de l’article 1360 du code de procédure civile, l’assignation doit comprendre la preuve des diligences entreprises en vue d’un accord amiable (par procès-verbal de difficulté du notaire ou attestation d’absence de conciliation), le descriptif du patrimoine à partager et les prétentions des demandeurs quant au partage et à l’attribution des biens.

(2) Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières, rapport d’information n° 721 (2015-2016) de MM. Thami MOHAMED SOILIH, Mathieu DARNAUD et Robert LAUFOAULU, fait au nom de la délégation sénatoriale à l’outre-mer, déposé le 23 juin 2016.



**droit civil** qui favorise l'identification et la formalisation des droits individuels pour faciliter le commerce des terres et leur exploitation. Si, traditionnellement, « *nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision* », c'est que ce régime d'administration transitoire se prête mal à une gestion apaisée dans la durée.

Cependant, outre-mer, l'indivision n'est pas forcément perçue négativement : en faisant obstacle à toute dissémination des biens du défunt, elle peut aussi être considérée comme un mécanisme de **protection du patrimoine familial** dans un contexte ultramarin où **le foncier exploitable est toujours rare** – que ce soit du fait d'un peuplement côtier, comme en Guyane, ou la conséquence de l'insularité, dans les autres collectivités. **Le maintien dans l'indivision permet tout à la fois d'empêcher un morcellement et de prévenir la sortie des biens de la sphère familiale.** De plus, des sociétés dans lesquelles les liens entre membres de familles élargies sont plus solides qu'en Europe peuvent trouver avantage à ce type de gestion collective de la terre, qui octroie une place plus importante à la transaction orale qu'à la décision individuelle. Il n'était donc pas rare de recourir aux usages, comme par exemple à des partages sans testament, d'autant que ces **pratiques non enregistrées** dispensaient d'acquitter les droits de mutation et de succession.

Un tel modèle est cependant condamné à s'éteindre : s'il pouvait subsister dans un environnement constitué d'entreprises individuelles de petite taille et d'exploitations agricoles vivrières, l'urbanisation et le développement économique auquel aspirent populations et collectivités ne peut s'en accommoder. L'édification de réseaux de communication et de distribution d'eau et d'énergie, la construction d'infrastructures collectives et l'investissement productif ne peuvent prospérer sur des propriétés foncières fondées sur de simples usages. L'implémentation des politiques publiques et la sécurisation des initiatives privées exigent **que les droits de chacun soient établis sans contestation possible.**

Il est ainsi fréquent, dans les outre-mer, de rencontrer des **cascades de successions ouvertes et de partages officiels sur plusieurs générations**, rassemblant des centaines d'ayants droit indivisaires. L'indivision paralyse alors toute décision par l'exigence d'une unanimité inaccessible alors même que, à Mayotte notamment, les registres d'état civil ne sont pas toujours des plus fiables. Elle **pénalise les indivisaires** qui ne peuvent valoriser leur patrimoine ; elle **nuît à l'intérêt général** en empêchant la bonne allocation des ressources foncières.

## **2. Des situations massives et inextricables**

Le droit civil prévoit, à la suite de chaque décès, le partage des biens du défunt entre les héritiers, chacun disposant d'un titre de propriété en bonne et due forme à l'issue d'une période plus ou moins longue d'indivision. **Cette succession des générations s'est grippée outre-mer** en l'absence répétée d'intervention d'un magistrat ou d'un officier ministériel pour l'enregistrement des partages, de sorte

que les transactions n'ont pas été formalisées. Il en résulte **une disjonction entre l'occupation d'un terrain et sa propriété validée par un titre.**

Le rapport de la délégation sénatoriale à l'outre-mer souligne avec intérêt que cette spécificité ultramarine n'est pas directement liée à l'abolition de l'esclavage et à une éventuelle prise de possession de leurs terres par les esclaves nouvellement affranchis. Au contraire, il indique : « *après l'abolition de l'esclavage, des transactions immobilières ont permis à d'anciens esclaves d'acquérir des terres et d'obtenir des titres en bonne et due forme dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. C'est la chaîne de transmission de ces titres initiaux qui pêche ensuite.* »

Interrogée par les sénateurs, Mme Gracieuse Lacoste, alors première présidente de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion, relevait que « *traditionnellement, lors des successions, les familles procèdent régulièrement à des partages sans établir d'actes notariés.* » Ce constat était partagé par le président du tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre, M. Gérard Sarrau, qui expliquait les difficultés dans la résolution des successions et des indivisions en Guadeloupe par quatre facteurs :

– le **recours peu fréquent au notaire pour la transmission** avant et après décès et, plus généralement, la méconnaissance des règles applicables ;

– l'**inertie de la famille à saisir le notaire** au décès pour dresser la liste des héritiers et leur vocation successorale ;

– le recours persistant au **certificat d'hérédité** <sup>(1)</sup> avec la croyance erronée que ce document suffit pour transmettre la propriété foncière ;

– la **méconnaissance des règles régissant l'indivision** et notamment celle selon laquelle chacun peut sortir de l'indivision à tout moment.

La généralisation de ces pratiques aboutit à une **paralysie du foncier**. D'après le cadastre de la **Martinique**, 60 % du parcellaire appartient à des personnes physiques. Or, 26 % de cette surface correspond à une propriété en indivision et 14 % à des successions ouvertes, ce qui implique que **40 % du foncier privé** est gelé. Les communes de l'île sont touchées dans des proportions variables – 17 % du foncier privé est concerné à Saint-Pierre, près de 50 % à Fort-de-France et plus de 83 % à Macouba.

Si les départements de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de La Réunion, les plus assimilés juridiquement au droit civil national, rencontrent ces difficultés, la situation est substantiellement différente à **Mayotte** dans la mesure

---

(1) Un certificat d'hérédité est une attestation délivrée par un maire ou un notaire et permettant de démontrer la qualité d'héritier du demandeur dans le cadre d'une succession simple. Ce document permet d'obtenir le paiement de certaines créances. Bien que constituant une pratique administrative courante, la délivrance de ce document par les maires n'est pourtant pas une obligation.

où l'état civil y est établi depuis peu et où le droit commun de la famille et des successions a supplanté récemment les coutumes traditionnelles et le droit musulman. Le passage devant notaire pour les transactions immobilières n'est obligatoire que depuis 2008. Aux indivisions en cascade s'ajoute donc un défaut de titrement, qui aboutit sur le terrain à des difficultés inextricables.

Les sénateurs citent l'exemple du **village de Chiconi dont les trois quarts du territoire sont compris dans deux titres fonciers** de 75 et 81 hectares. D'après le livre foncier, le premier titre concerne 69 indivisaires connus mais sans état civil complet ; le second titre concerne 6 indivisaires nés en 1912 ou 1913, donc probablement décédés aujourd'hui. Le maire résume la situation : « *Les indivisions stérilisent les projets et la complexité de la situation paralyse la mise en œuvre de la fiscalité locale. Les titres fonciers existants sont portés par des personnes presque toutes décédées, les successions n'ayant pas été liquidées : il n'y a donc que des occupants et pas de propriétaire.* »

### 3. Des conséquences extrêmement négatives

Les difficultés de la gestion indivise augmentent avec le nombre d'indivisaires, qui rend leur unanimité – voire leur simple identification – de plus en plus improbable. Les partages judiciaires ne sont pas toujours plus aisés puisqu'ils supposent d'appeler tous les héritiers à la succession : certains peuvent demeurer inconnus, sauf enquête généalogique exhaustive et coûteuse. L'indivision ultramarine conduit ainsi à un **brouillage de la qualité de propriétaire**. Les **incertitudes** sur le nombre, l'identité, la localisation des indivisaires ouvrent des **voies de recours en annulation** contre les actes de gestion du bien indivis et contre le partage aux ayants droit négligés.

Les **indivisaires** ne peuvent jouir de leur patrimoine dans des conditions normales et régulières. Ils sont donc **limités dans leur épargne et dans leurs revenus**, ce qui fragilise leurs conditions de vie et appauvrit la collectivité à laquelle ils appartiennent. Par ailleurs, les constructions édifiées sur un terrain indivis sans l'accord des cohéritiers indivisaires constituent une **usurpation** : un ordre de démolition peut être obtenu en justice.

En gelant des terres qui se trouvent exclues du marché immobilier, l'indivision crée un effet de rareté dont l'impact sur les **prix immobiliers** reste à évaluer : elle contribue au renchérissement des parcelles disponibles et à la dépréciation des parcelles indisponibles. **D'un côté, la spéculation est alimentée ; de l'autre, l'abandon de biens indivis** favorise les phénomènes de *squat* et de dents creuses <sup>(1)</sup> qui pèsent à la baisse sur la formation des prix.

Les **conséquences en termes d'aménagement** sont malheureuses. À La Réunion, le rapport sénatorial précité souligne que « *les particuliers divisent*

---

(1) Une dent creuse est, en urbanisme, un espace non construit entouré de parcelles bâties.

leurs terrains en lanières exigües pour permettre d'allotir l'ensemble des indivisaires ; il en résulte des terrains inconstructibles mais construits dans les faits et posant des difficultés pour l'urbanisation de certaines zones. » En outre, les indivisions empêchent les **opérations d'aménagement**, le foncier contigu nécessaire aux infrastructures de service n'étant pas accessible.

L'incapacité à identifier les contribuables redevables de la taxe foncière **obère les finances locales**. Certes, le droit fiscal permet de faire supporter à un seul indivisaire identifié l'imposition de tous <sup>(1)</sup>. Mais cette taxation du seul propriétaire apparent, au titre de la solidarité fiscale, sème la discorde dans les communautés et fait peser sur une seule personne une charge souvent disproportionnée au regard de ses capacités contributives. Surtout, elle incite les autres indivisaires à ne pas se manifester pour continuer à échapper à leurs obligations, et contribue donc à perpétuer le problème foncier.

Enfin, la situation foncière fait indirectement peser des **menaces sur la santé et l'ordre publics** : parce qu'ils sont délaissés et mal entretenus, les immeubles en indivision sont convertis en squat par une population délinquante ou deviennent de véritables foyers propices à la prolifération des moustiques, vecteurs de la **dengue**, de la **fièvre jaune** et du **chikungunya**. L'enjeu ne saurait être négligé : en 2010, aux Antilles, la dengue a fait près de 20 morts et plus de 65 000 malades ; en 2005, le chikungunya fauchait plus de 250 vies et infectait plus de 250 000 personnes à La Réunion.

### III. UNE INADAPTATION DU DROIT COMMUN

La situation foncière outre-mer est d'une telle complexité qu'il paraît désormais **illusoire** d'espérer la résoudre et **revenir à des conditions normales dans le cadre du droit commun**. Le recours à un dispositif d'exception se justifie d'autant plus que le législateur y a déjà consenti récemment.

#### 1. Un engorgement des juridictions d'outre-mer par le contentieux successoral

Le contentieux successoral outre-mer est **particulièrement long et subtil** puisqu'il implique souvent la prise en compte de décès survenus il y a plusieurs décennies et jusqu'alors traités par des accords familiaux non enregistrés, oraux ou sous seing privé. Il est aussi compliqué par les lacunes du cadastre ou par des actions en prescription <sup>(2)</sup>. Il peut **se répercuter** dans les domaines du contentieux fiscal, des baux, de l'urbanisme ou de l'expropriation.

---

(1) Boftp-impôts n° BOI-IF-TFB-10-20-10 relatif à l'imposition des propriétaires à la taxe foncière pour certaines formes de propriété (indivision par exemple).

(2) La prescription acquisitive, ou usucapion, permet à celui qui occupe un bien immobilier pendant trente ans, ou pendant dix ans s'il pense de bonne foi l'avoir régulièrement acquis, d'en obtenir la propriété (art. 2272 du code civil).

D'un point de vue quantitatif, les auteurs du rapport de la délégation sénatoriale à l'outre-mer soulignent que **le contentieux des « affaires de terres » représente une partie significative des affaires civiles**. En Guadeloupe et en Martinique, le contentieux foncier compterait pour 30 % des cas examinés. Les proportions sont comparables à La Réunion – 25 % du nombre total d'affaires. L'importance numérique de ce contentieux et la longueur des procédures découlent conjointement d'un défaut de partages amiables, des difficultés dans l'exercice de l'office des notaires et d'un faible recours aux médiation et conciliation. La cour d'appel de La Réunion regrettait ainsi « *des contentieux sans fin* ».

Les sénateurs relevaient, en outre, « *un certain antagonisme entre le juge judiciaire et le notaire dans les départements d'outre-mer* », ce qui ne facilite pas le règlement des litiges.

Dans ce contexte, il semble **irréaliste** d'espérer qu'une accélération du rythme des partages successoraux par voie judiciaire vienne résorber les difficultés foncières des départements et régions d'outre-mer dans des délais raisonnables.

## 2. Des procédures spéciales peu utilisables

Le code civil prévoit de nombreuses procédures pour palier une difficulté dans le recueil de la volonté unanime des indivisaires, remédier à une carence de titre ou mettre fin à une situation préjudiciable à l'intérêt général. Ces dispositions ne sont toutefois pas applicables dans les outre-mer, en tous cas pas à l'échelle où elles devraient l'être pour provoquer un réel changement dans l'allocation des ressources foncières.

► **L'option successorale se prescrit par dix ans**<sup>(1)</sup>, c'est-à-dire que l'héritier demeuré silencieux dans les dix ans qui suivent l'ouverture de la succession est réputé y avoir renoncé.

Cette procédure est peu utile dans la mesure où la prescription ne court pas tant que le successible a des motifs légitimes d'ignorer la naissance de son droit, notamment l'ouverture de la succession. Il revient au demandeur de prouver que l'héritier mis en cause était bien au courant du décès du défunt, ce qui suppose l'existence d'écrits ou d'images en ce sens.

► Peut donner lieu à une **déclaration judiciaire** de décès la disparition d'un héritier dans des circonstances de nature à mettre sa vie en danger, lorsque son corps n'a pu être retrouvé<sup>(2)</sup>. Son **absence** peut également être constatée par jugement déclaratif lorsqu'il a cessé de paraître à son domicile sans donner de nouvelle pendant dix ans<sup>(3)</sup>. Les deux jugements emportent les effets d'un décès.

---

(1) Article 780 du code civil.

(2) Article 88 du code civil.

(3) Article 112 du code civil.

Ces procédures ne sont d'aucune utilité pour résoudre les indivisions outre-mer, affaires dans lesquelles l'inertie d'un indivisaire ne suppose pas qu'il cesse de donner « signe de vie » pendant dix ans.

► La présence parmi les indivisaires d'un majeur protégé peut conduire le **juge des tutelles** à habilitier un proche à consentir aux actes de disposition. Mais cette procédure ne s'applique qu'au cas où l'unanimité est empêchée par un majeur incapable, ce qui ne représente pas la majorité des cas rencontrés outre-mer.

► Les héritiers peuvent s'entendre pour **confier l'administration de la succession à un mandataire** dans des conditions prévoyant des actes de disposition <sup>(1)</sup>. Cette procédure est cependant sans objet dans les indivisions outre-mer puisqu'elle suppose, comme le partage amiable, une unanimité des indivisaires.

► En raison de l'inertie, de la carence ou de la faute d'un ou de plusieurs héritiers, le juge peut désigner un **mandataire successoral** pour administrer provisoirement la succession et l'autoriser à réaliser des actes de disposition.

La solution apportée par cette procédure est seulement partielle puisque, si elle permet l'entretien des biens, elle n'aboutit pas à liquider la succession. De surcroît, elle n'envisage l'acte de disposition que dans le cadre de la bonne administration des biens indivis. Enfin, elle suppose plusieurs décisions de justice.

► Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et l'État peuvent prendre possession des **parcelles en état d'abandon manifeste** et des **biens sans maître**, dont aucun propriétaire n'est connu et pour lequel aucun successible ne se présente <sup>(2)</sup>.

Cette procédure n'est d'aucun secours pour résoudre les cas d'indivision successorale puisque certains indivisaires revendiquent leurs droits.

► La discorde entre indivisaires pourrait être résolue par leur **expropriation pour cause d'utilité publique** <sup>(3)</sup>, la puissance publique venant ici sanctionner leur incapacité à agir de concert. Cette procédure est cependant peu adaptée pour résoudre les cas d'indivision successorale en ce qu'elle exige l'indemnisation de chaque indivisaire. En premier lieu, cela suppose de tous les identifier correctement. En second lieu, il en résulte une charge financière importante sur les collectivités, qu'elles n'ont pas les moyens d'assumer. Enfin, elle se révèle source de contentieux, comme à Chiconi où, comme le rapporte la délégation sénatoriale à l'outre-mer, « *on souhaite ne plus s'exposer à ce qui s'est produit dans les années 1990, où la commune a exproprié pour réaliser des projets*

---

(1) Article 813 du code civil.

(2) Article L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales, article L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques, article 713 du code civil.

(3) Article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et article 545 du code civil.

*d'intérêt général mais où certains héritiers ont émis des contestations plus de dix ans après au motif que certaines zones n'avaient pas été viabilisées. Alors qu'une indemnisation a été versée, les héritiers continuent à occuper le terrain, bloquant toute réalisation. Il suffit d'un contestataire pour compromettre la bonne finalité de l'expropriation. C'est d'autant plus un risque que les partages familiaux n'ont pas toujours été équitables. »*

► La **prescription acquisitive** permet à la personne qui excipe de la possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque et à titre de propriétaire d'un bien immobilier pendant trente ans d'en obtenir la propriété devant la loi <sup>(1)</sup>. Cette propriété doit cependant être confortée par un jugement ou ne pas faire l'objet de contestation pendant cinq années supplémentaires <sup>(2)</sup>. Cette procédure est d'une utilité limitée pour résoudre les cas d'indivision successorale outre-mer puisqu'elle est invocable trente ans au moins après le décès du propriétaire et qu'elle suppose une possession non équivoque d'une seule personne – indivisaire ou tiers.

► Le président du tribunal de grande instance peut autoriser toutes **mesures urgentes** d'intérêt commun <sup>(3)</sup> et permettre une vente s'il est démontré que le refus d'un indivisaire d'y procéder **met en péril l'intérêt commun** <sup>(4)</sup>. L'urgence est toutefois difficile à soutenir pour le règlement d'une succession ouverte depuis des années. Quant à l'autorisation d'une vente, elle suppose une appréciation en opportunité, laissée à la discrétion du juge, qui pourrait légitimement préférer ordonner un partage pour régler définitivement la succession.

► Les indivisaires détenant au moins **deux tiers des droits indivis** peuvent demander au tribunal de grande instance d'**autoriser la vente d'immeubles** par licitation – c'est-à-dire aux enchères publiques <sup>(5)</sup>. Mais la procédure, une nouvelle fois partielle, suppose de solliciter du juge une autorisation. Elle n'est pas ouverte en cas de démembrement, fréquent en présence d'un conjoint survivant.

**Les procédures spéciales ne permettent pas aux indivisaires de passer outre les difficultés rencontrées dans les territoires ultramarins.** Elles ne permettent pas, non plus, de forcer un partage amiable <sup>(6)</sup> sans saisine du juge et sans risque procédural significatif.

---

(1) Article 2272 du code civil.

(2) Ce délai est normalement de trente années. Il est ramené à cinq ans en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion, en Guyane, à Saint-Martin et à Mayotte par l'article 117 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

(3) Article 815-6 du code civil.

(4) Article 815-5 du code civil.

(5) Article 815-5-1 du code civil.

(6) Les articles 836 et 837 du code civil prévoient, selon des modalités différentes, l'intervention du juge pour autoriser le partage amiable en cas d'indivisaire hors d'état de manifester sa volonté par suite de son éloignement, présumé absent, frappé d'incapacité ou défaillant.

### 3. Des initiatives locales forcément limitées

Conscients de l'impact négatif des indivisions successorales sur la bonne administration des territoires, les autorités judiciaires, les notaires et les avocats ont défini des bonnes pratiques pour hâter l'aboutissement des procédures. C'est notamment le cas en **Martinique**. Le 29 novembre 2016, le tribunal de grande instance de Fort-de-France, les représentants du barreau et la chambre des notaires Guyane-Martinique ont signé une **charte** définissant les engagements de chacun dans le cadre de partages par voie judiciaire plus efficace. Les notaires se sont ainsi engagés à joindre aux assignations un descriptif chiffré du patrimoine, un état des lieux argumenté et chiffré des prétentions des parties, et un acte de notoriété afin de déterminer la liste des héritiers appelés à la succession. Il ne s'agit, néanmoins, que de la bonne application des prescriptions du code de procédure civile. Par ailleurs, des conférences ont lieu dans les communes pour **informer les citoyens** de l'état du droit et des démarches à entreprendre dans le cadre d'une succession.

À **Mayotte**, le Département propose, lorsque les indivisaires sont connus et en accord avec eux, d'intégrer les parcelles en indivision dans son patrimoine propre en s'engageant à procéder en contrepartie aux partages et aux régularisations. Cette méthode a donné lieu à une **expérimentation** dans la commune de Sada. Elle reste cependant inopérante lorsque les indivisaires sont inconnus ou refusent la proposition.

### 4. Des solutions spécifiques déjà mises en œuvre

L'exigence d'une unanimité des indivisaires pour décider une vente ou procéder à un partage découle de la protection du droit de propriété. Ainsi que l'énonce l'article 544 du code civil, « *la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.* » **Ce droit et son usage ne doivent donc pas délibérément entraver l'intérêt général et il est possible, sur ce fondement, d'y porter atteinte.** Le législateur l'a bien compris qui, depuis dix ans, a multiplié les dérogations pour fluidifier la gestion des indivisions.

► L'article 2 de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités a modifié l'article 815-3 du code civil. Si celui-ci disposait auparavant que « *les actes d'administration et de disposition relatifs aux biens indivis requièrent le consentement de tous les indivisaires* », il prévoit désormais qu'**une majorité des deux tiers de droits indivis** puisse effectuer les actes d'administration et **vendre les meubles indivis** pour payer les charges de l'indivision.

► L'article 85 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a créé au sein de la section 2 du chapitre I<sup>er</sup> du titre VIII du livre I<sup>er</sup> du code rural et de la pêche maritime une sous-section 2 comprenant des « *Mesures en faveur de l'exploitation des biens agricoles en*



*indivision* » dans les outre-mer. Devenu l'article L. 181-30, il prévoit notamment que **les terres agricoles en indivision puissent être vendues par licitation à la majorité des deux tiers des droits indivis**.

► L'article 2 de la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété permet **tout acte de disposition à l'initiative des indivisaires représentant au moins deux tiers des droits indivis** sur un immeuble situé en Corse. Le dispositif ne concerne que les indivisions constatées suite à la reconstitution de titres de propriété par prescription acquisitive, sur une île où l'absence de titres concernerait aujourd'hui 34 % du total des parcelles foncières : l'intérêt général de la mesure était donc très fort <sup>(1)</sup>.

Les lois du 23 juin 2006 et du 6 mars 2017 n'ont pas été soumises au Conseil constitutionnel, de sorte qu'il est impossible d'en affirmer la constitutionnalité avec certitude. En revanche, la loi du 13 octobre 2014 a donné lieu à la décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014 qui n'a pas remis en cause le dispositif de licitation des terres agricoles en indivision par les indivisaires représentant deux tiers des droits <sup>(2)</sup>.

#### IV. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI

La présente proposition de loi prévoit un dispositif dérogatoire et transitoire destiné à réduire significativement la part des terres en indivision dans les départements et régions d'outre-mer.

L'**article 1<sup>er</sup>** circonscrit le champ d'application de la loi aux biens indivis situés dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et relevant de successions ouvertes depuis plus de cinq ans. Il limite également à dix années l'existence du dispositif dérogatoire, prévoyant son extinction au 31 décembre 2018. Les indivisaires représentant la majorité absolue des droits indivis pourront en provoquer la vente ou le partage, sauf à ce que l'un des co-indivisaires se trouve dans une situation protégée par la loi – conjoint survivant résidant dans le bien, mineur ou majeur protégé.

L'**article 2** autorise le notaire à accomplir la vente ou le partage dans les conditions de l'article 1<sup>er</sup> à défaut d'opposition des autres indivisaires dans les trois mois suivant la signification du projet (par acte extrajudiciaire si le domicile est connu, par publication dans un journal d'annonce légale s'il ne l'est pas).

---

(1) *Rapport n° 4260 de M. Camille de ROCCA SERRA sur la proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de la propriété, fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, déposé le 30 novembre 2016.*

(2) *L'article 85 de la loi n'était cependant pas contesté par la saisine. On peut donc simplement relever que le Conseil constitutionnel n'a pas pris l'initiative de s'en saisir pour prononcer une censure.*

L'**article 3** précise que l'opposition d'un indivisaire au projet d'acte notifié entraîne la saisine du tribunal de grande instance à fin de partage judiciaire dans les conditions de droit commun.

À défaut d'opposition, l'**article 4** garantit la remise à chaque indivisaire de la part lui revenant dans les conditions de droit commun.

## **V. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS**

La commission des Lois a adopté **huit amendements du rapporteur**.

Quatre amendements rédactionnels, de cohérence ou de précision, portaient sur l'article premier.

Les quatre autres amendements ont modifié l'article 2. Outre des améliorations rédactionnelles, ils ont notamment permis d'élargir l'obligation de signification par acte extrajudiciaire du projet de vente et de partage aux indivisaires domiciliés à l'étranger, alors que la rédaction initiale limitait cette notification aux seuls indivisaires établis sur le territoire national.

## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Lors de sa seconde réunion du mercredi 10 janvier 2018, la Commission examine la proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer (n° 475) (M. Serge Letchimy, rapporteur).*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous examinons la proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, déposée par le groupe Nouvelle Gauche et inscrite à l'ordre du jour de la journée réservée du jeudi 18 janvier 2018.

**M. Serge Letchimy, rapporteur.** Le texte que je vous présente aujourd'hui a fait l'objet d'une large concertation, non seulement locale – en Martinique, en Guadeloupe et en Guyane – mais aussi avec des institutions publiques nationales et des parlementaires, dans le but de trouver un consensus. Il transcende les différences politiques car il est lié à un enjeu d'intérêt public. Les chiffres que je vais vous donner illustrent la situation catastrophique dans laquelle se trouvent les départements et régions d'outre-mer : le niveau d'indivision y atteint 40 % en moyenne. Autrement dit, 40 % des biens privés ont donné lieu à une succession bloquée pour telle ou telle raison. Dans la commune de Macouba, en Martinique, le niveau d'indivision atteint même 83 %, et il s'établit à 47 % à Fort-de-France, le chef-lieu. La situation est pire encore en Guadeloupe et en Guyane ; le niveau d'indivision est moindre à La Réunion ; Mayotte possède des particularités bien connues liées à un défaut de titement. Quant à la Polynésie française, elle relève d'un article différent de la Constitution.

Plusieurs raisons expliquent ce phénomène. La première tient à l'histoire de la distribution des terres et de l'accès au foncier dans le contexte de la colonisation et de la fin de l'esclavage. Autre facteur : la structuration progressive de la filiation. Ensuite, le cadastre n'a été installé que dans les années 1970, c'est-à-dire très tardivement, l'identification des terrains se caractérisant par une grande complexité. Un phénomène, surtout, s'est accéléré à partir des années 1960 : celui du départ massif de Guadeloupéens, Martiniquais et Guyanais vers l'Europe, qui a provoqué l'explosion de nombreuses familles. La Martinique compte 400 000 habitants mais près de 300 000 Martiniquais de première, deuxième, troisième voire quatrième génération vivent en métropole.

C'est de la conjonction de ces facteurs de blocage que résulte la situation actuelle, qui emporte plusieurs conséquences. Tout d'abord, elle met à mal les politiques publiques. Certes, les communes disposent de plusieurs moyens de droit,

notamment l'expropriation – encore faut-il en avoir les ressources financières – ou encore les procédures des biens sans maître et d'abandon manifeste, mais le fait est que les politiques publiques sont désormais bloquées. Deuxième enjeu tout aussi important : la création d'une dynamique économique en matière d'immobilier, de logement et d'accès au foncier. La commune dont 83 % du foncier est paralysé n'a de marge de manœuvre que sur moins de 20 % du parc ; de même, cette marge de manœuvre ne concerne pas plus de 53 % du parc à Fort-de-France. Dans ces conditions, la dynamique immobilière est entravée.

Une autre conséquence tout aussi grave a trait à la santé. Le chikungunya et la dengue ont provoqué des dégâts considérables et entraîné des dépenses exceptionnelles. Or, le moustique vecteur – *Aedes aegypti* – se reproduit précisément dans des lieux abandonnés où se multiplient les déchets et les herbes folles.

Enfin, cette situation a également des conséquences en termes de sécurité. Les maisons abandonnées depuis plusieurs années voire décennies sont squattées, d'où une situation d'insécurité et une cohabitation difficile dans les villes, en particulier dans les centres-bourgs et les centres-villes. La ville basse de Fort-de-France, qui comptait autrefois 12 000 habitants, n'en a plus que 4 500 ; elle a subi un exode de sa population vers les zones périurbaines ou vers la métropole et, pendant ce temps, le patrimoine se dégrade, d'où une paupérisation sociale, économique et humaine à cause du blocage des bâtiments en indivision.

Il me paraissait utile d'insister sur ces différents points, car il faut pouvoir apprécier si toute mesure touchant au droit de la propriété est conforme à la Constitution. Nous avons fait l'inventaire des dispositions du droit de la propriété qui ont déjà évolué afin de parvenir à un texte qui soit à la fois conforme à la Constitution et efficace au point de produire un choc foncier qui mette fin à la mécanique de l'insécurité et de l'insalubrité. À cet égard, trois dates sont à noter : en 2006, la vente des biens meubles a été autorisée à la majorité des deux tiers, et non plus à l'unanimité ; la réforme de 2014 a permis la cession de terres agricoles en outre-mer ; enfin, en mars 2017, un texte très important a admis les actes de disposition décidés à la majorité des deux tiers en Corse. Il existe donc déjà des mécanismes qui permettent de déroger au droit commun. Je précise que la disposition applicable à la Corse visait notamment, pour plus d'efficacité, à sécuriser l'acte de notoriété en cas de prescription acquisitive en ramenant le délai de recours de trente ans à cinq ans.

Un dernier mot sur le cadre juridique : l'article 73 de la Constitution, en particulier ses alinéas 2 et 3, permettent d'adapter à l'outre-mer les lois et règlements à l'initiative du Parlement – ce sera le cas si le présent texte est adopté – ou à la demande d'une collectivité. C'est très important car les besoins d'adaptation des collectivités d'outre-mer sont fréquents, tant les réalités sont différentes de celles de la métropole.

J'apporte ces précisions pour expliquer qu'il nous fallait élaborer des propositions efficaces tout en étant conformes au droit et en relevant d'un régime dérogatoire. Autre préoccupation : il fallait circonscrire la couverture géographique du texte. Devait-il s'appliquer à l'ensemble du territoire national ? Je ne l'ai pas souhaité, car le problème se pose de façon particulière en outre-mer. Il fallait donc l'inscrire dans le cadre de l'article 73 de la Constitution. De même, nous avons souhaité limiter la disposition dans le temps afin de répondre à un besoin urgent tout en faisant le choix d'une « expérimentation » ouvrant la voie à un bilan qui permettra d'envisager la pérennisation, ou non, de la mesure.

Nous proposons donc un dispositif très simple qui consiste à soumettre la sortie de l'indivision non plus à la règle de l'unanimité mais à celle de la majorité absolue – cinquante pour cent plus une voix. De deux choses l'une, en effet : soit l'indivision est liée à un héritier taisant qui refuse de s'exprimer, par exemple en raison d'un conflit familial, soit elle est liée à un indivisaire procédurier qui bloque les décisions familiales. Or l'article 815 du code civil selon lequel « *Nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision* » est au moins aussi important que la protection du droit de propriété. Nous proposons donc que, sur la proposition d'une majorité absolue d'indivisaires, le notaire – et non le juge, pour éviter une procédure judiciaire – puisse établir les actes nécessaires à la sortie de l'indivision.

Ensuite, il faut protéger les personnes fragiles : les enfants mineurs, comme l'exige la loi, mais aussi les majeurs protégés, et les veufs et veuves qui continuent de résider au domicile conjugal. Dans ces cas, il ne sera pas possible d'utiliser la procédure dérogatoire.

Nous ouvrons donc la voie à une sortie exceptionnelle de l'indivision mais il convient, ce faisant, de préserver le droit de propriété. C'est pourquoi l'article 3 permet à tout indivisaire de déposer un recours devant les tribunaux pour faire échec au projet de la majorité. Deux solutions sont alors possibles : la première, prévue dans le texte, concerne la cession et le partage, et le retour à la procédure de licitation de droit commun ; la seconde, que je proposerai d'introduire par un amendement en séance publique, consistera pour le juge à décider que la procédure à la majorité absolue peut se poursuivre car aucune raison ne justifie de l'interrompre puisque personne n'est lésé.

Reste une dernière question : l'information des parties. Comment informer des propriétaires qui se trouveraient éventuellement à Montreuil ou à Paris, en Chine ou au Japon, aux États-Unis ou au Brésil ? Nous avons pris toutes les précautions pour que chacun soit informé par voie d'huissier sans dépendre de la seule communication faite sur place.

Si nous adoptons ce texte, qui n'est qu'un premier pas, ces dispositions juridiques dérogatoires pourront s'appliquer pendant dix ans ; en effet, j'ai donné suite à cette recommandation du ministère de la justice. Nous nous inscrivons dans une dynamique de reconquête du foncier pour sortir de l'insalubrité et éviter le

désordre urbain actuel et, surtout, le blocage des relations familiales car, en l'espèce, les conflits intrafamiliaux sont à l'origine d'un phénomène qui touche l'ensemble des collectivités.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** La parole est à M. Guillaume Vuilletet pour le groupe La République en marche.

**M. Guillaume Vuilletet.** Ce texte utile porte sur un sujet sensible. Je veux dire d'emblée que le groupe majoritaire s'y associera moyennant quelques réserves que je vais énoncer. Il répond en effet à une réalité incontournable dont l'analyse fait consensus et dont chacun comprend les conséquences : les problèmes de succession et d'indivision bloquent en moyenne 40 % du foncier en outre-mer. Cela pose de nombreux problèmes en matière d'aménagement, tout d'abord : comment reconstituer le tissu urbain et l'adapter aux nécessités du temps lorsque la moitié voire les trois quarts du foncier sont immobilisés, et lorsque le moindre coup de pioche est susceptible de provoquer un contentieux ?

Se posent également des difficultés d'ordre public, dans la mesure où les biens laissés en déshérence peuvent poser des problèmes de sécurité, mais également des troubles sociaux, lorsqu'il faut en déloger les résidents, ou encore des menaces sanitaires. C'est une réalité connue de tous, et qu'avait d'ailleurs mise en lumière le sénateur Thani Mohamed Soilihi dans son rapport de 2016 sur le foncier outre-mer.

Parler de la terre autour de laquelle se nouent des relations familiales complexes, c'est évoquer aussi le recours à la justice et une forme de violence qu'on ne doit pas manquer de prendre en compte lorsqu'on poursuit les trois objectifs de ce texte.

Il s'agit d'abord de clarifier et de pacifier des conflits familiaux qui perdurent depuis des générations, parfois du fait de la mauvaise volonté de certains mais souvent car les personnes concernées sont réellement démunies face à la situation.

Il s'agit ensuite de mettre fin aux désordres publics que j'ai évoqués : occupations illicites ou réseaux sanitaires hors d'usage, qui font que des quartiers entiers se nécrosent et se replient sur eux-mêmes faute d'aménagement et d'entretien, jusqu'à devenir sinon des zones de non-droit, du moins des zones en marge de la société.

Il s'agit enfin de faire droit au nécessaire aménagement du territoire. Or, lorsque 40 % d'un territoire est en quelque sorte « intouchable », il devient difficile d'aménager l'espace urbain. Le Gouvernement entend provoquer un choc d'offre en matière de logement – c'est le terme que vous avez repris dans votre exposé des motifs, et je le trouve particulièrement pertinent en l'occurrence : comment envisager en effet de loger correctement une population en constante évolution, lorsque près de la moitié d'un territoire est littéralement figée ?

Si nous approuvons entièrement ces objectifs, il nous semble que le texte qui les porte doit être opérationnel et solide. On peut parfaitement élaborer un texte qui contienne les dispositifs les plus sécurisés qui soient mais s'apercevoir au bout du compte qu'il ne fait rien bouger. Face à une réalité complexe, dans laquelle, par exemple, trois familles revendiquent le même terrain, au nom du droit ou de l'histoire familiale, ne s'en remettre qu'au droit tel que le dit la loi est voué à l'échec. Vous-même êtes conscient de ce risque, monsieur le rapporteur, puisque vous prenez la précaution de vous en tenir d'abord à une période de dix ans, afin de pouvoir ensuite évaluer la situation pour confirmer ou réorienter les dispositifs mis en place.

La loi doit non seulement être opérationnelle mais solide, en d'autres termes respecter la Constitution. Sans être paralysés par la peur du Conseil constitutionnel, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de voter des textes de loi lorsque l'on sait aller dans le mur ! Lorsqu'il existe un doute, mieux vaut prendre des précautions, et c'est ce que nous entendons faire. En effet, les mesures que vous proposez peuvent apparaître potentiellement efficaces mais elles se heurtent au fait qu'elles tordent le bras à des indivisaires, qui sont donc potentiellement propriétaires. Or la propriété, c'est aussi le droit de ne rien faire. Contraindre des propriétaires nécessite donc que l'on puisse arguer d'un intérêt public évident.

Je ne méconnaissais pas l'article 73 et les adaptations qu'il permet pour l'outremer ; pour autant, si nous voulons produire une loi opérationnelle, la première des conditions est qu'elle survive à une éventuelle censure du Conseil constitutionnel.

Tout cela fait que nous voterons cette proposition de loi, à trois réserves près, que nous entendons voir lever d'ici à l'examen du texte en séance.

La première tient à la notion de partage. Nous considérons que le texte doit être précisé pour savoir à quel moment intervient ce partage. Dans la rédaction actuelle, il semble qu'il n'intervient qu'au moment où est prise la décision de vente ou de liquidation de la succession. Selon nous, il convient également de prendre en compte les situations dans lesquelles le bien doit être divisé, ce qui implique de considérer l'aspect constitutionnel du dispositif, sur lequel nous devons progresser d'ici l'examen en séance.

La deuxième tient à la personne susceptible de prendre l'initiative de la saisine du juge en cas de contestation de l'accord intervenu. Vous proposez que cette initiative revienne à celui qui contesterait l'accord. À l'inverse, nous considérons qu'elle peut échoir à la partie ayant demandé la dérogation au droit commun, dans le cas où cette dérogation serait contestée.

Notre troisième réserve enfin tient à la publicité, qui, en l'occurrence, n'a rien d'anecdotique. En effet, les indivisaires ne sont pas toujours identifiés, et il importe qu'ils aient le maximum de chances d'être prévenus d'un éventuel accord. Il nous paraît donc important de réfléchir à des moyens de mieux diffuser cette

information afin que les droits des indivisaires soient défendus du mieux qu'il est possible.

En ce qui concerne les amendements déposés par Mme Maina Sage, nous entendons bien que parler de l'outre-mer en général revient à faire fi de la spécificité de chacun des territoires. Néanmoins, il ne nous paraît pas possible de les adopter en l'état actuel des choses, mais sans doute suivrons-nous en la matière l'avis du rapporteur.

**Mme Maina Sage.** Je félicite en premier lieu M. Serge Letchimy de s'être emparé avec cette proposition de loi d'un problème récurrent dans tous les territoires ultramarins, même si chacun a ses spécificités et si les solutions à apporter en matière d'indivision sont différentes d'un territoire à l'autre.

Je souhaite ensuite expliquer ce qui a motivé mes amendements sur la Polynésie française. En 2004, la loi organique qui a révisé le statut de la Polynésie a prévu la création d'un tribunal foncier, ce qui montre bien à quel point l'indivision y est un problème majeur, avec toutes les conséquences que cela emporte : il n'y pas une famille en Polynésie qui ne soit concernée par l'indivision, qui se traduit souvent par des déchirements intrafamiliaux. Et si, dans l'Hexagone, le partage se fait le plus souvent à l'amiable, dans les territoires d'outre-mer et, en l'occurrence, en Polynésie, 90 % des successions – souvent ouvertes depuis plus d'un siècle – se règlent devant des magistrats. Il faut que vous en ayez conscience.

Je précise aussi que la justice est une compétence d'État et qu'il ne s'agit pas d'une justice polynésienne. Les juges sont les mêmes qu'ailleurs, les notaires, les avocats ont les mêmes diplômes, et cela fait plus de quinze ans que des centaines de spécialistes se sont penchés sur cette question de l'indivision.

Il a fallu dix ans pour que soit enfin créé, par voie d'amendement dans cette commission des Lois il y a trois ans, le tribunal foncier, grâce à mon prédécesseur M. Édouard Fritch, aujourd'hui président de la Polynésie française. Et je tiens à remercier Mme Colette Capdevielle, rapporteure du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, qui s'est battue pour défendre ce tribunal auprès de la majorité de l'époque.

Reste que ce tribunal ne sera pas pleinement efficace et ne répondra pas aux attentes des familles polynésiennes depuis plus d'un siècle tant que l'on n'aura pas adapté le code civil. Or le code civil, c'est un peu la Bible. Il est sacré au point qu'il est difficile de l'amender, mais c'est bien le rôle de la commission des Lois de veiller à ce qu'il soit utile, pratique et praticable sur l'ensemble du territoire de la République, dont font partie intégrante les outre-mer.

La réalité est qu'en matière d'indivision nous supportons les conséquences de la colonisation, qui a introduit en Polynésie française, en lieu et place de la pratique coutumière de gestion communautaire des biens, la notion de droit de



propriété. Il faut se replacer dans le contexte de l'époque et imaginer ce qu'a signifié, il y a plus de deux siècles, de demander à chaque prétendant à la propriété d'une terre de se faire connaître, sur un territoire composé de 118 îles, éparpillées sur 5 millions de kilomètres carrés... Tout cela a abouti à des situations aujourd'hui catastrophiques.

Les amendements que je vous propose ont déjà été déposés il y a trois ans, avec celui proposant la création du tribunal foncier. À l'époque, ils ont été accueillis comme vous venez de le faire, monsieur Vuilletet, avec le même scepticisme quant à leur constitutionnalité. Nous avons donc examiné le problème. Mme Taubira, qui était alors garde des Sceaux, a engagé la parole de l'État et missionné la direction des affaires civiles et du Sceau en Polynésie. Cette mission s'est déroulée en septembre 2014 et, après quatre mois d'études, a débouché sur la mise en place d'un groupe de travail. Entre-temps, le président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Jacques Urvoas, s'était à son tour rendu en Polynésie, où il avait constaté *de visu* ce que signifiait la problématique foncière sur notre territoire, à savoir un désastre non seulement en termes d'aménagement du territoire, mais également de développement économique et social. En 2015, M. Urvoas rendait un premier rapport comportant un certain nombre de recommandations, et un nouveau groupe de travail était mis en place en 2016. Parallèlement, la délégation sénatoriale à l'outre-mer se penchait sur la question du foncier dans l'ensemble des territoires d'outre-mer et parvenait aux mêmes conclusions.

S'il faut regarder le droit, il faut aussi considérer son évolution et la jurisprudence. Ce qui vous est proposé aujourd'hui n'est en fin de compte qu'une régularisation des pratiques, telles qu'elles ressortent de 90 % des jugements en première instance, voire en cour d'appel, lesquels jugements ne sont pourtant pas toujours confirmés par la Cour de cassation. C'est la raison pour laquelle les juges polynésiens souhaitent qu'un certain nombre de principes soient intégrés dans le code civil, de manière à sécuriser les décisions prises en matière de partage.

Quels sont, en résumé, les trois objectifs majeurs des amendements que je défendrai tout à l'heure ?

Premièrement, il s'agit de faciliter ce que l'on appelle le partage par souche familiale. Je sais qu'une telle disposition serait révolutionnaire mais, en Polynésie française, ce partage est reconnu depuis des décennies par les tribunaux – tribunaux dont les juges sont nommés par l'État. De fait, il n'est pas possible de faire autrement lorsqu'une succession concerne 1 000 co-indivisaires.

Deuxièmement, je vous propose de reconnaître le droit de retour : en l'absence de descendants, le conjoint survivant conserve les droits que lui octroie le code civil, notamment en matière de logement, mais les biens dont a hérité le défunt sont dévolus aux frères et sœurs de celui-ci.

Le troisième principe est celui de l'attribution préférentielle. Lorsqu'une partie de la famille s'est installée sur les terres, on ne peut lui demander, un siècle plus tard, de quitter les lieux au prétexte qu'il faut diviser le bien de manière équitable. Ce principe, reconnu par la jurisprudence polynésienne, permet les sorties d'indivision.

Deux autres amendements portent sur l'option successorale et les omissions d'héritiers car, lorsque les co-indivisaires peuvent être au nombre de 1 000, il faut se prémunir contre un possible oubli de l'un d'entre eux.

En conclusion, je rappelle que la situation polynésienne a beaucoup nourri le rapport du Sénat. Je souhaite que vous preniez conscience que rendre la justice, dans ces territoires, qui ont leur histoire propre, n'est pas chose évidente. L'adaptation de notre code civil est donc nécessaire pour que tous les Français, y compris ceux d'outre-mer, bénéficient d'une justice équitable.

**M. Erwan Balanant.** Je vous remercie, monsieur le rapporteur, pour votre exposé ; vous avez montré combien en outre-mer, la réalité peut être différente, même si nous connaissons, ici aussi, notamment en Bretagne, des problématiques liées à l'indivision. Je pense en particulier à des friches côtières ou situées à proximité de fleuves pour lesquelles il existe parfois 200 ou 300 indivisaires à l'hectare, si bien que l'on ne sait plus très bien à qui appartiennent ces terrains et qu'il est parfois difficile de mettre en œuvre des politiques de réhabilitation.

La situation que vous avez décrite contribue également au manque de logements dont souffrent les territoires ultramarins. En effet, qu'il s'agisse de logements intermédiaires ou de logements sociaux, d'achat ou de location, nos compatriotes sont nombreux, outre-mer, à éprouver les pires difficultés pour se loger décentement à des prix correspondant à leurs moyens et à leur situation familiale. Certes, les causes de ces difficultés sont multiples – je pense notamment au coût des matériaux de construction, plus élevé qu'en métropole en raison de l'existence de monopoles auxquels il est nécessaire de mettre fin. Mais la disponibilité du foncier est un autre obstacle majeur à la construction et au développement d'une offre plus importante. À cet égard, la proposition de loi comporte des dispositions très intéressantes qui permettraient de libérer le foncier tout en assurant de véritables garanties non seulement aux indivisaires, mais aussi aux conjoints, aux enfants majeurs ou incapables copropriétaires d'une parcelle ou d'un bien bâti.

Ce texte, fidèle à l'esprit de l'article 73 de notre Constitution, permet d'adapter la législation pour répondre à un problème particulièrement prégnant dans les territoires concernés. En effet, vous l'avez rappelé, en Martinique, la paralysie du foncier est de l'ordre de 40 % – et en Guadeloupe et à La Réunion, la situation n'est guère meilleure.

L'article 1<sup>er</sup> provoquerait un changement radical dont les effets pourraient être bénéfiques puisqu'il vise à autoriser, pour toute succession ouverte depuis plus

de cinq ans, les indivisaires titulaires en pleine propriété d'au moins la moitié des droits indivis à procéder au partage du bien concerné. Cette possibilité serait cependant exclue – et cette protection me paraît importante – dans trois cas : si le conjoint survivant vit toujours sur place, si le défunt laisse un ou plusieurs descendants mineurs, et si l'un des indivisaires est incapable majeur. Compte tenu de la sécurité assurée par ces exceptions, et les blocages étant dus, dans la très grande majorité des cas, à une minorité d'indivisaires, nous sommes favorables à votre démarche.

Par ailleurs, l'application de l'article 1<sup>er</sup> serait limitée dans le temps, puisqu'il concernerait les projets de vente ou de partage notifiés avant le 31 décembre 2028, ce qui laisse largement le temps d'obtenir les résultats escomptés sans pour autant changer définitivement notre droit. Tout l'enjeu est de faire de cette « fenêtre temporaire » une respiration au service de la libération du foncier et de la construction.

Je ne m'attarderai pas sur l'article 2, qui tend à organiser les conditions d'opposition des indivisaires, ni sur les articles 3 et 4, qui ont trait à la possibilité de saisir le tribunal de grande instance, car nous y reviendrons ultérieurement

En conclusion, le groupe MODEM et apparentés estime que nous ferions œuvre utile en adoptant ce texte. Nous le soutiendrons donc, en espérant pouvoir participer à sa coconstruction d'ici à son examen en séance publique.

**M. Olivier Serva.** Je remercie notre collègue Serge Letchimy d'avoir pris l'initiative de déposer cette proposition de loi, qui traite d'un problème essentiel dans l'ensemble des outre-mer, notamment insulaires. Bien entendu, je partage entièrement l'avis de M. Vuilletet. Néanmoins, je tiens à signaler une difficulté qui pourrait surgir à l'avenir. Je serai, en effet, très attentif à ce qu'il n'y ait pas de déconnexion entre la vente, qui semble à première vue ne pas poser problème, et la notion d'allotissement ou de partage, qui soulève davantage de questions d'ordre constitutionnel.

Outre-mer plus qu'ailleurs, car les territoires y sont exigus, le foncier est un domaine extrêmement sensible, pour des raisons familiales. Les indivisaires sont pénalisés parce qu'ils ne peuvent pas avoir de titre de propriété à leur nom, de sorte qu'ils ne peuvent pas contracter un prêt pour construire sur la parcelle qui pourrait leur revenir ni transmettre ce patrimoine à leurs enfants. On se retrouve ainsi face à des blocages fonciers et patrimoniaux, donc économiques, qui entravent le développement de nos territoires. Cependant, s'il est important de libérer du foncier pour construire des logements sociaux ou intermédiaires, cette préoccupation est, selon moi, seconde.

Il ne faut donc pas dénaturer la proposition de loi en séparant la notion de vente de celle de partage du bien indivis, pour régler le problème de l'indivision ultramarine. Mais j'ai toute confiance en notre Commission ainsi que dans les

analyses des différents ministères, et je suis certain que nous pourrons, en séance publique, traiter la question de manière globale.

**M. Dominique Potier.** Je tiens à saluer, au nom du groupe Nouvelle Gauche, le travail de M. Serge Letchimy. Nous ne disposons que d'une niche parlementaire par an, et notre groupe a beaucoup de solutions à proposer pour améliorer la situation de notre pays. Mais Serge Letchimy a su nous convaincre que la politique du foncier était une politique-mère – non seulement outre-mer, mais partout – et qu'il nous fallait prendre le problème à bras-le-corps et promouvoir des solutions innovantes et respectueuses à la fois de chaque partie et du commun. Le texte qu'il nous propose est remarquable à cet égard. Il a su trouver un chemin étroit pour respecter un juste équilibre entre le droit des personnes et l'intérêt général, et je tenais à l'en féliciter au nom de notre groupe. Nous nous acheminons vers un accord sur cette proposition de loi – ce sera le second aujourd'hui –, et nous ne pouvons que nous en réjouir. La gauche qui trouve des solutions équilibrées, au plus près du terrain, et qui sait les partager avec les autres, c'est la gauche qu'on aime.

**M. le rapporteur.** Je remercie notre collègue Vuilletet pour sa disponibilité et son écoute. Il a eu raison d'indiquer qu'il s'agissait d'un texte sensible, qui a trait à des réalités humaines très douloureuses puisque des personnes sont actuellement dépossédées de leur propre patrimoine. Cette situation est ainsi à l'origine de graves blocages, car ces personnes ne peuvent invoquer leur titre de propriété pour entreprendre une démarche auprès des banques. En outre, les familles sont presque systématiquement renvoyées devant le juge, ce qui relève, en effet, d'une forme de violence. De fait, le juge applique le droit et fait forcément des mécontents.

On a évoqué un choc d'offre ; je suis d'accord. Mais je n'ai pas souhaité que ce texte soit une réponse à un besoin purement immobilier. Ce serait s'inscrire dans une démarche spéculative, « capitaliste », dont le seul souci serait de débloquer des terrains pour y construire des logements. Les dispositifs de défiscalisation ont leur intérêt, mais ils peuvent aboutir à des situations que nous ne souhaitons pas, car les Martiniquais, les Guadeloupéens et les Polynésiens sont très attachés à leur terre. Ne laissons donc pas croire que ce texte a pour unique objectif de débloquer les choses pour permettre la construction d'immeubles de grand luxe avec vue sur la baie de Fort-de-France ou de Pointe-à-Pitre ! L'expression « choc d'offre » n'est juste que si elle inclut le partage et, sur ce point, je rejoins notre collègue Olivier Serva. Des raisons juridiques s'opposent-elles au partage ? Non.

Il faut que le dispositif soit solide : je souhaite rester dans le cadre constitutionnel. Pour autant, cela ne sert à rien d'être parlementaire si l'on n'est pas capable d'imaginer des solutions innovantes. Autrement, les Constitutions seraient mortes et les États-Unis n'auraient pas connu l'abolition de l'esclavage. Une Constitution est faite pour vivre. Si nous ne sommes pas capables de la faire vivre, cela n'a pas de sens. Je n'ai pas pris la parole ce matin sur ce point, mais vous

imaginez bien qu'aucune liberté ne peut s'émanciper de son droit à l'initiative, de sa capacité à transcender. La Constitution doit aussi s'adapter.

Je le dis aussi clairement que je le pense : l'article 73 de la Constitution est très important. Appliquer de la même manière, avec une mécanique intellectuelle intégriste, une loi à Limoges et à Fort-de-France, sans possibilité de l'adapter aux réalités, est contraire au sens de l'Histoire ! Je crois d'ailleurs que le Président Emmanuel Macron est favorable à cette adaptation normative, y compris pour les régions qui se trouvent en Europe.

L'opérationnalité doit être de mise à deux niveaux : il faut que le Conseil constitutionnel ne censure pas le dispositif – mais si un texte est voté à l'unanimité, il est rare que le Conseil constitutionnel en soit saisi – et le dispositif doit être aussi efficace que possible. Afin de respecter le droit de propriété, nous donnons par exemple la possibilité à quelqu'un qui n'est pas d'accord, qui ne fait pas partie de la majorité absolue, de faire un recours devant le juge. Ce seul recours vaut-il blocage pour revenir au droit commun ? Ou donne-t-on la possibilité au juge de trancher ?

Nous allons travailler au cours des prochains jours sur l'initiative de la saisine du juge. En effet, il me semble qu'il serait curieux de demander aux personnes disposant des cinquante pour cent plus une voix d'effectuer ce recours, plutôt qu'à ceux qui s'opposent au projet. Je vais vous proposer une solution intermédiaire qui devrait satisfaire tout le monde

Madame Sage, je partage votre combat, mais certains points méritent d'être clarifiés. Lorsque l'on a la responsabilité d'un texte, il faut absolument que celui-ci soit transparent et clair. La Polynésie française n'édicte-t-elle pas les règles en matière de droits fonciers depuis la promulgation de la loi organique du 27 février 2004 ? Le rapport du Sénat m'a permis de découvrir – j'avoue que je ne le savais pas – que si l'indivision successorale est de la responsabilité de l'État, l'indivision conventionnelle serait, quant à elle, de la responsabilité du territoire. Si l'État dispose de la compétence, alors votre demande se justifie. Il serait intéressant que le ministère nous aide à clarifier ce point.

Il convient par ailleurs d'éviter l'écueil lié au fait que ce texte n'est pas codifié dans le code civil. Nous avons fait ce choix juridique du fait de sa limitation dans le temps. L'article 1<sup>er</sup> vise les collectivités de l'article 73 de la Constitution. Il faudrait donc, par le biais d'un amendement, rajouter la Polynésie française, ce qui sécuriserait le dispositif. Mais il faudra s'interroger sur la pertinence de vos amendements qui modifient le code civil, dans une proposition de loi qui ne le modifie pas. Je suis urbaniste, pas juriste. Il nous faut donc opérer quelques vérifications.

Je remercie M. Balanant pour ses propos et pour le soutien de son groupe.

Monsieur Serva, vous savez que nous partageons la même ligne concernant le partage et la vente.

Monsieur Potier, je vous remercie pour votre soutien.

*La Commission en vient à l'examen des articles.*

## EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### Champ d'application de la proposition de loi

##### **Résumé du dispositif et effets principaux :**

L'article 1<sup>er</sup> circonscrit le champ d'application de la loi aux biens indivis situés dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et dans des successions ouvertes depuis plus de cinq ans. Il autorise les indivisaires représentant la majorité des droits indivis à provoquer la vente ou le partage.

##### **Dernières modifications législatives intervenues :**

La loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété ont abaissé le seuil nécessaire à un acte de disposition à hauteur des deux tiers des droits indivis pour, respectivement, la vente de meubles indivis, la licitation de terres agricoles outre-mer et la vente d'immeubles indivis en Corse suite à la reconstitution de titres de propriété par prescription acquisitive.

#### **1. L'état du droit**

L'article 815-3 du code civil prévoit que **les actes de disposition relatifs aux biens indivis requièrent le consentement unanime des indivisaires**. Les indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis peuvent certes, à cette majorité, vendre des biens indivis pour payer les dettes et charges de l'indivision, mais cette **exception** ne vaut que pour les **biens meubles**.

Deux dispositions législatives prévoient cependant une **majorité dérogoire des deux tiers des droits indivis** pour la disposition d'immeubles dans des circonstances particulières.

► L'article L. 181-30 du code rural et de la pêche maritime admet en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte que les **terres agricoles** puissent être cédées à la majorité des deux tiers. Le tribunal de grande instance peut autoriser l'aliénation du bien indivis si celle-ci est de nature à favoriser l'exploitation normale du bien sans porter une atteinte excessive aux intérêts des indivisaires qui n'y ont pas expressément consenti, à condition que les oppositions exprimées représentent moins d'un quart des droits indivis.

► L'article 2 de la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété permet la **disposition d'un immeuble situé en Corse** suite à la reconstitution de titres de propriété par prescription acquisitive.

Les deux exceptions présentes dans le droit sont donc **géographiquement limitées** – aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution pour l'une, à la Corse pour l'autre. Elles sont également fondées par un **intérêt général spécifique** : la poursuite d'une activité agricole d'une part, la sécurisation de la propriété foncière d'autre part.

« *Nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision et le partage peut toujours être provoqué, à moins qu'il n'y ait été sursis par jugement ou convention* » énonce l'article 815 du code civil. Un partage qui viendrait léser un indivisaire en position de faiblesse structurelle, ou qui porterait préjudice à l'intérêt commun, peut être différé par le juge :

– le tribunal peut surseoir au partage pour deux années si sa réalisation immédiate risque de porter atteinte à la valeur des biens indivis ou si l'un des indivisaires ne peut reprendre l'entreprise dépendant de la succession qu'à l'expiration de ce délai <sup>(1)</sup> ;

– l'indivision de toute entreprise dont l'exploitation était assurée par le défunt ou par son conjoint peut être maintenue par le tribunal <sup>(2)</sup> ;

– l'indivision du local d'habitation ou à usage professionnel qui, à l'époque du décès, était effectivement utilisé par le défunt ou son conjoint peut également être maintenue <sup>(3)</sup> ;

– si le défunt laisse un descendant mineur, le maintien de l'indivision peut être demandé jusqu'à sa majorité. À défaut, il peut être demandé pour cinq ans par le conjoint survivant copropriétaire de l'entreprise ou des locaux indivis <sup>(4)</sup>.

Enfin, une indivision à laquelle prend part un majeur protégé ne peut donner lieu à un partage sans l'intervention du juge des tutelles <sup>(5)</sup>.

## 2. Les dispositions de la proposition de loi

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi répond à un impératif d'intérêt général : la résorption des désordres économiques, sanitaires et sécuritaires nés de la persistance des indivisions foncières outre-mer. L'atteinte qu'il porte au droit de

---

(1) Article 820 du code civil.

(2) Article 821 du code civil.

(3) Article 821-1 du code civil.

(4) Articles 822 et 823 du code civil.

(5) Article 836 du code civil.



propriété, par le **passage de l'unanimité à la majorité absolue des indivisaires** pour la vente ou le partage de biens indivis, est limitée dans le temps et dans l'espace pour en **restreindre les effets au strict nécessaire**.

*a. Un dispositif limité dans le temps et dans l'espace*

Le dispositif de la proposition de loi est conçu comme une **dérogation transitoire**, qui n'a pas vocation à perdurer. En conséquence, **il ne fait pas l'objet d'une codification** au sein du code civil.

**Dans l'espace**, le mécanisme proposé est **limité aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution** : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion. Ces territoires sont ceux dans lesquels les indivisions successorales posent de réels problèmes de disposition du foncier<sup>(1)</sup>. Le droit applicable aux autres départements, régions et territoires, dans lesquels la situation foncière n'apparaît pas anormale, n'est pas modifié.

**Dans le temps**, le dispositif proposé a vocation à ne s'appliquer que jusqu'au 31 décembre 2018. Il est, en outre, limité aux **successions ouvertes depuis plus de cinq ans**<sup>(2)</sup>. Ces dix années devraient permettre de réduire significativement le stock de terres paralysées par une indivision successorale. Le législateur appréciera, alors, s'il est souhaitable de proroger la mesure.

*b. Une possibilité de prendre des actes de dispositions à la majorité absolue des droits indivis*

Par dérogation au droit commun qui exige l'unanimité, l'article 1<sup>er</sup> ouvre la possibilité de provoquer une vente ou un partage aux indivisaires détenteurs de la **majorité absolue** des droits indivis.

Cette **condition, plus souple** que celles applicables aux terres agricoles et aux immeubles corses qui requièrent des majorités qualifiées des deux tiers, se justifie en l'espèce :

– d'une part, il n'est pas rare de rencontrer des indivisions de plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines d'indivisaires sur plusieurs générations, de sorte qu'un seuil de deux tiers puisse déjà sembler **trop complexe** dans sa mise en œuvre pratique ;

– d'autre part, la **motivation d'intérêt général** qui fonde la mesure apparaît plus importante que dans les dispositifs existants. Il ne s'agit pas

---

(1) *L'article 73 de la Constitution reconnaît, à son premier alinéa, l'opportunité de dispositifs dérogatoires outre-mer plus qu'ailleurs* : « Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. »

(2) *Les successions ne présentant pas de difficulté particulière auront donc vocation à être réglées suivant les règles du droit commun. Seuls les dossiers dont la durée laisse présumer un obstacle difficilement franchissable pourront se voir appliquée la procédure dérogatoire.*

seulement de sécuriser des titres fonciers ou d'encourager l'activité agricole, mais aussi d'**assainir des espaces délabrés susceptibles de servir de foyer à des maladies infectieuses** responsables, dans un passé récent, de dizaines de morts et de dizaines de milliers de contaminations.

*c. La protection des personnes en position de faiblesse*

Conformément au droit commun, l'article 1<sup>er</sup> édicte des **mesures de protection au bénéfice des personnes dont les intérêts pourraient être menacés par un partage amiable immédiat**. Ainsi, la procédure de vente ou de partage à l'initiative des détenteurs d'une majorité des droits indivis ne pourra être engagée :

– en ce qui concerne le local d'habitation dans lequel réside le conjoint survivant du défunt, jusqu'à ce que celui-là ait quitté les lieux ;

– si le défunt laisse un ou plusieurs descendants mineurs, jusqu'à la majorité du plus jeune d'entre eux ;

– si l'un des indivisaires fait l'objet d'une curatelle, d'une tutelle ou d'une sauvegarde de justice.

**3. Les modifications apportées par la commission des Lois**

La commission des Lois a adopté **quatre amendements rédactionnels et de cohérence** présentés par le rapporteur.

\*  
\* \*

*La Commission adopte les amendements rédactionnels CL9, CL10, CL11 et CL12 du rapporteur.*

*Puis elle adopte l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

## Article 2

### Procédure de notification de la décision de vente ou de partage

#### **Résumé du dispositif et effets principaux :**

L'article 2 autorise le notaire à accomplir l'acte de vente ou de partage dans les conditions de l'article 1<sup>er</sup> à défaut d'opposition des autres indivisaires dans un délai de trois mois suivant la signification du projet – par acte extrajudiciaire si le domicile est connu, par publication dans un journal d'annonce légal s'il ne l'est pas.

#### **Dernières modifications législatives intervenues :**

L'article L. 181-30 du code rural et de la pêche maritime, créé par la loi du 13 octobre 2014, prévoit que le propriétaire des deux tiers des droits indivis sur une terre agricole située dans une région ou un département d'outre-mer puisse en décider la vente par licitation auprès du tribunal de grande instance. Le tribunal statue sur toute opposition exprimée ; il peut autoriser l'aliénation même si le seuil des deux tiers n'est pas atteint, à condition que les oppositions exprimées soient inférieures au quart des droits indivis.

#### **1. L'état du droit**

##### ***a. L'autorisation judiciaire d'aliénation d'un bien indivis***

L'article 815-5-1 du code civil dispose que les indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis expriment devant un notaire leur intention de procéder à l'aliénation par licitation du bien indivis. Cette intention est signifiée dans le délai d'un mois aux autres indivisaires.

Si tous les indivisaires consentent, l'unanimité est recueillie et le notaire peut procéder. En revanche, si un indivisaire s'oppose ou demeure silencieux, seul le tribunal de grande instance peut autoriser l'aliénation à condition que celle-ci ne porte pas une atteinte excessive aux droits des autres indivisaires.

**L'article 815-5-1 du code civil ne déroge donc pas réellement à la règle de l'unanimité.** Il permet simplement à une majorité qualifiée de prendre l'initiative auprès d'un notaire, mais l'échec à réunir une unanimité explicite contraint toujours à solliciter l'autorisation du juge.

##### ***b. Le dispositif dérogatoire applicable aux terres agricoles outre-mer***

L'article L. 181-30 du code rural et de la pêche maritime prévoit la vente de terres agricoles situées dans un département ou une région d'outre-mer sans que l'unanimité des indivisaires soit nécessaire.

La procédure est engagée lorsque l'un des indivisaires notifie à un notaire ou à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) son intention d'aliéner le bien. Si l'auteur de la notification détient moins des deux tiers des droits indivis, la personne saisie **signifie cette intention aux autres indivisaires** dans le délai d'un mois. Si l'identité ou l'adresse d'un des indivisaires sont inconnues, elle procède à la **publication de l'intention de vente** dans des conditions fixées par décret.

À l'issue d'un délai de trois mois à compter de la dernière signification ou publication, le notaire ou la SAFER établit la liste des indivisaires favorables au projet, de ceux qui s'y sont opposés et de ceux qui ne se sont pas manifestés.

Lorsque la notification initiale émane d'indivisaires titulaires d'**au moins deux tiers des droits indivis** ou si, à l'issue des significations et publications, le projet recueille l'assentiment des indivisaires titulaires des mêmes deux tiers, les autres indivisaires sont informés du projet d'aliénation par notification individuelle ou, à défaut d'adresse, par publication. **Tout indivisaire qui s'oppose à l'aliénation dispose de trois mois pour saisir le tribunal de grande instance**, qui statue en la forme des référés.

De plus, lorsque les indivisaires ayant exprimé leur accord sont titulaires de **moins des deux tiers des droits indivis** et que ceux ayant exprimé leur opposition ne représentent pas plus d'un quart de ces droits, le tribunal de grande instance **peut** autoriser l'aliénation si celle-ci est de nature à favoriser l'exploitation du bien.

### *c. Le recensement des indivisaires et leur information, préalables à tout partage*

L'article 1360 du code de procédure civile prévoit que, «*à peine d'irrecevabilité, l'assignation en partage contient un descriptif sommaire du patrimoine à partager et précise les intentions du demandeur quant à la répartition des biens ainsi que les diligences entreprises en vue de parvenir à un partage amiable*». Conformément à ces dispositions, les assignations des héritiers devant le tribunal de grande instance pour un partage par voie judiciaire sans liste du patrimoine sont **déclarées irrecevables** : le litige est achevé mais la succession toujours bloquée. En outre, les diligences en vue d'un partage amiable supposent une **prise de contact avec l'ensemble des indivisaires**, puisque cette procédure requiert une décision unanime.

## **2. Les dispositions de la proposition de loi**

L'**article 2** de la proposition de loi prévoit que le notaire chargé de préparer la vente ou le partage des biens indivis notifie le projet par **acte extrajudiciaire** – par huissier donc – à tous les indivisaires dont le domicile est connu et situé en France. Si l'un des indivisaires réside à l'étranger ou n'a pas de domicile connu, les

significations adressées aux autres se doublent d'une **publication** dans un journal d'annonces légales.

La notification mentionne les **informations utiles à la bonne connaissance de la procédure** et, en cas d'échec de celle-ci, à l'introduction d'une requête en partage par voie judiciaire : l'identité des indivisaires à l'origine de l'initiative et leur quote-part d'indivision, l'identité et les quotes-parts des autres indivisaires, les coordonnées du notaire, la désignation du bien, son prix de vente et l'indication de sa valeur établie par des professionnels de l'immobilier, enfin la clef de répartition du prix de vente ou des allotissements entre les indivisaires. La notification fait également courir le délai d'un mois au cours duquel les indivisaires bénéficient d'un droit de préemption sur les parts des initiateurs du projet <sup>(1)</sup>.

Tout **indivisaire hostile** au projet de vente ou de partage dispose de **trois mois pour faire connaître son opposition** et se placer sous la protection du juge. À défaut, il est réputé consentir tacitement.

### 3. Les modifications apportées par la commission des Lois

La commission des Lois a adopté quatre amendements du rapporteur.

Le premier amendement a supprimé la phrase indiquant que la notification d'un projet de vente ou de partage établi par la majorité des indivisaires faisait courir le délai dont jouissaient les autres indivisaires pour mettre en œuvre leur droit de préemption. Au vu de la rédaction de l'actuel article 815-14 du code civil, toute précision supplémentaire est apparue superflue <sup>(2)</sup>.

Le deuxième amendement a élargi l'**obligation de signification par acte extrajudiciaire du projet de vente et de partage aux indivisaires domiciliés à l'étranger**, alors que la rédaction initiale limitait cette notification aux seuls indivisaires établis sur le territoire national. Or, dès lors que le domicile de ces personnes est connu, rien ne s'oppose à ce qu'un huissier leur notifie en personne les informations relatives à la vente ou au partage. **Le recours à une publication par voie de presse ne fait sens qu'en présence d'un ou plusieurs indivisaires à l'adresse inconnue**. Il est par ailleurs rappelé que la procédure dérogatoire de la présente proposition de loi ne peut être appliquée dès lors que l'identité même d'un des indivisaires demeure inconnue.

Les deux derniers amendements ont une portée rédactionnelle.

---

(1) Article 815-14 du code civil.

(2) Les deux premiers alinéas de l'article 815-14 du code civil disposent : « L'indivisaire qui entend céder, à titre onéreux, à une personne étrangère à l'indivision, tout ou partie de ses droits dans les biens indivis ou dans un ou plusieurs de ces biens est tenu de notifier par acte extrajudiciaire aux autres indivisaires le prix et les conditions de la cession projetée ainsi que les nom, domicile et profession de la personne qui se propose d'acquérir.

Tout indivisaire peut, dans le délai d'un mois qui suit cette notification, faire connaître au cédant, par acte extrajudiciaire, qu'il exerce un droit de préemption aux prix et conditions qui lui ont été notifiés. »

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement CL13 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit d'un amendement important. Le texte vise actuellement les indivisaires situés en France. Nous souhaitons supprimer cette mention car, si un indivisaire se trouve au Brésil ou aux États-Unis, il ne sera pas informé et le dispositif sera totalement vicié.

*L'amendement CL 13 est **adopté**.*

*La Commission examine l'amendement CL14 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à lever toute ambiguïté sur la question de la notification et de l'information assurées à chacune des personnes.

**M. Guillaume Vuilletet.** Cet amendement porte sur la publicité qui doit être faite autour de ces accords. Nous pensons que sa rédaction actuelle est insuffisante et qu'il faut aller plus loin. Nous souhaitons que le dispositif puisse être revu en séance et ne soutiendrons pas cet amendement.

**M. le rapporteur.** Nous pouvons travailler ensemble afin de trouver la formulation adéquate pour la séance publique.

*L'amendement CL14 est **retiré**.*

*La Commission **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CL15 du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement CL16 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement corrige une erreur de référence.

**M. Guillaume Vuilletet.** Nous nous abstiendrons sur cet amendement, même s'il est de pure forme, car il touche au problème du partage.

**M. le rapporteur.** M. Vuilletet est cohérent avec sa position initiale, mais il a tort sur le fond. Cet amendement permet de corriger un problème formel lié au partage. Comme nous sommes extrêmement favorables au partage, ainsi que d'autres collègues dans la salle, je maintiens mon amendement.

**M. Guillaume Vuilletet.** J'ai l'impression qu'il y a une sorte de débat dans le débat, entre la notion d'allotissement – qui permet de répartir un bien qui pourrait être séparé en lots pour satisfaire les différents indivisaires – et la notion de partage, qui juridiquement s'adresse à la liquidation d'une succession. Il y a là une ambiguïté qui mériterait d'être retravaillée d'ici à la séance publique.

**M. le rapporteur.** L'allotissement fait partie des éléments opérationnels du partage. Je propose le maintien de mon amendement car, sinon, le dispositif exclurait près de 60 % des situations aujourd'hui bloquées. J'espère vous convaincre d'ici à la semaine prochaine.

*L'amendement CL16 est adopté.*

*La Commission adopte ensuite l'amendement de précision CL17 du rapporteur.*

*Puis elle adopte l'article 2 modifié.*

### *Article 3*

#### **Modalités d'opposition d'un indivisaire**

##### **Résumé du dispositif et effets principaux :**

L'article 3 précise qu'un indivisaire opposé au projet d'acte notifié saisit le tribunal de grande instance à fin de partage judiciaire dans les conditions de droit commun.

##### **Dernières modifications législatives intervenues :**

Aucune.

L'article 3 indique que **l'opposition expresse d'un indivisaire** au projet de vente ou de partage prend la forme d'une saisine du tribunal de grande instance dans le délai imparti de trois mois à fin de **partage par voie judiciaire** suivant les **modalités de droit commun** prévues aux articles 816 et suivants du code civil.

L'opposition met dans la cause l'ensemble des indivisaires de façon à ce que le juge soit en mesure de **régler définitivement la succession**, répondant ainsi aux objectifs d'intérêt général de clarification de la propriété foncière et de formalisation des droits individuels poursuivis par la proposition de loi.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 3 sans modification.*

*Article 4*

**Modalités de remise aux indivisaires de la part leur revenant**

**Résumé du dispositif et effets principaux :**

L'article 4 garantit la remise à chaque indivisaire de la part lui revenant dans les conditions de droit commun.

**Dernières modifications législatives intervenues :**

Aucune.

L'**article 4** prévoit que l'absence d'opposition expresse permette la concrétisation du projet de vente ou de partage.

En cas de vente, les héritiers reçoivent leur part du produit. La somme destinée à un héritier à l'adresse inconnue et qui ne se serait pas manifesté est déposée par le notaire dans le respect des règles du dépôt de droit commun <sup>(1)</sup>.

En cas de partage, chaque héritier reçoit son lot dans les conditions du droit commun <sup>(2)</sup>. Il est censé avoir succédé seul et immédiatement à tous les effets compris dans son lot. Le lot destiné à un héritier à l'adresse inconnue et qui ne se serait pas manifesté est déposé par le notaire dans des conditions identiques à celles applicables au produit d'une vente.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 4 sans modification.*

*Après l'article 4*

*La Commission examine l'amendement CL4 de Mme Maina Sage.*

**Mme Maina Sage.** Monsieur le rapporteur, en réponse à vos interrogations sur la répartition des compétences, je vous renvoie à la loi du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. La collectivité a une compétence de principe dans tous les domaines, sauf, très précisément, ceux visés à l'article 14, qui relèvent de l'État. Quelques prérogatives relèvent par ailleurs des communes, sachant que celles-ci ne disposent pas de la clause générale de compétence.

Les successions sont clairement de la compétence de l'État. C'est la raison pour laquelle tous les spécialistes recommandent ces adaptations.

---

(1) Titre XI du livre III du code civil.

(2) Section 4 du chapitre VIII du titre I<sup>er</sup> du livre III du code civil.



Par ailleurs, même si cette proposition de loi ne vise pas directement le code civil, cela n'empêche pas de le modifier. Beaucoup de textes votés dans cette assemblée – et dans cette commission – comportent des articles codifiés, d'autres non, voire modifient plusieurs codes.

Nous profitons simplement d'un véhicule qui correspond au sujet : l'important, c'est le titre de la loi, qui évoque l'indivision en outre-mer. Il est donc assez large pour porter des sujets relatifs à nos collectivités. Il pourrait s'agir de la Nouvelle-Calédonie ou d'autres territoires.

Notre choix de ne traiter que de la Polynésie française n'est pas dicté par des raisons juridiques. Nous avons fait ce choix parce nous savons que chaque territoire doit bénéficier de mesures adaptées. Ce qui est valable dans d'autres collectivités ou départements n'est pas forcément valable pour notre territoire.

Premièrement, ce texte est adapté aux amendements que je présente. Deuxièmement, nous sommes bien dans le domaine des compétences d'État. Troisièmement, nous avons des raisons de ne pas avoir cherché à amender l'article 1<sup>er</sup>. La question s'est posée. Sur les points évoqués dans cet article 1<sup>er</sup>, il y a un partage de compétences. Un gros volet du code civil, qui comporte notamment tout ce qui touche à l'organisation judiciaire, relève de la Polynésie. L'État est compétent pour exercer la justice mais c'est la Polynésie qui établit une partie du code de l'organisation judiciaire. Le code de procédure civile est essentiellement une compétence polynésienne et c'est pourquoi nous devons examiner ces sujets avec soin.

Je comprends les interrogations qui touchent à ces domaines de compétence mais je peux vous assurer que les nombreux travaux, menés au cours des dix dernières années, conduisent aux mêmes conclusions. Tous les experts du domaine se sont exprimés ; des rapports ont été élaborés par notre commission des Lois en 2015 et par la délégation sénatoriale en 2016 ; des rapports ont été commandités par les deux derniers gardes des Sceaux – Mme Christine Taubira et M. Jean-Jacques Urvoas. Tous parviennent aux mêmes conclusions. Je voudrais vous en faire prendre conscience.

Je peux comprendre que vous ayez besoin d'un délai pour y réfléchir, pour regarder encore cela de près. Même pour nous, il n'est pas évident d'utiliser la voie d'une proposition de loi. Après le débat de ce matin, je profite de la présence de mon collègue Dominique Potier pour dire qu'il n'est pas évident de traiter en un mois – particulièrement en décembre – un texte aussi consistant. Je voudrais que nos collègues en tiennent compte comme je le fais pour mes amendements. Il ne faudrait pas que ceux-ci soient systématiquement rejetés après une analyse superficielle. Regardez tous les travaux et la jurisprudence de ces trente dernières années, qui m'ont guidée pour la rédaction de ces propositions.

L'amendement CL4 porte sur le droit de retour. Après les réformes de 2001 et 2006 sur les successions, la famille nucléaire – le ménage et les enfants – a été

privilegiée par rapport au lignage. Replaçons cette réforme dans le contexte local. En Polynésie française, certaines successions sont ouvertes depuis plus d'un siècle et impliquent des centaines de co-indivisaires, ce qui est la norme, voire parfois un millier. Tout ce qui relève de l'héritage familial peut être très mal vécu lorsqu'il n'y a pas de descendance et que le patrimoine revient au conjoint survivant, ce qui revient à transférer le droit de propriété à une autre famille.

En ces matières, vous devez tenir compte d'un aspect culturel : l'attachement particulier des Polynésiens à leur espace terrestre et maritime. Dans la société traditionnelle polynésienne, il n'y a pas de frontières. Les Polynésiens s'approprient globalement un espace qui comporte 99 % d'eau pour 1 % de terre, et qui représente une surface grande comme l'Europe. Dans ces conditions, ce qui est octroyé en termes de gestion de surface à une famille, à une communauté, intègre aussi l'espace maritime. À ceux qui sont passionnés par la thématique du droit de propriété et du droit foncier, j'indique qu'il y a en Polynésie française des exceptions tout à fait remarquables. Dans certaines îles, il y a une appropriation de l'espace lagunaire et cela fait partie des rares exceptions acceptées au sein de la République.

L'attachement que peut avoir une famille à son territoire terrestre ou maritime a une portée réelle mais qui est peu perceptible à 20 000 kilomètres de là. Je vais vous donner un autre exemple pour que vous preniez conscience de l'importance et de la constance de cet attachement. À sa naissance, le placenta de chaque enfant polynésien est enterré. À cet endroit, on plante un arbre avec lequel il aura un lien fort et qui représentera en quelque sorte un message pour sa vie. On choisit l'arbre en fonction de la personnalité de l'enfant. C'est pourquoi il est si important de relier les habitants à cet espace.

Le droit de retour n'est donc pas une régression au détriment du conjoint survivant. Ce n'est pas du tout notre manière de le voir. Il s'agit de préserver cette transmission et ce lien culturel très fort dans une famille, son attachement à sa terre.

**M. le rapporteur.** Le code civil relève de l'État tandis que le code de procédure civile est de la compétence de la Polynésie française. Ainsi, ce texte peut et doit concerner la Polynésie française. Si nous voulons être cohérents, nous devons donc modifier l'article 1<sup>er</sup> à moins que l'on nous confirme que l'on peut intégrer ces amendements sans conséquence sur le code civil. C'est pourquoi j'aimerais avoir des précisions et des explications juridiques avant de donner un avis favorable à ces amendements.

Cet amendement déroge au code civil. Il propose que, en l'absence de descendants, les biens en indivision avec un tiers à la succession soient dévolus en totalité aux frères et sœurs du défunt ou à leurs descendants. Je ne mets pas en cause l'attachement à la terre et à la tradition mais j'essaie de mesurer les conséquences de cette disposition pour le conjoint du défunt qui, de fait, pourrait se trouver déshérité. Les frères et sœurs du défunt recevraient en effet 100 % des biens

et non plus 50 % comme à présent ; il ne resterait plus rien pour l'épouse ou l'époux en termes d'héritage si la communauté était dépourvue de biens.

Je propose que vous retiriez cet amendement en attendant une analyse technique approfondie. Imaginons le cas d'une personne très pauvre qui perd son conjoint qui possédait des biens hérités. Du jour au lendemain, elle va être totalement dépossédée au profit des frères et sœurs du défunt. Il peut s'agir, par exemple, d'une femme qui vivait depuis quarante ou cinquante ans dans une maison appartenant à son mari. Même si je suis favorable à l'adaptation des textes à la culture locale, je pense que, dans le cas présent, il faudrait trouver une formule car il me semble que l'amendement aurait des conséquences importantes.

**M. Guillaume Vuilletet.** Je suis d'accord avec le rapporteur. Dans la liasse que nous examinons, un amendement non défendu visait à étendre les droits des pacsés et des concubins. Avec le présent amendement, rendez-vous compte du coup de volant que l'on donnerait dans l'autre sens ! Comme je l'ai indiqué dans mon propos liminaire, la dimension sociale, humaine et culturelle est fondamentale dans ce genre de débat. Néanmoins, il me semble que nous n'avons pas les moyens d'approuver, en l'état, les dispositions proposées. J'ai bien compris que c'était aussi un moyen de travailler sur ces questions

**Mme Maina Sage.** Je suis tout à fait disposée à approfondir le sujet et à retirer mon amendement en attendant la séance publique. Cela étant, j'aimerais apporter une précision : la disposition ne concerne que les biens hérités et pas les biens accumulés pendant le mariage. En outre, elle ne déroge pas aux dispositions de protection du conjoint survivant. Ce dernier conserve évidemment une protection en ce qui concerne sa résidence principale et tous les biens acquis par les deux époux pendant la durée du mariage.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CL8 de Mme Maina Sage.*

**Mme Maina Sage.** Vous aurez compris que ces amendements nous permettent d'amorcer un débat qui va se poursuivre. Nous étions en train de préparer la prochaine réforme de la justice lorsque cette proposition de loi a été inscrite à l'ordre du jour : nous y avons vu une première occasion de discuter de ces sujets. Si nous pouvons avancer sans attendre ce serait évidemment bienvenu sachant que le tribunal foncier va se mettre en place en Polynésie française dès cette année. Toutefois, si cela est nécessaire, nous pourrions revenir ultérieurement sur ces questions à l'occasion de l'examen d'autres textes.

En application de l'article 780 du code civil, l'option successorale doit s'exercer dans un délai de dix ans à compter de l'ouverture de la succession. Le délai de prescription a été réduit de trente à dix ans par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006. Nous estimons que ce délai est beaucoup trop court pour la Polynésie française où il est particulièrement difficile de repérer la totalité des co-indivisaires,

dont les droits doivent être protégés. Sur ce territoire, nous souhaitons revenir au délai d'option de trente ans.

**M. le rapporteur.** Si certains amendements peuvent faire l'objet d'une discussion et être retravaillés, d'autres ne sont tout simplement pas acceptables car ils vont strictement à l'encontre de la proposition de loi. Si cet amendement n'est pas retiré, je devrais émettre un avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL5 de Mme Maina Sage.*

**Mme Maina Sage.** Avec le partage par souche, nous sommes au cœur du dispositif. Cette mesure est particulièrement attendue. J'ai conscience que, vu le droit commun, ce dispositif est révolutionnaire, mais nous recherchons uniquement l'efficacité. Lorsque des centaines de co-indivisaires sont difficilement identifiables, nous rejoignons la position du rapporteur, afin qu'une majorité des membres d'une souche se mette d'accord pour être représentée au tribunal.

**M. le rapporteur.** Je propose que vous retiriez l'amendement afin que nous puissions travailler ensemble sur ce sujet particulièrement complexe.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CL7 de Mme Maina Sage.*

**Mme Maina Sage.** Il s'agit en grande partie de régulariser une pratique existante en matière d'attribution préférentielle en Polynésie française. Les juges cherchent toujours à privilégier les co-indivisaires qui vivent sur une terre, qui l'entretiennent et qui la valorisent. Nous souhaitons officialiser la possibilité d'une attribution préférentielle lorsque le demandeur réside sur une propriété par une possession paisible, c'est-à-dire sans contestation « *depuis un délai de dix ans antérieurement à l'introduction de la demande en partage judiciaire.* »

**M. le rapporteur.** Personnellement, si je pouvais voter en faveur de l'amendement, je le ferais, mais je crois que nous devons rester dans le même esprit dans les jours qui viennent, et je demande son retrait.

Je note que le délai de dix ans semble bref alors que la prescription acquisitive est fixée à trente ans. Il s'agirait d'un régime hyperdéroatoire.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement CL6 de Mme Maina Sage.*

**Mme Maina Sage.** L'amendement vise à préserver les droits de l'héritier omis tout en empêchant la remise en question d'un partage qui a pu donner lieu à des années de procédures et à des coûts élevés.

**M. le rapporteur.** Je demande le retrait de l'amendement, car, en l'état, il semble qu'il pénalise l'héritier omis. Nous chercherons une bonne rédaction d'ici à la séance.

**M. Guillaume Vuilletet.** Madame Sage, votre démarche est cohérente, mais vous nous avez aussi montré que ce type de décision peut avoir une grande importance pour chacun des indivisaires. Nous devons trouver une formule plus équilibrée dans les jours qui viennent.

**Mme Maina Sage.** Je retire aussi cet amendement, mais je compte bien que nous puissions les retravailler – je vous remercie de votre proposition en ce sens, monsieur le rapporteur. Même si j'ai indiqué qu'il s'agissait en quelque sorte, à ce stade, d'amendements d'appel, les mesures en question sont très attendues, et cela depuis plusieurs années. Les quatre derniers grands rapports parus sur l'outre-mer les ont d'ailleurs mises en avant.

Certains sujets que ces amendements ne traitent pas relèvent de la compétence du pays. Nous aurions aussi pu faire le choix d'introduire ces dispositifs dans un autre texte. Il reste que nous souhaitons que les solutions proposées dans les textes relatifs à l'outre-mer puissent être favorables à tout l'outre-mer.

*L'amendement est retiré.*

*Intitulé de la proposition de loi*

*La Commission est saisie de l'amendement CL18 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Je l'ai dit : je ne souhaite pas que ce texte apparaisse comme favorisant une livraison de terrains dans une perspective purement immobilière. Ce ne serait pas cohérent avec mon propos ni avec ce que je souhaite en matière de sécurité, d'hygiène, de dynamique urbaine, de passage par le juge, ou de résolution des situations intolérables de désordre, particulièrement de désordre familial. Je propose en conséquence de supprimer les mots « *et à relancer la politique du logement en outre-mer* » du titre du texte qui deviendrait une proposition de loi « *visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale* ». Cela me paraît plus cohérent.

**M. Guillaume Vuilletet.** Les députés du groupe La République en Marche ne sont pas d'accord avec l'amendement. Il me coûte, en tant que républicain et ancien collaborateur de Jean-Pierre Chevènement, d'être « plus royaliste que le roi » ! Cependant, je crois qu'il faut préserver l'équilibre qui transparaît dans le titre d'origine. En adoptant ce texte, nous œuvrons au nom de l'intérêt général, à la fois dans ses dimensions sécuritaires, sociales et sanitaires, mais aussi en termes de logement. En effet, la situation actuelle immobilise une grande partie du foncier. Il

ne s'agit pas de le mettre à la disposition des spéculateurs, mais de permettre aux collectivités de réinvestir dans l'aménagement de leur propre territoire.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande **d'adopter** la proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer (n° 475) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

## PERSONNES ENTENDUES

- **Ministère de la Justice – Direction des affaires civiles et du Sceau**
  - Mme Valérie DELNAUD, cheffe de service, adjointe au directeur
  - Mme Virginie BROT, cheffe du bureau du droit des personnes et de la famille
  - Mme Audrey FERRE, rédactrice au bureau du droit des personnes et de la famille
  
- **Conseil supérieur du notariat <sup>(\*)</sup>**
  - M. Damien BRAC de LA PERRIERE, directeur des affaires juridiques
  - Mme Christine MANDELLI, chargée de relations avec les institutions

---

*(\*) Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*