

N° 379

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 mars 2018

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi,
ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer,*

Par M. Thani MOHAMED SOILIH, I,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffét, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 475, 547 et T.A. 71

Sénat : 231 et 380 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LA PROPOSITION DE LOI : MOBILISER UN NOUVEL OUTIL POUR CONTRIBUER À RÉSOUDRE LES DIFFICULTÉS FONCIÈRES ULTRAMARINES	10
A. DES CARACTÉRISTIQUES ET CONTRAINTES PARTICULIÈRES QUI JUSTIFIENT LA MISE EN PLACE DE RÈGLES ADAPTÉES	10
1. <i>L'indivision, un « fléau endémique » qui entrave le développement des territoires ultramarins</i>	<i>10</i>
2. <i>Des règles de gestion de l'indivision inadaptées aux spécificités ultramarines</i>	<i>12</i>
B. UNE PROPOSITION DE LOI QUI VISE À FACILITER LES SORTIES D'INDIVISION DANS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS	13
1. <i>Un dispositif dérogatoire et temporaire de sortie d'indivision</i>	<i>13</i>
2. <i>Des apports importants de l'Assemblée nationale</i>	<i>13</i>
II. LA POSITION DE LA COMMISSION : CONCILIER EFFICACITÉ DU DISPOSITIF ET GARANTIES JURIDIQUES DU DROIT DE PROPRIÉTÉ	15
EXAMEN DES ARTICLES	19
TITRE 1^{ER} - DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS RÉGIES PAR L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION ET À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON.....	19
• Article 1^{er} Mise en place d'un dispositif dérogatoire de sortie d'indivision au champ d'application limité	19
• Article 2 Modalités de mise en œuvre du dispositif dérogatoire de sortie d'indivision.....	25
• Article 2 bis (nouveau) (art. 750 bis C du code général des impôts) Exonération des droits portant sur les actes de partage des indivisions	30
TITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES À LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	31
• Article 5 A Autorisation du partage par souche en Polynésie française	31
• Article 5 Conditions de l'attribution préférentielle du bien au conjoint survivant ou au copropriétaire qui y réside	33
• Article 6 Conséquences de l'omission d'un héritier sur le partage intervenu	34
EXAMEN EN COMMISSION.....	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	47
TABLEAU COMPARATIF	49

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 28 mars 2018, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur**, et établi son texte sur la proposition de loi n° 231 (2017-2018) visant à **faciliter la sortie de l'indivision successorale** et à **relancer la politique du logement en outre-mer**, adoptée par l'Assemblée nationale le 18 janvier 2018.

• *La proposition de loi adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale: mobiliser un nouvel outil pour contribuer à résoudre les difficultés foncières ultramarines*

Ce texte met en place un dispositif dérogatoire et temporaire qui vise à favoriser les sorties d'indivision et encadre les conséquences des partages qui en découlent.

À l'issue de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, l'**article 1^{er}** prévoyait que les biens indivis situés dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, et relevant de **successions ouvertes depuis plus de cinq ans**, pouvaient faire l'objet d'**un partage ou d'une vente à l'initiative des indivisaires titulaires** en pleine propriété de **plus de la moitié des droits indivis**.

Ce dispositif ne s'appliquait pas si l'un des indivisaires était le conjoint survivant ayant sa résidence dans le bien ou s'il se trouvait dans une situation de faiblesse protégée par la loi (mineur ou majeur protégé ou indivisaire présumé absent), à moins d'obtenir une autorisation du juge des tutelles ou du conseil de famille selon les cas.

L'**article 2** de la proposition de loi autorisait le notaire à accomplir la vente ou le partage à défaut d'opposition des indivisaires minoritaires, dans les trois mois suivant la **notification du projet par acte extrajudiciaire à tous les indivisaires**, sa publication dans un journal d'annonces légales ainsi que sa publicité par voie d'affichage et sur un site internet.

En cas d'opposition d'un ou plusieurs indivisaires minoritaires, **les indivisaires majoritaires qui souhaitaient vendre le bien ou procéder à son partage devaient saisir le tribunal**.

Ce dispositif avait vocation à s'appliquer **jusqu'au 31 décembre 2028**.

Les **articles 3 et 4** avaient été supprimés et intégrés à l'article 2, pour une meilleure lisibilité de la procédure.

L'article 5, ajouté par l'Assemblée nationale, visait à **adapter aux spécificités polynésiennes le dispositif d'attribution préférentielle**, prévu au 1° de l'article 831-2 du code civil, en permettant à un héritier copropriétaire ou au conjoint survivant de demander l'attribution préférentielle du bien, s'il démontre qu'il y avait sa résidence « *par une possession continue, paisible et publique depuis un délai de dix ans antérieurement à l'introduction de la demande* », alors qu'en application du droit en vigueur, le demandeur doit prouver qu'il avait sa résidence sur le bien « *à l'époque du décès* » du *de cuius*. Cette attribution préférentielle s'exercerait sous le contrôle du juge.

L'article 6, également ajouté par l'Assemblée nationale, visait à **empêcher la remise en cause d'un partage judiciaire transcrit ou exécuté**, par un héritier omis, celui-ci ne pouvant que « *demande de recevoir sa part, soit en nature, soit en valeur, sans annulation du partage* ».

• ***La position de la commission des lois : concilier efficacité du dispositif et garanties juridiques du droit de propriété***

Le rapporteur a rappelé que le droit de propriété, garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne peut souffrir de limites à son exercice, à moins que ces limites ne soient justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Il a considéré que la situation tout à fait particulière du foncier ultramarin constituait effectivement un motif d'intérêt général justifiant, dans son principe, la mise en place du régime dérogatoire de sortie d'indivision.

Quant au caractère proportionné à l'objectif poursuivi des mesures proposées, il a estimé que l'Assemblée nationale, en imposant une notification du projet de vente ou de partage par acte extrajudiciaire à tous les indivisaires, en renforçant les modalités de publicité du projet et en renversant la charge de la saisine du juge en cas d'opposition d'un indivisaire minoritaire au projet, avait apporté de solides garanties qui s'ajoutaient au caractère temporaire du dispositif créé.

Aussi la commission des lois a-t-elle entendu s'inscrire dans la continuité des travaux engagés par l'Assemblée nationale, en proposant des modifications de nature à renforcer encore l'efficacité du dispositif tout en lui apportant de nouvelles garanties en termes de sécurité juridique.

À l'article 1^{er}, elle a **étendu l'application du dispositif** dérogatoire de sortie d'indivision **aux collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin**.

Elle a ensuite prévu qu'il ne s'appliquerait qu'aux **successions ouvertes depuis plus de dix ans**, et non pas aux successions ouvertes depuis plus de cinq ans, pour permettre aux héritiers d'exercer pleinement les actions qui sont prévues à leur profit par le code civil, comme l'action en possession d'état pour établir une filiation *post mortem* avec le *de cuius*, qui se prescrit par dix ans, ou l'option successorale qui peut être exercée par l'héritier dans ce même délai.

Enfin, par souci de cohérence, votre commission a **modifié la majorité requise pour effectuer des actes d'administration ou de gestion**, jusqu'à présent fixée à deux tiers des droits indivis, pour éviter qu'il soit plus difficile d'effectuer ces actes que de procéder à des actes de disposition, puisque la proposition de loi autorise la vente ou le partage du bien à l'initiative des indivisaires titulaires de plus de la moitié des droits indivis seulement.

À l'**article 2**, en cas de projet de vente du bien à une personne étrangère à l'indivision, la commission a prévu la **possibilité** pour tout indivisaire qui le souhaiterait, **d'exercer un droit de préemption**, pour se porter acquéreur du bien aux prix et conditions de la cession projetée.

Elle a ensuite supprimé la notion de « *présomption de consentement* » au projet de l'indivisaire qui ne se serait pas manifesté, estimant qu'il était plus pertinent de prévoir que la vente ou le partage du bien lui serait « *opposable* ».

Pour encourager les héritiers à partager les biens indivis, la commission a introduit dans le texte un **nouvel article 2 bis** qui met en place une **exonération du droit de partage de 2,5 %** pour les immeubles situés dans les territoires ultramarins concernés par le dispositif dérogatoire de sortie d'indivision.

À l'initiative de Mme Lana Tetuanui, elle a également introduit dans le texte un **nouvel article 5 A**, qui **consacre la possibilité de procéder**, en Polynésie française, **à un partage du bien par souche**, quand le partage par tête est rendu impossible en raison notamment du nombre d'héritiers ou de l'ancienneté de la succession.

À l'**article 5**, elle a **étendu aux autres collectivités ultramarines concernées par le texte** l'application du mécanisme créé au bénéfice de la Polynésie française, consistant à **permettre au conjoint survivant ou à un héritier copropriétaire de bénéficier de l'attribution préférentielle du bien** sur lequel il a établi sa résidence.

La commission a procédé à la **même extension**, à l'**article 6**, s'agissant du **dispositif visant à empêcher la remise en cause d'un partage judiciaire transcrit ou exécuté**, par un héritier omis à la suite d'une erreur ou d'une ignorance.

Bien consciente que ce texte ne résoudrait pas, à lui seul, les difficultés foncières des territoires ultramarins, elle a estimé néanmoins qu'il pourrait constituer un outil intéressant de sécurisation du foncier, s'il était associé à d'autres initiatives, comme la mise en place de groupements d'intérêt public ayant pour objet la reconstitution des titres de propriété.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

Les indivisaires « *peuvent bien convenir de remettre le partage à un certain temps, mais non pas qu'il ne puisse jamais être fait* » écrivait Jean Domat au XVII^{ème} siècle¹.

Or, comme l'a mis en exergue en 2016 le rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer *Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières – 30 propositions au service du développement des territoires*², dans les Antilles françaises, en Guyane ou en Polynésie française, les situations d'indivision sont devenues inextricables car résultant de dévolutions successorales non réglées et parfois même non ouvertes sur plusieurs générations.

Ces situations sont le reflet des parcours historiques respectifs, des identités culturelles propres des territoires et de leurs évolutions institutionnelles différenciées.

Alors que ces territoires évoluent vers des systèmes de droit de plus en plus centrés sur l'individu et favorisant l'exploitation du foncier, ces situations d'indivision constituent l'un des verrous majeurs à leur développement économique et social.

Les travaux préconisant la prise en compte des spécificités du foncier ultramarin se sont succédé. Ils ont donné lieu à la mise en place de dispositifs dérogatoires ponctuels qui, combinés les uns aux autres, permettent progressivement, bien que très lentement, une résorption des désordres fonciers.

¹ Les lois civiles dans leur ordre naturel, § XI de la section II du titre V du livre II de la première partie (1689-1694).

² Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, par M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur, MM. Mathieu Darnaud et Robert Laufoaulu, rapporteurs, enregistré le 23 juin 2016, n° 721 (2015-2016). Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r15-721/r15-7211.pdf>.

Tel est également l'objectif de la proposition de loi n° 231 (2017-2018) visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, qui a été déposée à l'Assemblée nationale par MM. Olivier Faure, Serge Letchimy et les membres du groupe Nouvelle Gauche et apparentés¹, puis adoptée le 18 janvier 2018 et que le Sénat est appelé à examiner à son tour.

I. LA PROPOSITION DE LOI : MOBILISER UN NOUVEL OUTIL POUR CONTRIBUTER À RÉSOUDRE LES DIFFICULTÉS FONCIÈRES ULTRAMARINES

A. DES CARACTÉRISTIQUES ET CONTRAINTES PARTICULIÈRES QUI JUSTIFIENT LA MISE EN PLACE DE RÈGLES ADAPTÉES

1. L'indivision, un « fléau endémique » qui entrave le développement des territoires ultramarins

Ce constat dressé par votre rapporteur et nos collègues Mathieu Darnaud et Robert Laufoaulu, dans le rapport d'information de la délégation sénatoriale aux outre-mer précité, a largement inspiré la proposition de loi, comme l'a souligné à plusieurs reprises l'un de ses auteurs, notre collègue député Serge Letchimy, rapporteur du texte à l'Assemblée nationale.

Selon ce rapport, « *la Guadeloupe, la Martinique et Saint-Martin dans l'arc antillais, Mayotte et La Réunion dans l'océan Indien ainsi que la Polynésie française dans le Pacifique sont des territoires fortement impactés par l'indivision qui contribue au gel du foncier. Pour une bonne part, les situations d'indivision sont devenues inextricables car résultant de dévolutions successorales non réglées et parfois même non ouvertes sur plusieurs générations. Ainsi, en Martinique, 26 % du foncier privé est géré en indivision et 14 % supplémentaires correspondent à des successions ouvertes. À Mayotte, le territoire de certaines communes se trouve presque intégralement en situation d'indivision : les 3/4 du village de Chiconi sont ainsi couverts par deux titres fonciers établis dans les années 1960. En Polynésie française, les nombreuses indivisions réunissent parfois des centaines d'indivisaires à la faveur de successions non liquidées depuis quatre à cinq générations et alimentent l'abondant contentieux des "affaires de terre".*

« *Ces indivisions stérilisent une grande partie du foncier disponible sur des territoires insulaires où celui-ci est rare. L'activité économique, tout comme la politique d'équipement des collectivités [...] en sont entravées.* »

¹ Proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, présentée par MM. Olivier Faure, Serge Letchimy, et les membres du groupe Nouvelle Gauche et apparentés, n° 475, enregistrée le 6 décembre 2017. Ce texte est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/propositions/pion0475.pdf>.

Cet état de fait entraîne également, selon les auteurs de la proposition de loi, un « *délabrement du patrimoine immobilier, engendrant des conséquences sanitaires non négligeables (dengue, chikungunya...)* » et constitue « *un frein au développement du logement et à la résorption de la pénurie qui touche ce secteur* »¹.

Cette indivision durable et généralisée s'explique par diverses raisons propres à chaque territoire, développées dans le rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer précité.

Elle résulte notamment de la « *méfiance des familles et de leur crainte de la spoliation, qu'il serait difficile de rejeter comme parfaitement illégitime après l'expérience coloniale* », et peut donc être perçue comme « *une source de protection du patrimoine familial* »².

Elle découle également d'un recours peu fréquent ou tardif aux notaires, conséquence notamment de leur faible présence, voire de leur absence dans certains territoires jusqu'à récemment, comme à Mayotte par exemple, ainsi que d'une méconnaissance des règles applicables.

Le coût des mutations et taxes sur les successions pour des populations souvent modestes ne doit pas non plus être négligé pour comprendre la préférence sociale pour des règlements informels et non enregistrés.

Enfin, l'indivision résulte également de difficultés plus ou moins importantes de titrement dans ces territoires, comme à Mayotte ou en Polynésie française. Dans les Antilles, la situation est un peu différente. Selon le rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer précité, « *après l'abolition de l'esclavage, des transactions immobilières valides ont permis à de nombreux anciens esclaves d'acquérir des terres et d'obtenir des titres en bonne et due forme dans la deuxième moitié du XIXe siècle. C'est la chaîne de transmission de ces titres initiaux qui pêche ensuite* ».

Dès lors, « *dans les outre-mer, il est fréquent de constater des cascades de successions non réglées sur plusieurs générations et de partages qui n'ont pas été faits ou enregistrés selon les règles, parfois entre plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines d'ayants droit indivisaires. C'est par ce biais que l'indivision, initialement mode de gestion traditionnel adapté à la configuration socio-économique des territoires et constituant une mesure efficace de protection du patrimoine familial, se retourne contre les populations, fragilise leurs droits et les empêche d'en tirer paisiblement les fruits. Le droit civil éprouve des difficultés à appréhender cette indivision traditionnelle informelle pourtant contrainte à évoluer sous l'aiguillon des revendications individuelles et des besoins en équipements collectifs.* »³

¹ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 475 précitée.

² Rapport précité p. 20.

³ Rapport précité p. 21.

2. Des règles de gestion de l'indivision inadaptées aux spécificités ultramarines

En application du principe d'identité législative, les départements et régions d'outre-mer sont soumis aux mêmes règles que l'hexagone, à quelques exceptions près.

Ainsi, au décès d'une personne, dans l'attente du partage qui fixera l'assiette du droit de chacun sur un lot déterminé, les héritiers sont propriétaires indivis des biens du défunt, à moins que celui-ci n'ait réglé les modalités du partage par testament.

Cette situation d'indivision n'a pas vocation à perdurer, puisqu'elle permet à plusieurs personnes d'exercer des droits de nature identique sur un même bien, ce qui est contraire au caractère exclusif de la propriété. Dès lors, l'article 815 du code civil dispose que « *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* ».

En application de l'article 815-3 du code civil, une majorité d'au moins deux tiers des droits indivis est nécessaire pour effectuer certains actes (actes d'administration, conclusion ou renouvellement de certains baux...) et le consentement de tous les indivisaires est requis pour effectuer tout acte qui ne relève pas de l'exploitation normale des biens indivis et tout acte de disposition autre que la vente des meubles indivis pour payer les dettes et charges de l'indivision.

Or, en raison du nombre des indivisaires et de leur éparpillement géographique notamment, l'unanimité est particulièrement difficile à obtenir, ce qui bloque tout projet de vente ou même de réhabilitation des biens.

Certes, il existe des procédures spéciales telles que le partage judiciaire, prévu aux articles 840 et suivants du code civil, ou la possibilité pour les indivisaires détenant au moins deux tiers des droits indivis de demander au tribunal de grande instance d'autoriser la vente d'immeubles par licitation, en application de l'article 815-5-1 du même code, mais elles ne permettent pas aux territoires ultramarins de surmonter les difficultés rencontrées.

Dès lors, comme l'y autorise l'article 73 de la Constitution, le législateur a souhaité intervenir pour adapter les règles du droit commun aux caractéristiques et contraintes particulières de ces territoires.

B. UNE PROPOSITION DE LOI QUI VISE À FACILITER LES SORTIES D'INDIVISION DANS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS

1. Un dispositif dérogatoire et temporaire de sortie d'indivision

Dans sa rédaction initiale, l'**article 1^{er}** de la proposition de loi prévoyait que les biens indivis situés dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et relevant de successions ouvertes depuis plus de cinq ans pourraient faire l'objet d'un partage ou d'une vente à l'initiative des indivisaires titulaires en pleine propriété de plus de la moitié des droits indivis, sauf si l'un des indivisaires se trouvait dans une situation de faiblesse protégée par la loi (conjoint survivant ayant sa résidence dans le bien, mineur ou majeur protégé). L'application de ce dispositif était prévue jusqu'au 31 décembre 2028.

L'**article 2** autorisait le notaire à accomplir la vente ou le partage à défaut d'opposition des indivisaires minoritaires dans les trois mois suivant la notification du projet (par acte extrajudiciaire, en cas de domicile connu et situé en France, et, à défaut, par publication dans un journal d'annonces légales au lieu de situation du bien). À défaut d'opposition, les indivisaires étaient présumés consentir à la vente ou au partage.

Cet article fixait également le contenu de la notification : l'identité des indivisaires à l'initiative du projet, le prix de vente ou l'indication de la valeur du bien, la répartition du prix ou des lots entre les indivisaires...

L'**article 3** précisait que l'indivisaire opposé au projet devait saisir le tribunal de grande instance.

À défaut de saisine du tribunal, l'**article 4** prévoyait la remise à chaque indivisaire de la part de la vente ou du partage lui revenant.

2. Des apports importants de l'Assemblée nationale

En première lecture, l'Assemblée nationale a apporté des modifications importantes à la proposition de loi, renforçant l'équilibre entre protection du droit de propriété des indivisaires minoritaires et efficacité du dispositif de sortie d'indivision.

À l'**article 1^{er}**, au-delà des simples précisions apportées, elle a rendu le dispositif applicable dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les trois cas d'exclusion ont fait l'objet d'ajustements rédactionnels mais également d'assouplissements s'agissant des indivisaires mineurs ou majeurs protégés. Plutôt que de retenir une exclusion pure et simple du dispositif dans ces deux hypothèses, l'Assemblée nationale a prévu que le recours à la procédure dérogatoire serait possible avec l'autorisation du juge des tutelles ou du conseil de famille.

Un quatrième cas d'exclusion a également été ajouté : si l'un des indivisaires est présumé absent¹.

À l'**article 2**, les modalités d'information des indivisaires ont été renforcées. Ainsi, alors que la proposition de loi initiale ne prévoyait qu'une notification par voie extrajudiciaire aux indivisaires dont le domicile était connu et situé en France, l'Assemblée nationale a prévu qu'une telle notification devrait être faite à tous les indivisaires et devrait s'accompagner d'une publicité par voie d'affichage et sur un site internet en plus de la publication du projet dans un journal d'annonces légales.

Les **articles 3 et 4** ont été supprimés et intégrés à l'article 2, pour une meilleure lisibilité de la procédure. Ce regroupement a également donné lieu à une modification substantielle de la procédure prévue, qui était susceptible de porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété des indivisaires minoritaires. L'Assemblée nationale a proposé qu'en cas d'opposition d'un ou plusieurs indivisaires minoritaires, la saisine du tribunal ne leur incombe plus mais pèse sur les indivisaires majoritaires qui souhaitent vendre le bien ou procéder à son partage. En cas d'opposition, donc, le projet ne pourrait être mené à son terme sans une intervention du juge.

L'**article 5**, ajouté par l'Assemblée nationale, vise à adapter le dispositif d'attribution préférentielle, prévu au 1° de l'article 831-2 du code civil, aux spécificités polynésiennes.

Il permet à un héritier copropriétaire ou au conjoint survivant de demander l'attribution préférentielle du bien, s'il démontre qu'il y avait sa résidence « *par une possession continue, paisible et publique depuis un délai de dix ans antérieurement à l'introduction de la demande* ».

Cette attribution préférentielle s'exercerait sous le contrôle du juge, puisqu'elle ne pourrait être demandée que dans l'hypothèse d'un partage judiciaire.

L'**article 6**, également ajouté par l'Assemblée nationale, vise à empêcher la remise en cause d'un partage judiciaire transcrit ou exécuté, par un héritier omis.

Le dispositif proposé revient à écarter l'application du premier alinéa de l'article 887-1 du code civil qui dispose que « *le partage peut être [...] annulé si un des cohéritiers y a été omis* », dans l'hypothèse où l'omission résulterait d'une erreur ou d'une ignorance.

L'héritier omis ne pourrait alors que « *demander de recevoir sa part, soit en nature, soit en valeur, sans annulation du partage* », comme le prévoit le deuxième alinéa de cet article.

¹ En application de l'article 112 du code civil, « lorsqu'une personne a cessé de paraître au lieu de son domicile ou de sa résidence sans que l'on en ait eu de nouvelles, le juge des tutelles peut, à la demande des parties intéressées ou du ministère public, constater qu'il y a présomption d'absence ».

Pour éviter d'éventuels abus, cette dérogation serait limitée aux hypothèses dans lesquelles le partage a été fait en justice.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION : CONCILIER EFFICACITÉ DU DISPOSITIF ET GARANTIES JURIDIQUES DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

La protection du droit de propriété est garantie par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Les limites apportées à son exercice doivent donc être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel à plusieurs occasions¹.

Votre commission a considéré que la situation tout à fait particulière du foncier ultramarin, décrite dans le rapport d'information de la délégation sénatoriale aux outre-mer précité, constituait un motif d'intérêt général justifiant, dans son principe, la mise en place du régime dérogatoire de sortie d'indivision proposé par le présent texte.

Quant au caractère proportionné à l'objectif poursuivi des mesures proposées, votre commission estime que l'Assemblée nationale, en imposant une notification du projet de vente ou de partage par acte extrajudiciaire à tous les indivisaires, en renforçant les modalités de publicité du projet et en renversant la charge de la saisine du juge en cas d'opposition d'un indivisaire minoritaire au projet, a apporté de solides garanties qui s'ajoutent au caractère temporaire du dispositif créé.

Aussi votre commission a-t-elle entendu s'inscrire dans la continuité des travaux engagés par l'Assemblée nationale, en proposant des modifications de nature à renforcer encore l'efficacité du dispositif tout en lui apportant de nouvelles garanties en termes de sécurité juridique.

À l'**article 1^{er}**, elle a étendu l'application du dispositif dérogatoire aux collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Elle a ensuite prévu qu'il ne s'appliquerait qu'aux successions ouvertes depuis plus de dix ans et non pas aux successions ouvertes depuis plus de cinq ans, pour permettre aux héritiers d'exercer pleinement les actions qui leur sont ouvertes par le code civil, comme l'action en possession d'état pour établir une filiation *post mortem* avec le *de cuius*, qui se prescrit par dix ans, ou l'option successorale qui peut être exercée par l'héritier dans ce même délai.

Elle a considéré que les praticiens, conscients du risque de voir le partage ou la vente contesté par des héritiers dont les droits n'auraient pas

¹ Voir notamment la décision n° 2010 -60 QPC du 12 novembre 2010.

été purgés, seraient réticents à mettre en œuvre le dispositif dérogatoire de sortie d'indivision avant l'expiration de ce délai de dix ans.

Par ailleurs, elle a estimé que les situations d'indivisions problématiques étaient justement les plus anciennes et que l'efficacité du texte ne serait donc pas amoindrie en ciblant les successions ouvertes depuis plus de dix ans.

Enfin, par souci de cohérence, votre commission a modifié la majorité requise pour effectuer des actes d'administration ou de gestion, jusqu'à présent fixée à deux tiers des droits indivis, pour éviter qu'il soit plus difficile d'effectuer ces actes que de procéder à des actes de disposition, puisque la proposition de loi autorise la vente ou le partage du bien à l'initiative des indivisaires titulaires de plus de la moitié des droits indivis.

À l'**article 2**, en cas de projet de vente du bien à une personne étrangère à l'indivision, votre commission a prévu la possibilité pour tout indivisaire qui le souhaiterait, d'exercer un droit de préemption, pour se porter acquéreur du bien aux prix et conditions de la cession projetée.

Elle a ensuite supprimé la notion de présomption de consentement au projet de l'indivisaire qui ne se serait pas manifesté, estimant qu'il était plus pertinent de prévoir que la vente ou le partage du bien lui serait opposable.

Pour encourager les héritiers à partager les biens indivis, votre commission a introduit dans le texte un nouvel **article 2 bis** qui met en place une exonération de droit de partage de 2,5 % pour les immeubles situés dans les territoires ultramarins concernés par le dispositif dérogatoire de sortie d'indivision.

À l'initiative de Mme Lana Tetuanui, elle a également introduit dans le texte un nouvel **article 5 A**, qui consacre la possibilité de procéder, en Polynésie française, à un partage du bien par souche, quand le partage par tête est rendu impossible en raison notamment du nombre d'héritiers ou de l'ancienneté de la succession.

À l'**article 5**, elle a étendu aux autres collectivités ultramarines concernées par le texte l'application du mécanisme créé au bénéfice de la Polynésie française, consistant à permettre au conjoint survivant ou à un héritier copropriétaire de bénéficier de l'attribution préférentielle du bien, en démontrant qu'il y a sa résidence de manière continue, paisible et publique depuis plus de dix ans au moment de l'introduction de la demande de partage en justice.

Votre commission a procédé à la même extension, à l'**article 6**, s'agissant du dispositif visant à empêcher la remise en cause d'un partage judiciaire transcrit ou exécuté, par un héritier omis à la suite d'une erreur ou d'une ignorance, en limitant son action à « *demander de recevoir sa part, soit en nature, soit en valeur, sans annulation du partage* ».

Bien consciente que ce texte ne résoudra pas, à lui seul, les difficultés foncières des territoires ultramarins, dans la mesure où son efficacité dépendra en grande partie de la capacité des notaires à identifier l'ensemble des indivisaires, et dans la mesure où la procédure restera hors du tribunal seulement en l'absence d'opposition des indivisaires minoritaires, votre commission estime néanmoins qu'il pourrait constituer un outil utile de sécurisation du foncier, s'il était associé à d'autres initiatives comme la mise en place de groupements d'intérêt public ayant pour objet la reconstitution des titres de propriété.

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE 1^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS RÉGIES PAR L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION ET À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

(Division et intitulé supprimés)

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-1** tendant à supprimer cette division et son intitulé, par cohérence avec l'extension des dispositions proposées à d'autres collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et avec l'extension des dispositions relatives à la Polynésie française, prévues aux articles 5 et 6, à l'ensemble des collectivités ultramarines concernées par le texte.

Article 1^{er}

Mise en place d'un dispositif dérogatoire de sortie d'indivision au champ d'application limité

L'article 1^{er} de la proposition de loi met en place un dispositif de sortie d'indivision dérogatoire du droit commun au bénéfice des collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution (Mayotte, Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Pour les successions ouvertes depuis plus de cinq ans, le dispositif proposé permettrait à un ou plusieurs indivisaires titulaires de plus de la moitié en pleine propriété des droits indivis sur un bien immobilier, situé dans les territoires ultramarins visés, de vendre ce bien ou de procéder à son partage devant notaire. Temporaire, ce dispositif s'appliquerait jusqu'au 31 décembre 2028.

Le présent article énumère quatre situations dans lesquelles il ne pourrait pas s'appliquer :

- lorsque le bien concerné est un local d'habitation dans lequel réside le conjoint survivant ;

- si l'un des indivisaires est mineur ou majeur protégé, à moins d'obtenir l'autorisation du juge des tutelles ou du conseil de famille ;

- si l'un des indivisaires est présumé absent, à moins d'obtenir l'autorisation du juge des tutelles.

1.- Le droit actuellement en vigueur

a. Le droit commun

L'article 815-3 du code civil distingue deux séries d'hypothèses.

En premier lieu, il exige le consentement de tous les indivisaires pour effectuer les actes qui ne relèvent pas de l'exploitation normale des biens indivis et les actes de disposition relatifs au bien indivis.

En second lieu, par dérogation à ce principe de l'unanimité des indivisaires, la vente de meubles pour payer les dettes et charges de l'indivision ainsi que les actes d'administration, la conclusion ou le renouvellement de certains baux ou la conclusion d'un mandat général d'administration du bien indivis, supposent de recueillir seulement une majorité d'au moins deux tiers des droits indivis.

La situation d'indivision n'a pas vocation à perdurer dans le temps. À cet égard, l'article 815 du code civil dispose que « *nul ne peut être contraint de demeurer dans l'indivision* ». Outre les hypothèses évoquées ci-dessus, dans lesquelles le partage ou la vente est décidé à l'unanimité des indivisaires (article 815-3 du code civil), la sortie de l'indivision peut se faire suivant plusieurs modalités :

- en application de l'article 815-14 du code civil, un indivisaire peut céder à titre onéreux ses droits indivis à une personne étrangère à l'indivision, à condition de notifier son intention par acte extrajudiciaire aux indivisaires en précisant notamment le prix et les conditions de la cession, permettant ainsi aux autres indivisaires de faire jouer leur droit de préemption aux prix et conditions notifiées ;

- lorsque le partage amiable est impossible, en raison notamment de désaccords entre les indivisaires ou de l'inertie de l'un d'entre eux, le partage est fait en justice conformément aux articles 840 et suivants du code civil. Le tribunal peut alors 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 ;

- lorsque l'unanimité des indivisaires ne peut être réunie pour vendre un bien, l'article 815-5-1 du code civil prévoit que cette aliénation peut être autorisée par le tribunal de grande instance à la demande de l'un ou des indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis. Si des indivisaires s'opposent à l'aliénation du bien ou restent silencieux, le juge peut tout de même autoriser l'aliénation « *si celle-ci ne porte pas une atteinte*

excessive aux droits des autres indivisaires ». Cette aliénation s'effectue alors par licitation¹.

b.- Les dérogations existantes

Pour faciliter la gestion des indivisions, le législateur est d'ores et déjà intervenu ponctuellement pour prévoir certains régimes dérogatoires.

Ainsi, l'article 85 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a prévu que les terres agricoles en indivision puissent être vendues par licitation à la majorité des deux tiers des droits indivis. Cette procédure est désormais fixée à l'article L. 181-30 du code rural et de la pêche maritime.

Plus récemment encore, 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 a écarté la règle de l'unanimité pour autoriser les indivisaires représentant au moins deux tiers des droits indivis à effectuer des actes de disposition 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.

2.- Les modifications proposées et la position de votre commission

a.- Le champ d'application territoriale du texte

Votre rapporteur estime que les situations foncières particulières des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, telles que décrites dans l'exposé général du présent texte et dans les travaux de la délégation sénatoriale aux outre-mer, dont il était le rapporteur coordonnateur, justifient pleinement la mise en place d'outils dérogatoires du droit commun.

Lors de l'examen du texte en séance publique à l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Vuilletet, plusieurs de ses collègues et des membres du groupe La République en Marche, le champ d'application du dispositif a été étendu à Saint-Pierre-et-Miquelon avec un avis favorable de la ministre des outre-mer, Mme Annick Girardin, et du rapporteur de la commission des lois, M. Serge Letchimy, qui a déclaré ne pas connaître « *Saint-Pierre-et-Miquelon aussi bien que [...] la ministre* » mais ne voir, à titre personnel, « *aucun inconvénient à ce que l'archipel soit intégré dans le dispositif* ».

Bien que n'ayant pas connaissance de difficultés foncières à Saint-Pierre-et-Miquelon similaires à celles qui existent dans les Antilles françaises, en Guyane ou en Polynésie française, votre rapporteur, de même que son homologue de l'Assemblée nationale, n'a pas entendu remettre en cause cet ajout.

En revanche, au cours des auditions qu'il a organisées pour préparer l'examen du texte, il est apparu souhaitable à votre rapporteur de permettre

¹ En application de l'article 1686 du code civil, la licitation est la vente aux enchères du bien et le partage du prix entre les copropriétaires.

l'application de ce dispositif dérogatoire à Saint-Barthélemy et, dans une moindre mesure, à Saint-Martin.

En effet, selon les personnes entendues par votre rapporteur, les notaires de Saint-Barthélemy se heurtent à des indivisions totalement bloquées en raison d'héritiers silencieux et de la réticence des autres indivisaires à saisir le juge pour obtenir le partage du bien, au regard du coût d'une telle procédure judiciaire.

Le problème est un peu différent à Saint-Martin où l'indisponibilité du foncier résulte principalement de l'absence de titres de propriété et des difficultés à identifier et à retrouver les propriétaires indivis d'un bien, souvent éparpillés à l'étranger. Pour autant, même si le présent dispositif ne permettra pas de régler la plus grande partie des dossiers bloqués, s'il permettait déjà de résoudre quelques indivisions anciennes il représenterait une avancée bienvenue.

Pour ces raisons, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-2**, qui étend le champ d'application du texte aux collectivités territoriales de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

b.- Le champ d'application temporel du texte

Au-delà de l'application du régime dérogatoire dans l'espace, votre rapporteur s'est posé la question de l'application de ce régime dans le temps.

S'il approuve pleinement le caractère temporaire de ce régime dérogatoire, qui ne s'appliquerait qu'aux projets de vente ou de partage notifiés avant le 31 décembre 2028, il s'est néanmoins interrogé sur la limitation de son application aux successions ouvertes depuis plus de cinq ans seulement.

Ce choix présente en effet d'importants inconvénients, comme l'ont relevé la plupart des personnes entendues par votre rapporteur, et en particulier les praticiens de notariat ultramarin.

Elles ont noté que cette durée de cinq ans n'était pas compatible avec certaines actions ouvertes par le code civil aux héritiers, qui s'inscrivent dans des délais plus longs :

- l'article 330 du code civil prévoit que la possession d'état, qui permet l'établissement du lien de filiation, « *peut être constatée, à la demande de toute personne qui y a intérêt, dans le délai de dix ans à compter [...] du décès du parent prétendu* ». Or, selon votre rapporteur, les cas d'établissement de filiation *post mortem* outre-mer sont loin d'être des hypothèses d'école ;

- l'article 780 du code civil donne dix ans à l'héritier pour exercer son option successorale¹.

¹ L'article 768 dispose que : « l'héritier peut accepter la succession purement et simplement ou y renoncer. Il peut également accepter la succession à concurrence de l'actif net lorsqu'il a une vocation universelle ou à titre universel ».

En appliquant le dispositif dérogatoire de sortie d'indivision à des successions ouvertes depuis seulement cinq ans, la proposition de loi ne permettrait pas aux personnes concernées d'exercer les droits qui leur sont conférés par le code civil.

À cela s'ajoute la possibilité pour l'administration fiscale d'exercer un recours contre la déclaration de succession, jusqu'au 31 décembre de la sixième année suivant le décès, pour rectifier une omission, une insuffisance ou une erreur¹.

Dès lors, il est peu probable que les praticiens, conscients du risque de voir le partage ou la vente contesté par des héritiers dont les droits n'auront pas été purgés, ou par l'administration, seront réticents à mettre en œuvre le dispositif dérogatoire de sortie d'indivision avant l'expiration du délai de dix ans.

Par ailleurs, de l'avis de l'ensemble des personnes entendues, les situations d'indivision problématiques sont justement les plus anciennes et le délai de dix ans est très vite atteint car, si la succession est ouverte dès le décès du *de cuius*, la saisine du notaire est souvent bien plus tardive. Il n'y aurait donc pas de réelle atteinte à l'efficacité du texte à viser les successions ouvertes depuis plus de dix ans.

Dès lors, pour renforcer la sécurité juridique du dispositif et éviter la multiplication des contestations, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-3** limitant l'application du dispositif dérogatoire de sortie d'indivision aux successions ouvertes depuis plus de dix ans.

c.- Le choix d'une majorité de 51 %

Les auteurs de la proposition de loi ont fait le choix, non remis en cause par l'Assemblée nationale, de retenir une majorité de 51 % des droits indivis pour engager la procédure dérogatoire de vente ou de partage.

Ce choix n'est pas celui qu'a fait le législateur à propos de la Corse, dans la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété.

En effet, par dérogation à l'article 815-3 du code civil, et jusqu'au 31 décembre 2027, l'article 2 de ce texte a abaissé les majorités requises pour effectuer tous les actes de gestion et de disposition des biens indivis. Dans les hypothèses où une majorité de plus des deux tiers des droits indivis était exigée (acte d'administration, conclusion ou renouvellement de certains baux, cession de meubles pour payer les dettes et charges de l'indivision...), la majorité exigée est désormais de plus de la moitié des droits indivis.

¹ Article L. 186 du livre des procédures fiscales.

Pour les actes de disposition ou les actes qui ne relèvent pas de l'exploitation normale des biens indivis, l'unanimité a été abandonnée au profit d'une majorité d'au moins les deux tiers des droits indivis.

Le dispositif ne concerne que les indivisions constatées suite à la reconstitution de titres de propriété par prescription acquisitive.

Le choix des auteurs du présent texte est un peu différent. Ils ont préféré abaisser la majorité à plus de la moitié des droits indivis pour effectuer des actes de disposition sur le bien mais en apportant des garanties juridiques solides à la procédure à travers notamment l'obligation de saisir le juge pour passer outre l'opposition du ou des indivisaires minoritaires.

Votre rapporteur s'est cependant interrogé concernant l'absence de mise en cohérence du dispositif proposé pour les actes de disposition avec les règles du droit commun applicables aux actes d'administration et de gestion : une majorité de 51 % des droits indivis serait nécessaire pour accomplir les actes les plus graves, alors qu'en application du droit commun, les actes de gestion ou d'administration du bien nécessiteraient de recueillir l'accord du ou des indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis, certes, selon une procédure plus légère.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a donc adopté un **amendement COM-4** qui tend à harmoniser la majorité requise pour effectuer les actes d'administration avec la nouvelle majorité retenue par le présent texte pour vendre ou partager le bien.

d.- Les exceptions au dispositif

Dans la proposition de loi initiale, la procédure de vente ou de partage dérogatoire du droit commun ne pouvait être mise en œuvre dans trois hypothèses :

- si le bien concerné était le local d'habitation dans lequel réside le conjoint survivant ;
- si le défunt laissait un ou plusieurs descendants mineurs, jusqu'à la majorité du plus jeune d'entre eux ;
- si l'un des indivisaires était un incapable majeur.

À l'initiative du Gouvernement, en séance publique, les trois cas d'exclusion ont fait l'objet d'ajustements rédactionnels mais également d'assouplissements s'agissant des indivisaires mineurs ou majeurs protégés. Plutôt que de retenir une exclusion pure et simple du dispositif dans ces deux hypothèses, le texte prévoit désormais que le recours à la procédure dérogatoire est possible avec l'autorisation du juge des tutelles ou du conseil de famille.

Votre rapporteur estime que ces modifications sont tout à fait opportunes car dans les indivisions anciennes, il est très fréquent d'avoir des indivisaires mineurs. En effet, à Mayotte par exemple, des personnes

mineures sont présentes dans la plupart des successions. En retenant une exclusion systématique du dispositif en présence de mineurs, le texte aurait été privé de toute efficacité sur ce territoire.

Il était pertinent d'appliquer le même assouplissement en présence de majeurs protégés dans la mesure où, depuis la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, les mesures qui restreignent l'autonomie de ces personnes vulnérables doivent être, conformément aux prescriptions de l'article 428 du code civil, nécessaires, subsidiaires et proportionnées.

Un quatrième cas d'exclusion a également été ajouté : si l'un des indivisaires est présumé absent¹. En effet, les indivisaires présumés absents constituent également une catégorie d'indivisaires vulnérables.

Le contrôle du juge ou du conseil de famille permet de s'assurer que l'intérêt des indivisaires vulnérables, qu'ils soient mineurs, majeurs protégés ou présumés absents, est préservé.

Enfin, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-5** apportant diverses modifications rédactionnelles à l'article 1^{er}.

Votre commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 2

Modalités de mise en œuvre du dispositif dérogatoire de sortie d'indivision

L'article 2 de la proposition de loi fixe la procédure applicable pour la vente ou le partage d'un bien à l'initiative du ou des indivisaires titulaires de plus de la moitié en pleine propriété des droits indivis sur ce bien.

Le notaire choisi par le ou les indivisaires majoritaires notifierait le projet de vente ou de partage par acte extrajudiciaire à tous les indivisaires. Cette notification s'accompagnerait de mesures de publication dans un journal d'annonces légales au lieu de situation du bien, par voie d'affichage et sur un site internet.

Si un ou plusieurs indivisaires s'opposaient au projet dans les trois mois suivant la notification, les indivisaires majoritaires à l'initiative de la démarche saisiraient le tribunal de grande instance qui autoriserait la vente ou le partage si l'acte ne porte pas une atteinte excessive aux droits des autres indivisaires.

¹ *En application de l'article 112 du code civil, « lorsqu'une personne a cessé de paraître au lieu de son domicile ou de sa résidence sans que l'on en ait eu de nouvelles, le juge des tutelles peut, à la demande des parties intéressées ou du ministère public, constater qu'il y a présomption d'absence ».*

Cette procédure est inspirée de l'article 815-5-1 du code civil, qui permet de déroger à la règle de l'unanimité pour vendre un bien détenu en indivision.

Cependant, outre le fait que la majorité exigée pour engager le partage ou la vente est plus basse dans le dispositif de la proposition de loi, celui-ci va plus loin que ce qui est prévu à l'article 815-5-1 du code précité en ce qu'il permet de passer outre le silence des indivisaires minoritaires. Seule une opposition expresse entraîne le basculement de la procédure devant notaire vers la procédure judiciaire

- **Les modalités d'information des indivisaires**

La proposition de loi, dans sa rédaction initiale, prévoyait une information des indivisaires par deux canaux. Les indivisaires dont le domicile était connu et situé en France se voyaient notifier le projet par acte extrajudiciaire du notaire alors qu'*a contrario*, les indivisaires dont le domicile était connu mais situé à l'étranger et les indivisaires dont le domicile n'était pas connu étaient informés par la publication du projet dans un journal d'annonces légales au lieu de situation du bien.

En séance publique, à l'initiative de M. Vuilletet, plusieurs de ses collègues et des membres du groupe La République en Marche, l'Assemblée nationale a modifié le texte pour prévoir que la notification par acte extrajudiciaire devrait concerner l'ensemble des indivisaires, qu'ils aient ou non leur domicile en France.

Certes, en prévoyant la notification du projet par acte extrajudiciaire à tous les indivisaires, la portée du dispositif est réduite puisque la procédure ne pourra pas être mise en œuvre si le domicile d'un ou plusieurs indivisaires est inconnu, contrairement à ce que permettait le texte initial. Cependant, cette modification apporte une protection bienvenue aux indivisaires minoritaires, puisqu'elle renforce leur information, ce qui n'était pas le cas dans la proposition de loi initiale, puisqu'en cas de domiciliation à l'étranger ou d'absence de domicile connu, ces indivisaires ne pouvaient être informés du projet de vente ou de partage qu'à l'occasion de la lecture d'un journal local d'annonces légales.

La modification intervenue en séance publique à l'initiative de M. Vuilletet et ses collègues a également renforcé les modalités de publicité du projet, en ajoutant à la publication dans un journal d'annonces légales une publicité par voie d'affichage et sur un site internet.

Votre rapporteur invite le pouvoir réglementaire à prendre les dispositions utiles pour permettre une publicité locale la plus adaptée possible, dans les lieux fréquentés par la population, comme les marchés par exemple.

- **Le contenu de l'information des indivisaires**

La proposition de loi, non modifiée sur ce point à l'Assemblée nationale, si ce n'est à la marge pour des ajustements rédactionnels, fixe les informations dont la notification doit faire état. Celle-ci doit mentionner :

- l'identité du ou des indivisaires à l'initiative de la vente ou du partage et leur quote-part d'indivision ;

- l'identité et les quotes-parts des indivisaires non représentés à l'opération ;

- les coordonnées du notaire choisi pour effectuer la vente ou établir le partage du bien ;

- la désignation du bien, du prix de vente et de l'indication de la valeur de ce bien au moyen d'au moins deux avis de valeur établis par des professionnels de l'immobilier ;

- la répartition du prix de vente ou des allotissements prévus entre chacun des indivisaires.

Par cohérence avec la formulation qui existe déjà dans le code civil, à l'article 505, votre commission, à l'initiative de son rapporteur, a adopté un **amendement COM-7** qui remplace la notion de « *professionnels de l'immobilier* » par celle de « *professionnels qualifiés* », qui permet notamment d'inclure les experts immobiliers, qui ne se confondent pas forcément avec les professionnels de l'immobilier, et qui interviennent fréquemment pour estimer la valeur des biens.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a également adopté un **amendement COM-6** qui ajoute que la notification fait également état, le cas échéant, de l'existence d'un projet de cession du bien, à titre onéreux, à une personne étrangère à l'indivision, du prix et des conditions de la cession projetée ainsi que des nom, domicile et profession de la personne qui se propose d'acquérir, pour permettre à un indivisaire qui le souhaiterait, d'exercer son droit de préemption (voir *infra*).

- **Les effets de la notification du projet de vente ou de partage**

Le dispositif mis en place par la proposition de loi initiale, non modifié lors de son examen à l'Assemblée nationale, prévoit que la notification du projet, vaut mise en demeure des indivisaires de manifester, dans les trois mois, leur opposition au projet de vente ou de partage.

Le fait que la notification du projet soit le point de départ du délai d'opposition des indivisaires minoritaires renforce encore la nécessité de prévoir, comme l'a fait l'Assemblée nationale, et contrairement à ce que prévoyait le texte initial, une notification par acte extrajudiciaire à tous les indivisaires.

Dans sa rédaction initiale, la proposition de loi prévoyait que la notification du projet faisait « également courir le droit de préemption des indivisaires ». Cette précision a été supprimée, en commission des lois, à l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur Serge Letchimy, celui-ci estimant que cette mention n'apportait « aucune précision aux modalités de droit commun de la préemption par un indivisaire de droits qu'un autre indivisaire envisageait de céder à un tiers, comme le prévoit l'article 815-14 du code civil ».

L'article 815-14 du code civil dispose en effet que « tout indivisaire peut, dans le délai d'un mois qui suit [la notification par un indivisaire qui entend céder, à titre onéreux, à une personne étrangère à l'indivision, ses droits indivis], faire connaître au cédant, par acte extrajudiciaire, qu'il exerce un droit de préemption aux prix et conditions qui lui ont été notifiés ».

Puisque, jusqu'à présent, le droit commun exigeait l'accord de tous les indivisaires pour vendre le bien détenu en indivision, cet article ne trouvait pas à s'appliquer dans cette hypothèse.

Votre rapporteur estime donc préférable de mentionner expressément la possibilité pour un indivisaire d'exercer ce droit de préemption, d'autant que l'article 815-14 du code civil vise l'hypothèse dans laquelle un indivisaire vend ses droits dans le bien indivis alors que la proposition de loi permettrait à une partie majoritaire des indivisaires de vendre l'ensemble des droits indivis et pas seulement les siens. Il n'est donc pas certain que cet article trouverait à s'appliquer automatiquement dans cette hypothèse.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a donc rétabli la mention du droit pour un indivisaire minoritaire de préempter le bien, dans les conditions fixées à l'article 815-14 du code civil, au prix fixé par les indivisaires à l'initiative du projet de vente (amendement COM-6 précité).

Sur le modèle de ce qui est prévu à l'article 815-5-1 du code civil relatif à l'aliénation judiciaire du bien à l'initiative de la majorité des deux tiers des indivisaires, le dernier alinéa du présent article prévoit que si la notification n'a pas été faite selon les modalités prévues, l'aliénation ou le partage sera inopposable à l'indivisaire dont le consentement à fait défaut.

- **L'absence d'opposition des indivisaires minoritaires**

L'article 2 de la proposition de loi, non modifié sur ce point en première lecture à l'Assemblée nationale, prévoit qu'à défaut d'opposition dans le délai de trois mois à compter de la notification du projet de vente ou de partage, les indivisaires sont présumés consentir à la vente ou au partage.

Cette disposition est la principale innovation du texte, en ce qu'elle permet de passer outre le silence d'un ou plusieurs indivisaires pour vendre ou partager le bien sans avoir à saisir le juge.

Pour autant, la rédaction retenue a soulevé d'importantes réserves de la part des praticiens entendus par votre rapporteur.

En considérant que l'indivisaire qui refuse de prêter son concours à la vente ou au partage, sans pour autant s'y opposer, est « *préssumé* » y consentir, le législateur lui ferait endosser la qualité de vendeur vis-à-vis de l'acquéreur. Il serait donc responsable de la garantie des vices cachés ou de la garantie d'éviction, sans avoir consenti réellement.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-8** qui supprime cette référence à une présomption de consentement de l'indivisaire silencieux et prévoit que la vente ou le partage du bien lui est opposable, ce qui est juridiquement plus exact, mais n'empêchera pas cependant l'indivisaire minoritaire de supporter les risques qui pèsent sur tout vendeur.

- **L'opposition des indivisaires minoritaires**

Dans la version initiale de la proposition de loi, les conséquences de l'opposition d'un indivisaire à la vente ou au partage étaient régies par les articles 3 et 4 du texte.

Ces articles prévoyaient qu'il incombait à l'indivisaire opposé au projet de saisir le tribunal de grande instance, appelant dans la cause l'ensemble des indivisaires. Les règles du code civil applicables à la vente ou au partage judiciaire étaient alors applicables.

À l'initiative du Gouvernement, en séance publique, ces dispositions ont été substantiellement modifiées.

Sur la forme, pour des raisons de meilleure compréhension de la procédure, les articles 3 et 4 ont été supprimés et leur contenu a été transféré à l'article 2.

Sur le fond ensuite, l'Assemblée nationale a considéré que l'abaissement du seuil de majorité à 51 % des indivisaires pour vendre ou partager le bien et la suppression du recours systématique au juge pour autoriser la vente ou le partage hors des hypothèses d'unanimité rendait inconcevable de faire supporter en plus la charge de la saisine judiciaire par les indivisaires s'opposant à l'acte, et ce d'autant plus que le délai d'opposition qui leur est imparti est court, sous peine de porter une atteinte disproportionnée à leur droit de propriété.

Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale est inspiré de l'article 815-5-1 du code civil et prévoit qu'en cas d'opposition d'un ou plusieurs indivisaires minoritaires, il incombera aux parties représentant 51 % des indivisaires de saisir le juge afin qu'il autorise l'acte de vente ou de partage.

Ainsi, la principale nouveauté du dispositif prévu par la proposition de loi réside dans le fait que le juge ne sera saisi qu'en cas d'opposition manifestée par un ou plusieurs indivisaires minoritaires et non, comme le prévoit actuellement l'article 815-5-1 du code civil, en l'absence de manifestation des indivisaires minoritaires.

Votre rapporteur a estimé que les garanties apportées en séance publique à l'Assemblée nationale étaient tout à fait opportunes et n'a pas proposé de modifier la rédaction retenue.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a seulement procédé à divers ajustements rédactionnels (amendement COM - 7 précité).

Il propose notamment de remplacer le mot « *signification* » par celui de « *notification* » car l'utilisation des deux termes au sein de l'article était source d'ambiguïté. Ce remplacement ne remet pas en cause le fait que la notification prendra la forme d'une signification par huissier. En effet, cette obligation est posée par le premier alinéa de l'article 2 qui prévoit expressément que la notification se fera par « *acte extrajudiciaire* », c'est-à-dire par signification. Dès lors, la « *notification* » dont il est question dans le reste de l'article est bien la notification par acte extrajudiciaire, c'est-à-dire la signification par huissier, prévue au premier alinéa.

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

Article 2 bis (nouveau)

(art. 750 *bis* C du code général des impôts)

Exonération des droits portant sur les actes de partage des indivisions

Introduit par votre commission à l'initiative de son rapporteur, par l'adoption de l'**amendement COM-9**, l'article 2 *bis* de la proposition de loi met en place une exonération de droit de partage des immeubles situés dans les territoires ultramarins concernés par l'application du dispositif dérogatoire de sortie d'indivision prévu aux articles 1^{er} et 2 du présent texte.

L'article 750 du code général des impôts prévoit que le partage, acte par lequel les personnes qui possèdent des biens en indivision mettent fin à cette indivision et répartissent ces biens entre eux, est soumis à une imposition de 2,5 % sur la valeur nette des biens concernés.

Selon la même logique que celle qui sous-tend les articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi, il s'agit d'apporter ici une dérogation au régime de droit commun pour une durée strictement nécessaire au règlement des désordres fonciers ultramarins. Cette exonération, comme le dispositif de sortie d'indivision, prendrait fin le 31 décembre 2028.

L'objectif est d'encourager les sorties d'indivision car la généralisation de ces situations dans les territoires ultramarins aboutit à une paralysie du foncier qui n'est pas sans conséquences économiques, sanitaires et sociales¹.

Cette exonération ne remet pas en cause le principe d'égalité devant les charges publiques, puisque le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et

¹ Cf. *exposé général*.

l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. Elle s'appuie sur l'article 73 de la Constitution qui dispose que les lois et règlements, applicables de plein droit aux départements et régions d'outre-mer, « *peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

Dans cette perspective, à l'initiative du Gouvernement, le Parlement a d'ores et déjà voté une telle exonération en faveur du territoire de Mayotte, dans la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017. Cette loi a été soumise au Conseil constitutionnel, mais celui-ci ne s'est pas prononcé sur cette disposition dont il n'était pas saisi par les requérants¹.

Enfin, le présent article prévoit une compensation de la perte des recettes résultant pour l'État de cette exonération par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Votre commission a adopté l'article 2 *bis* **ainsi rédigé**.

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

(Division et intitulé supprimés)

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-10** tendant à supprimer cette division et son intitulé, par cohérence avec l'extension des dispositions proposées aux articles 5 et 6 à d'autres collectivités que la Polynésie française. Les divisions créées à l'Assemblée nationale pour isoler les articles dédiés à la Polynésie française n'auraient donc plus de raison d'être.

Article 5 A

Autorisation du partage par souche en Polynésie française

Introduit par votre commission à l'initiative de notre collègue Lana Tetuanui, par l'adoption de l'**amendement COM-13**, l'article 5 A de la proposition de loi consacre la possibilité de procéder, en Polynésie française, à un partage du bien par souche, quand le partage par tête est impossible.

Cette disposition déroge à l'article 827 du code civil qui dispose que « *le partage de la masse s'opère par tête. Toutefois, il se fait par souche quand il y a lieu à représentation. Une fois opéré le partage par souche, une répartition distincte est opérée, le cas échéant, entre les héritiers de chaque souche* ».

Cet amendement fait écho à la proposition n° 25 du rapport de la délégation aux outre-mer précité.

¹ *Décision n° 2017-759 DC du 28 décembre 2017 « loi de finances rectificative pour 2017 ».*

Ce rapport soulignait qu'en Polynésie française, le partage par tête, tel qu'il est prévu à l'article 827 du code civil, est bien souvent soit impossible, soit dénué de sens au regard de l'étroitesse des parcelles à partager, du nombre des héritiers et de l'ancienneté de la succession.

La cour d'appel de Papeete a d'ores et déjà validé le principe d'un partage par souche familiale, quitte à enregistrer ultérieurement des demandes de partage par tête au sein de chaque souche lorsque cela est possible.

Cette construction prétorienne vise à admettre la représentation, dans la procédure de partage, des indivisaires qui ne peuvent être appelés à l'instance, par un parent issu de la même souche.

Or, la Cour de cassation invalide systématiquement les arrêts de la cour d'appel retenant cette solution juridique qui élargit libéralement la notion de représentation. Elle estime en effet « *que la seule communauté d'intérêts ne saurait suffire à caractériser la représentation et qu'un jugement ne peut créer de droits ni d'obligations en faveur ou à l'encontre de ceux qui n'ont été ni parties ni représentés dans la cause* »¹.

Cette solution, aussi juste et rigoureuse juridiquement soit-elle, entraîne de lourds préjudices et retarde le traitement de la question foncière en Polynésie française. Il faut admettre qu'il n'y a bien souvent pas d'autre choix que le partage par souche, comme l'ont reconnu unanimement tous les magistrats rencontrés par la délégation sénatoriale lors de ses déplacements à Papeete et dans les archipels. D'ailleurs, malgré la jurisprudence constante de la Cour de cassation, le tribunal de première instance et la cour d'appel de Papeete maintiennent leur solution prétorienne. Peu de pourvois en cassation sont constatés, bien que l'invalidation soit assurée. C'est le signe que le partage par souche est plutôt bien accepté par la population.

Suivant son rapporteur, votre commission a donc adopté cet amendement, après avoir proposé à son auteur, qui l'a accepté, de le rectifier pour préciser que le partage par souche ne pourrait intervenir qu'à l'occasion d'un partage judiciaire.

En effet, comme le soulignaient les auteurs du rapport de la délégation aux outre-mer précité, il faut prévoir des garde-fous « *pour éviter que l'introduction d'une présomption de représentation au sein d'une souche dispense de rechercher le plus d'indivisaires possible pour les attirer au partage, et aboutissent à des partages iniques à l'insu de certains indivisaires. C'est particulièrement vrai lorsqu'on admet qu'un seul indivisaire partie au partage suffit pour représenter toute sa souche. Il ne s'agit pas de provoquer des conflits familiaux supplémentaires à cette occasion, ni de léser quiconque. Il est difficile de décider in abstracto des critères, notamment numériques, qui rendent la représentation par souche acceptable et utile. C'est pourquoi l'opportunité et les modalités de la représentation par souche doivent être appréciées par le juge et sous son contrôle.*

¹ Cass. 2^e civ, 13 septembre 2007, 06-15.646.

C'est à lui que revient de garantir en toute impartialité le respect des droits de tous les indivisaires ».

Votre commission a adopté l'article 5 A **ainsi rédigé**.

Article 5

Conditions de l'attribution préférentielle du bien au conjoint survivant ou au copropriétaire qui y réside

Introduit à l'Assemblée nationale, en séance publique, à l'initiative de Mme Maina Sage et plusieurs de ses collègues, avec deux avis favorables du Gouvernement et de la commission, l'article 5 de la proposition de loi vise à adapter le dispositif d'attribution préférentielle, prévu au 1° de l'article 831-2 du code civil, aux spécificités polynésiennes.

Le 1° de l'article 831-2 du code civil prévoit qu'au moment du partage de la succession, le conjoint survivant ou tout héritier copropriétaire peut demander l'attribution préférentielle de la propriété ou du droit au bail du local qui lui sert d'habitation.

Cette attribution s'effectue dans le respect du montant de ses droits et peut donner lieu, le cas échéant, au paiement d'une soulte, si le bien attribué a une valeur supérieure aux droits qu'il a acquis de la succession.

Pour bénéficier de cette attribution préférentielle, le demandeur doit prouver qu'il avait sa résidence sur le bien « à l'époque du décès » du *de cujus*.

Le rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer, dont votre rapporteur était le rapporteur coordonnateur, avait pointé le caractère inadapté de ce mécanisme en Polynésie française¹.

Selon ce rapport, « *cette condition [était] impossible à remplir pour des successions très anciennes, parfois ouvertes il y a plus de 100 ans* ». Il préconisait « *de prévoir, pour l'application en Polynésie française de l'article 831-2 précité, qu'un héritier copropriétaire ayant sa résidence principale dans les lieux depuis un temps suffisamment long, sans trouble, puisse bénéficier de l'attribution préférentielle de ce logement* ».

L'article 5 de la proposition de loi, reprenant cette proposition n° 27 du rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer, tend donc à permettre au conjoint survivant ou à un héritier copropriétaire de demander l'attribution préférentielle du bien, s'il démontre qu'il y avait sa résidence « *par une possession continue, paisible et publique depuis un délai de dix ans antérieurement à l'introduction de la demande* ».

Cette attribution préférentielle s'exercerait sous le contrôle du juge, puisqu'elle ne pourrait être demandée que dans l'hypothèse d'un partage judiciaire.

¹ Rapport précité p. 62.

Selon votre rapporteur, les difficultés qui ont justifié la création de ce dispositif pour la Polynésie française existent dans l'ensemble des territoires ultramarins concernés par le présent texte¹. Sur sa proposition, votre commission a donc adopté un **amendement COM-11** qui étend le champ d'application de l'article 5 aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Cet amendement apporte également diverses modifications au dispositif proposé.

En effet, le mécanisme mis en place n'est pas sans rappeler celui de la prescription acquisitive abrégée, qui permet d'acquérir la propriété par « *une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque, et à titre de propriétaire* »², au bout de dix ans pour « *celui qui acquiert de bonne foi et par juste titre un immeuble* »³.

Pour autant, il s'agit d'un mécanisme bien distinct car le demandeur à l'attribution préférentielle est héritier copropriétaire. Il ne cherche donc pas à acquérir la propriété par une possession puisqu'il est déjà propriétaire d'une fraction de ce bien. Il demande seulement à se voir attribuer l'intégralité de ce bien.

Dès lors, si la référence aux conditions de la prescription acquisitive, bien connues, est utile pour permettre au juge de se prononcer sur l'attribution préférentielle du bien au demandeur, l'utilisation du terme « *possession* » prête à confusion. C'est pourquoi, l'amendement précité l'a supprimé. Il apporte également plusieurs modifications d'ordre rédactionnel.

Votre commission a adopté l'article 5 **ainsi modifié**.

Article 6

Conséquences de l'omission d'un héritier sur le partage intervenu

Introduit à l'Assemblée nationale, en séance publique, à l'initiative de Mme Maina Sage et plusieurs de ses collègues, avec deux avis favorables du Gouvernement et de la commission, l'article 6 de la proposition de loi, dont l'application est limitée à la Polynésie française, vise à empêcher la remise en cause d'un partage judiciaire transcrit ou exécuté, par un héritier omis.

Le dispositif proposé revient à écarter l'application du premier alinéa de l'article 887-1 du code civil qui dispose que « *le partage peut être [...] annulé si un des cohéritiers y a été omis* », dans l'hypothèse où l'omission résulterait d'une erreur ou d'une ignorance.

¹ Cf. Exposé général.

² Article 2261 du code civil.

³ Article 2272 du code civil.

L'héritier omis ne pourrait alors que « *demander de recevoir sa part, soit en nature, soit en valeur, sans annulation du partage* », comme le prévoit le deuxième alinéa de cet article.

Pour éviter d'éventuels abus, cette dérogation serait limitée aux hypothèses dans lesquelles le partage a été fait en justice

Ce dispositif reprend la proposition n° 24 du rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer, dont votre rapporteur était le rapporteur coordonnateur.

Son objectif est d'éviter de créer une insécurité juridique réelle pour les indivisaires entrés de bonne foi en possession de leurs biens, l'annulation pouvant intervenir de nombreuses années après le partage définitif. Dans cette perspective, il serait préférable de favoriser la compensation en valeur car l'attribution d'une part en nature risquerait tout de même de remettre en cause le partage et d'être également source d'insécurité juridique.

Comme l'indique le rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer, « *cette mesure ne serait pas incompatible avec le principe d'égalité devant la loi, même s'il s'agit de fermer une voie d'action devant le juge. En effet, d'une part, demeure le principe de la compensation en valeur, éventuellement en nature si les coindivisaires l'acceptent, si bien que l'héritier omis ne sera pas lésé. D'autre part, l'impératif de garantir le maximum de sécurité juridique des partages exécutés est véritablement d'intérêt général en Polynésie française au regard de l'enlisement de la situation foncière et des tensions sociales qu'il cause* »¹.

Au cours des auditions qu'il a organisées, votre rapporteur a pu constater que la situation n'était pas très différente sur ce point dans les autres territoires concernés par le présent texte, dans les Antilles ou à Mayotte notamment, en raison des difficultés à identifier avec certitude l'ensemble des indivisaires, parfois éparpillés dans le monde entier, ou en raison de l'établissement tardif de liens de filiation avec le défunt.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a donc adopté un **amendement COM-12**, qui étend l'application du dispositif dérogatoire prévu à l'article 6 aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.

Votre commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié**.

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

¹ Rapport précité p. 13 et 59.

EXAMEN EN COMMISSION

(MERCREDI 28 MARS 2019)

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – La proposition de loi visant à faciliter la sortie de l’indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer traite d’un sujet complexe mais essentiel de notre droit positif : le droit de propriété et des successions.

Quelle est la situation en outre-mer ? L’indivision y représente un « fléau endémique », qui entrave le développement des territoires ultramarins, ainsi que j’avais pu le constater avec Mathieu Darnaud et Robert Laufoaulu dans notre rapport d’information relatif à la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, commis en 2016 au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer. Ce travail a d’ailleurs largement inspiré la présente proposition de loi, comme l’a souligné à plusieurs reprises l’un de ses auteurs, notre collègue député Serge Letchimy, rapporteur du texte à l’Assemblée nationale.

La Guadeloupe, la Martinique et Saint-Martin dans l’arc antillais, Mayotte et La Réunion dans l’océan Indien, ainsi que la Polynésie française dans le Pacifique, pâtissent de situations d’indivision devenues souvent inextricables car résultant de dévolutions successorales non réglées et parfois même non ouvertes sur plusieurs générations. Cette indivision durable et généralisée s’explique par diverses raisons propres à chaque territoire. Elle stérilise une grande partie du foncier disponible sur des territoires où celui-ci est rare. L’activité économique, tout comme la politique d’équipement des collectivités territoriales, en sont entravées. Cette situation entraîne également, selon les auteurs de la proposition de loi, un « délabrement du patrimoine immobilier, engendrant des conséquences sanitaires non négligeables » et constitue « un frein au développement du logement et à la résorption de la pénurie qui touche ce secteur ».

Cet état de fait résulte de l’inadaptation des règles de gestion de l’indivision aux spécificités ultramarines. En application du principe d’identité législative, les départements et régions d’outre-mer sont soumis aux mêmes règles que l’hexagone, à quelques exceptions près. Ainsi, au décès d’une personne, dans l’attente du partage qui fixera l’assiette du droit de chacun sur un lot déterminé, les héritiers sont propriétaires indivis des biens du défunt, à moins que celui-ci n’ait réglé les modalités du partage par testament. Cette situation d’indivision n’a pas vocation à perdurer. L’article

815 du code civil dispose que « nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision et le partage peut toujours être provoqué ». Cependant, en application de l'article 815-3 du même code, le consentement de tous les indivisaires est requis pour effectuer tout acte de disposition tel que la vente ou le partage. Or, en raison du nombre des indivisaires et de leur éparpillement géographique notamment, l'unanimité est particulièrement difficile à obtenir, ce qui bloque tout projet de vente ou même de réhabilitation des biens.

Certes, il existe des procédures spéciales telles que le partage judiciaire, prévu aux articles 840 et suivants du code civil, ou la possibilité pour les indivisaires détenant au moins deux tiers des droits indivis de demander au tribunal de grande instance d'autoriser la vente d'immeubles par licitation, en application de l'article 815-5-1 du même code, mais elles ne permettent pas aux territoires ultramarins de surmonter les difficultés rencontrées.

Dès lors, comme les y autorise l'article 73 de la Constitution, les auteurs de la proposition de loi ont souhaité adapter les règles du droit commun aux caractéristiques et contraintes particulières de ces territoires par la mise en place d'un dispositif dérogatoire et temporaire de sortie d'indivision applicable jusqu'au 31 décembre 2028.

La proposition de loi, à l'issue de son examen en première lecture à l'Assemblée nationale, prévoit, dans son article 1^{er}, que les biens indivis situés dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, et relevant de successions ouvertes depuis plus de cinq ans, pourront faire l'objet d'un partage ou d'une vente à l'initiative des indivisaires titulaires en pleine propriété de plus de la moitié des droits indivis. Ce dispositif ne s'appliquera pas si l'un des indivisaires se trouve dans une situation de faiblesse protégée par la loi : conjoint survivant ayant sa résidence dans le bien, mineur ou majeur protégé, sauf autorisation du juge des tutelles ou du conseil de famille, indivisaire présumé absent, sauf autorisation du juge des tutelles.

L'article 2 de la proposition de loi autorise le notaire à accomplir la vente ou le partage à défaut d'opposition des indivisaires minoritaires, dans les trois mois suivant la notification du projet par acte extrajudiciaire à tous les indivisaires, sa publication dans un journal d'annonces légales, ainsi que sa publicité par voie d'affichage et sur un site internet. En cas d'opposition d'un ou plusieurs indivisaires minoritaires, les indivisaires majoritaires qui souhaitent vendre le bien ou procéder à son partage devront saisir le tribunal. Le projet ne pourra alors être mené à son terme sans une intervention du juge.

Les articles 3 et 4 ont été supprimés et intégrés à l'article 2, pour une meilleure lisibilité de la procédure. L'article 5, ajouté par l'Assemblée nationale, vise à adapter le dispositif d'attribution préférentielle, prévu au 1^o

de l'article 831-2 du code civil, aux spécificités polynésiennes. Il permet à un héritier copropriétaire ou au conjoint survivant de demander l'attribution préférentielle du bien, s'il démontre qu'il y avait sa résidence « par une possession continue, paisible et publique depuis un délai de dix ans antérieurement à l'introduction de la demande ». Cette attribution préférentielle s'exercerait sous le contrôle du juge, puisqu'elle ne pourrait être demandée que dans l'hypothèse d'un partage judiciaire.

L'article 6, également ajouté par l'Assemblée nationale, vise à empêcher la remise en cause d'un partage judiciaire transcrit ou exécuté, par un héritier omis. Le dispositif proposé revient à écarter l'application du premier alinéa de l'article 887-1 du code civil qui dispose que « le partage peut être [...] annulé si un des cohéritiers y a été omis », dans l'hypothèse où l'omission résulterait d'une erreur ou d'une ignorance. L'héritier omis ne pourrait alors que « demander de recevoir sa part, soit en nature, soit en valeur, sans annulation du partage ». Toutefois, afin d'éviter d'éventuels abus, cette dérogation serait limitée aux hypothèses dans lesquelles le partage a été fait en justice.

La protection du droit de propriété est garantie par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Les limites apportées à son exercice doivent donc être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel à plusieurs occasions.

La situation tout à fait particulière du foncier ultramarin, décrite dans le rapport d'information de la délégation sénatoriale aux outre-mer, constitue un motif d'intérêt général justifiant, dans son principe, la mise en place du régime dérogatoire de sortie d'indivision prévu par la proposition de loi. Quant au caractère proportionné des mesures proposées à l'objectif poursuivi, l'Assemblée nationale, en imposant une notification du projet de vente ou de partage par acte extrajudiciaire à tous les indivisaires, en renforçant les modalités de publicité du projet et en faisant supporter la saisine du juge par les indivisaires à l'initiative du projet, en cas d'opposition d'un indivisaire minoritaire, a apporté de solides garanties qui s'ajoutent au caractère temporaire du dispositif créé.

Aussi je vous propose de nous inscrire dans la continuité des travaux engagés par l'Assemblée nationale, en apportant des modifications de nature à renforcer encore l'efficacité du dispositif tout en lui apportant de nouvelles garanties en termes de sécurité juridique. Sous réserve de l'adoption des amendements, je vous proposerai en conséquence d'adopter cette proposition de loi.

M. Philippe Bas, président. – Nous vous remercions, monsieur le rapporteur, pour l'éclairage complet et pertinent que vous avez apporté à la commission sur un sujet d'une grande complexité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cette réforme est particulièrement attendue en outre-mer, où il y a urgence à traiter la question des indivisions. L'Assemblée nationale en a d'ailleurs été consciente, puisqu'elle a adopté la présente proposition de loi à l'unanimité.

M. Alain Richard. – Ce n'est jamais bon signe...

M. Jean-Pierre Sueur. – Nonobstant la remarque de notre collègue Alain Richard et compte tenu de l'intérêt de ce texte, que le rapport de Thani Mohamed Soihili a souligné, le groupe socialiste et républicain estime qu'une adoption conforme de la proposition de loi par le Sénat, quitte à revoir ultérieurement quelques détails relatifs à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy notamment, aurait l'immense avantage de permettre sa rapide application. Nous ne voterons en conséquence aucun des amendements proposés, d'autant que nous avons quelques réserves, en particulier sur le délai de dix ans et sur les modalités du partage. Nous craignons qu'à défaut d'adoption conforme, ce texte ne revienne que tardivement, voire jamais, devant l'Assemblée nationale pour une deuxième lecture, à moins – je me tourne vers Alain Richard – que le groupe majoritaire n'y pourvoie...

M. Marc-Philippe Daubresse. – Ministre du logement en 2004 et 2005, j'eus plusieurs fois l'occasion de me rendre en outre-mer pour présenter le plan de cohésion sociale imaginé par Jean-Louis Borloo. Déjà, ces territoires étaient confrontés à des difficultés résultant d'indivisions et demandaient à ce qu'il y soit remédié. Malgré le caractère incontestable du besoin exprimé, rien n'a pourtant été concrètement mis en œuvre depuis quinze ans... Monsieur Sueur prône un vote conforme ; je crois au contraire qu'en ces temps d'incertitude relative à la réforme constitutionnelle annoncée, le Sénat se doit de jouer pleinement son rôle de législateur, d'autant que les amendements proposés par notre rapporteur vont dans le bon sens. Les plans de relance du logement en outre-mer, à l'instar de ceux instigués par Benoît Apparu, Victorin Lurel ou moi-même, n'ont pas abouti au résultat escompté, pour des raisons à la fois politiques, juridiques et techniques. Je suis convaincu que, pour enfin faire avancer ce dossier, nous saurons trouver un accord en commission mixte paritaire, surtout que le Gouvernement ne semble pas hostile au dispositif proposé.

Mme Lana Tetuanui. – Je partage pleinement l'analyse de notre rapporteur : la politique du logement comme le développement économique des collectivités territoriales ultramarines sont entravés par des problèmes fonciers. Monsieur Sueur, il ne s'agit pas de démembrer le texte mais d'y apporter des modifications utiles, je pense notamment à un amendement relatif au partage par souche en Polynésie française, rejeté par la commission des lois de l'Assemblée nationale, que je vous proposerai d'adopter dans une rédaction modifiée.

M. Patrick Kanner. – Marc-Philippe Daubresse évoquait son expérience de ministre du logement, mais il fut également, comme moi,

ministre de la ville. J'ai pu constater alors combien les blocages fonciers évoqués par notre rapporteur conduisaient à des difficultés urbaines en outre-mer, nécessitant le déploiement de dispositifs de politique de la ville. Peut-être ce recours serait-il moins intense si la question des indivisions était réglée ? Il convient d'agir rapidement, tant les territoires d'outre-mer attendent ce texte : tout ce qui viendrait entraver une application rapide de la proposition de loi serait contraire aux intérêts de nos territoires ultramarins, ce qui n'apparaît pas souhaitable dans un contexte déjà tendu, à Mayotte comme ailleurs. Votons utile en votant conforme, à moins que le groupe majoritaire à l'Assemblée nationale ne s'engage fermement à faire aboutir ce texte dans les plus brefs délais ! En l'absence de procédure accélérée, il n'y aura pas de commission mixte paritaire avant deux lectures dans chaque assemblée, la proposition de loi devra revenir à l'Assemblée nationale si nous la modifions.

M. François Pillet. – Votre synthèse, monsieur le rapporteur, était remarquable. Notre débat se résume finalement à l'opportunité de voter ou non le texte conforme. Je n'y suis, pour ma part, pas favorable, estimant que certaines modifications proposées par notre rapporteur, et notamment l'amendement relatif aux successions concernées par le dispositif dérogatoire, m'apparaissent de nature à nous obliger à renoncer à une adoption conforme de la proposition de loi. En effet, si nous ne modifions pas le dispositif sur ce point, et que nous conservons son application aux successions ouvertes depuis seulement cinq ans, nous condamnerions son efficacité : il n'aurait vraisemblablement plus d'intérêt compte tenu des délais plus longs qui s'appliquent par ailleurs à d'autres actions ouvertes en matière de foncier et de succession. Rien n'interdit ensuite à l'Assemblée nationale, dans un souci d'efficacité, de voter conforme le texte issu des travaux du Sénat...

M. Philippe Bas, président. – Notre rapporteur aurait très certainement préféré pouvoir adopter le texte sans le modifier. Tel n'étant pas le cas, il est de notre devoir de l'améliorer.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Les observations formulées par nos collègues Jean-Pierre Sueur et Patrick Kanner sur l'urgence qu'il y a à légiférer sont compréhensibles. Lana Tetuanui et moi-même en sommes évidemment conscients ! Pour autant, le législateur ne doit pas renoncer à tenir son rôle ! Deux anciens ministres viennent de vous faire part des difficultés qu'ils avaient rencontrées en outre-mer du fait des indivisions, pourtant ce problème demeure. Ne bâclons donc pas, malgré l'urgence, cette indispensable réforme : les amendements que je vous propose sont nécessaires.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Il apparaît souhaitable de permettre l'application du dispositif dérogatoire prévu par la proposition de loi à Saint-Barthélemy et, dans une moindre mesure, à Saint-Martin. En effet, les notaires de Saint-Barthélemy se heurtent à des indivisions totalement bloquées en raison d'héritiers silencieux et de la réticence des autres indivisaires à saisir le juge pour obtenir le partage du bien, au regard du coût d'une telle procédure judiciaire.

Le problème est un peu différent à Saint-Martin, où l'indisponibilité du foncier résulte principalement de l'absence de titres de propriété et des difficultés à identifier et à retrouver les propriétaires indivis d'un bien, souvent éparpillés à l'étranger. Pour autant, même si le dispositif ne permettra pas de régler la plus grande partie des dossiers bloqués, s'il permettait déjà de résoudre quelques indivisions anciennes, il représenterait une avancée bienvenue. À cet effet, l'amendement COM-2 étend le champ d'application du texte aux collectivités territoriales de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pour les raisons précédemment évoquées, le groupe socialiste et républicain ne votera aucun des amendements proposés, afin de favoriser, en adoptant conforme le texte voté par l'Assemblée nationale, une application rapide de la proposition de loi. Si néanmoins nos craintes s'avéraient infondées et que le texte modifié par le Sénat revenait rapidement en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, nous saurions, beaux joueurs, reconnaître nos torts...

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – La proposition de loi prévoit que le dispositif dérogatoire est applicable aux successions ouvertes depuis plus de cinq ans seulement. Or, ce choix présente d'importants inconvénients, comme l'ont relevé la plupart des personnes que j'ai entendues et en particulier les praticiens de notariat ultramarin.

La durée de cinq ans n'est pas compatible avec certaines actions ouvertes par le code civil aux héritiers, qui s'inscrivent dans des délais plus longs. Ainsi, l'article 330 du code civil prévoit que la possession d'état, qui permet l'établissement du lien de filiation, « peut être constatée, à la demande de toute personne qui y a intérêt, dans le délai de dix ans à compter [...] du décès du parent prétendu ». Les cas d'établissement de filiation post mortem outre-mer sont loin d'être des hypothèses d'école. En outre, l'article 780 du code civil donne dix ans à l'héritier pour exercer son option successorale. À cela s'ajoute la possibilité pour l'administration fiscale d'exercer un recours contre la déclaration de succession, jusqu'au 31 décembre de la sixième année suivant le décès, pour rectifier une omission, une insuffisance ou une erreur. Dès lors, il est probable que les

praticiens, conscients du risque de voir le partage ou la vente contesté par des héritiers dont les droits n'auront pas été purgés ou par l'administration, seront réticents à mettre en œuvre le dispositif dérogatoire de sortie d'indivision avant l'expiration du délai de dix ans.

Par ailleurs, les situations d'indivision problématiques sont justement les plus anciennes et le délai de dix ans est rapidement atteint car, si la succession est ouverte dès le décès du de cujus, la saisine du notaire est souvent bien plus tardive. Il n'y aurait donc pas de réelle atteinte à l'efficacité du texte à viser les successions ouvertes depuis plus de dix ans. Pour l'ensemble de ces raisons, l'amendement COM-3 limite l'application du dispositif aux successions ouvertes depuis plus de dix ans.

L'amendement COM-3 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel COM-5.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement de cohérence COM-4 tend à harmoniser la majorité requise pour effectuer les actes d'administration avec celle retenue par le texte pour vendre ou partager le bien.

L'amendement COM-4 est adopté.

Article 2

L'amendement rédactionnel et de coordination COM-7 est adopté.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement COM-6 crée un droit de préemption au profit de tout indivisaire, si une cession à une personne étrangère à l'indivision est projetée.

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'article 2 de la proposition de loi prévoit qu'à défaut d'opposition dans le délai de trois mois à compter de la notification du projet de vente ou de partage, les indivisaires sont présumés consentir à la vente ou au partage. Lui préférant la notion d'opposabilité, je vous propose, par l'amendement COM-8, de supprimer la présomption de consentement à la vente ou au partage des indivisaires qui ne se sont pas manifestés.

L'amendement COM-8 est adopté.

Article additionnel après l'article 2

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Sans incitation, les résultats d'une réforme sont limités. C'est pourquoi l'amendement COM-9 met en place une exonération de droit de partage pour les immeubles situés dans les territoires ultramarins concernés par le dispositif dérogatoire créé par la proposition de loi.

L'amendement COM-9 est adopté.

Article additionnel avant l'article 5

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement COM-13 de notre collègue Lana Tetuanui, prévoit la possibilité, en Polynésie française, d'opérer un partage par souche, quand il ne peut pas s'opérer par tête. Cette dérogation du droit commun, à laquelle s'oppose traditionnellement la Cour de cassation, est absolument nécessaire. Si nous ne l'adoptons pas, je crains que rien n'évolue sur ce territoire. J'y suis donc très favorable, sous réserve d'une rectification consistant à limiter cette procédure aux partages judiciaires, pour la placer sous le contrôle du juge.

Mme Lana Tetuanui. – Trois rapports distincts, dont celui précité de la délégation sénatoriale aux outre-mer, ont fait état de cette difficulté particulière à la Polynésie française. Hélas, la commission des lois de l'Assemblée nationale, en raison de la position de la Cour de cassation, n'a pas souhaité s'engager dans cette réforme. J'accepte de rectifier mon amendement dans le sens souhaité par le rapporteur.

Mme Catherine Troendlé. – Lors d'une récente mission de notre commission en Polynésie française, tous les magistrats rencontrés nous ont fait part de leur souhait de voir mise en œuvre une telle réforme. Je soutiens donc pleinement cet amendement.

M. André Reichardt. – Mon objection ne porte pas sur le fond, mais sur les aspects juridiques du dispositif. Comment notamment interpréter la notion d'« atteinte excessive » aux droits des autres indivisaires ? Attendons-nous à quelques actions judiciaires...

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Certes, mais cette notion figure déjà dans le code civil, en matière d'indivision, à l'article 815-5-1. Par ailleurs, ce dispositif propre à la Polynésie française ne sera pas limité dans le temps. Il pourrait néanmoins cesser de s'appliquer si disparaissaient les difficultés liées aux indivisions.

L'amendement COM-13 rect. est adopté.

Article 5

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'article 5 de la proposition de loi vise à adapter le dispositif d'attribution préférentielle, prévu au 1° de l'article 831-2 du code civil, aux spécificités polynésiennes. L'amendement COM-11 vise à étendre cette adaptation à l'ensemble des collectivités ultramarines concernées par le texte car elles rencontrent les mêmes difficultés.

L'amendement COM-11 est adopté.

Article 6

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement COM-12 a pour objet d'étendre le dispositif relatif aux conséquences sur le partage de l'omission d'un indivisaire, créé pour la Polynésie française, aux collectivités d'outre-mer concernées par le texte.

L'amendement COM-12 est adopté.

Titre I^{er}

L'amendement de conséquence COM-1 est adopté.

Titre II

L'amendement de conséquence COM-10 est adopté.

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

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – J'ai entendu les réserves exprimées par Jean-Pierre Sueur. Sachez, sans que cela représente un gage certain de réussite, que j'ai d'ores et déjà entamé des démarches en vue d'une adoption rapide de ce texte absolument nécessaire aux territoires d'outre-mer.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mise en place d'un dispositif dérogatoire de sortie d'indivision au champ d'application limité			
M. MOHAMED SOILIH, rapporteur	2	Extension du dispositif aux collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin	Adopté
M. MOHAMED SOILIH, rapporteur	3	Limitation de l'application du dispositif aux successions ouvertes depuis plus de 10 ans	Adopté
M. MOHAMED SOILIH, rapporteur	5	Amendement de précisions rédactionnelles	Adopté
M. MOHAMED SOILIH, rapporteur	4	Harmonisation de la majorité requise pour effectuer des actes d'administration avec la nouvelle majorité prévue par le texte pour effectuer des actes de disposition	Adopté
Article 2			
Modalités de mise en œuvre du dispositif dérogatoire de sortie d'indivision			
M. MOHAMED SOILIH, rapporteur	7	Amendement rédactionnel et de coordination	Adopté
M. MOHAMED SOILIH, rapporteur	6	Mise en place d'un droit de préemption des indivisaires en cas de projet de cession du bien à une personne étrangère à l'indivision	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MOHAMED SOILIH, rapporteur	8	Remplacement de la présomption de consentement à la vente ou au partage des indivisaires qui n'ont pas manifesté d'opposition par une opposabilité de cet acte à ces indivisaires	Adopté
Article additionnel après l'article 2			
M. MOHAMED SOILIH, rapporteur	9	Exonération de droit de partage pour les biens situés dans les collectivités ultramarines qui se verront appliquer le nouveau dispositif dérogatoire de sortie d'indivision	Adopté
Article additionnel avant l'article 5			
Mme TETUANUI	13 rect.	Dispositions dérogatoires relatives au partage par souche applicables à la Polynésie française	Adopté
Article 5 Conditions de l'attribution préférentielle du bien au conjoint survivant ou au copropriétaire qui y réside			
M. MOHAMED SOILIH, rapporteur	11	Extension du dispositif relatif à l'attribution préférentielle, créé pour la Polynésie française, à l'ensemble des collectivités ultramarines concernées par le texte	Adopté
Article 6 Conséquences de l'omission d'un héritier sur le partage intervenu			
M. MOHAMED SOILIH, rapporteur	12	Extension du dispositif relatif aux conséquences sur le partage de l'omission d'un indivisaire, créé pour la Polynésie française, à l'ensemble des collectivités ultramarines concernées par le texte	Adopté
TITRE I^{er} Dispositions relatives aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et à Saint-Pierre-et-Miquelon			
M. MOHAMED SOILIH, rapporteur	1	Amendement de conséquence	Adopté
TITRE II Dispositions relatives à la Polynésie française			
M. MOHAMED SOILIH, rapporteur	10	Amendement de conséquence	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Ministère de la justice

Direction des affaires civiles et du sceau

Mme Valérie Delnaud, chef de service adjointe au directeur

Mme Audrey Ferre, rédactrice au bureau droit des personnes et de la famille

Ministère des outre-mer

Direction générale des outre-mer

M. Guillaume Bourin, chef du bureau du droit privé et du droit des activités économiques et sociales

M. Paul-Marie Claudon, adjoint au sous-directeur des politiques publiques

M. François Ploquin, bureau de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable à la sous-direction des politiques publiques

Conseil supérieur du notariat

M. Damien Brac de La Perriere, directeur des affaires juridiques

Mme Christine Mandelli, administrateur, chargée des relations avec les Institutions

Chambre départementale des notaires de Guadeloupe

M. Rudy Cetol, président

M. Thierry Collanges, notaire à Saint-Martin

Chambre départementale des notaires de La Réunion

M. Frédéric Aubert, notaire

Mme Sylvie Pons, notaire à Mayotte

Chambre interdépartementale des notaires de la Martinique et de la Guyane

Mme Monique Lepelletier-Duval, vice-présidente

Mme Murielle Zaire-Bellemare, notaire

Mme Catherine Unn-Toc-Mustis, notaire

Chambre des notaires de Polynésie française

M. Michel Delgrossi, président

Personnalités qualifiées

M. Hugues Périnet-Marquet, professeur de droit privé à l'université paris II Panthéon-Assas

M. Jean-Baptiste Seube, professeur de droit privé à l'université de La Réunion

Contribution écrite

Mme Blandine Mallet-Bricout, professeur de droit privé à l'université Lyon III, Jean Moulin

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
—	—	—	—
	<p>Proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer</p>	<p>Proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer</p>	<p>Proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer</p>
		<p>TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS RÉGIES PAR L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION ET À SAINT-PIERRE ET MIQUELON <i>(Division et intitulé nouveaux)</i></p>	<p>TITRE I^{ER} <i>(Division et intitulé supprimés)</i> Amdt COM-1</p>
	<p>Article 1^{er} I. – Dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, pour toute succession ouverte depuis plus de cinq ans, les indivisaires titulaires de plus de la moitié en pleine propriété des droits indivis peuvent vendre les biens immobiliers indivis situés sur le territoire d'outre-mer ou faire procéder au partage desdits biens selon les modalités prévues à l'article 3.</p>	<p>Article 1^{er} I. – Dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, pour toute succession ouverte depuis plus de cinq ans, le ou les indivisaires titulaires de plus de la moitié en pleine propriété des droits indivis peuvent vendre, par l'intermédiaire d'un notaire choisi par eux, les biens immobiliers indivis situés sur le territoire desdites collectivités ou faire procéder au partage desdits biens selon les modalités prévues au présent titre.</p>	<p>Article 1^{er} I. – Dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, pour toute succession ouverte depuis plus de dix ans, le ou les indivisaires titulaires de plus de la moitié en pleine propriété des droits indivis peuvent procéder, devant le notaire de leur choix, à la vente ou au partage des biens immobiliers indivis situés sur le territoire desdites collectivités, selon les modalités prévues à l'article 2 de la présente loi.</p>
			<p>Amdts COM-2, COM-3, COM-5</p>

①

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

II. – Nul acte de vente ou de partage ne peut être dressé suivant la procédure prévue au I :

1° en ce qui concerne le local d'habitation dans lequel réside le conjoint survivant du défunt, jusqu'à ce que celui-ci ait quitté les lieux ;

2° si le défunt laisse un ou plusieurs descendants mineurs, jusqu'à la majorité du plus jeune d'entre eux ;

3° si l'un des indivisaires est un incapable majeur.

III. – Le présent article s'applique aux projets de vente ou de partage notifiés dans les conditions de l'article 2 avant le 31 décembre 2028.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

II. – (*Alinéa sans modification*)

1° En ce qui concerne le local d'habitation dans lequel réside le conjoint survivant ~~du défunt~~ ;

2° Si l'un des indivisaires est ~~un~~ mineur, sauf autorisation du juge des tutelles ou du conseil de famille ;

3° Si l'un des indivisaires est un majeur protégé, sauf autorisation du juge des tutelles ou du conseil de famille ;

4° (*nouveau*) Si l'un des indivisaires est présumé absent, sauf autorisation du juge des tutelles dans les conditions prévues à l'article 116 du code civil.

III. – Le présent article s'applique aux projets de vente ou de partage notifiés dans les conditions prévues à l'article 2 de la présente loi avant le 31 décembre 2028.

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

II. – Nul acte de vente ou de partage ne peut être dressé suivant la procédure prévue au I :

1° En ce qui concerne le local d'habitation dans lequel réside le conjoint survivant ;

2° Si l'un des indivisaires est mineur, sauf autorisation du juge des tutelles ou du conseil de famille ;

Amdt COM-5

3° Si l'un des indivisaires est un majeur protégé, sauf autorisation du juge des tutelles ou du conseil de famille ;

4° Si l'un des indivisaires est présumé absent, sauf autorisation du juge des tutelles dans les conditions prévues à l'article 116 du code civil.

II bis (nouveau). – Le ou les indivisaires titulaires de plus de la moitié des droits indivis peuvent effectuer les actes prévus aux 1° à 4° de l'article 815-3 du code civil.

III. – Le présent article s'applique aux projets de vente ou de partage notifiés dans les conditions prévues à l'article 2 de la présente loi et aux actes effectués en application du II bis du présent article avant le 31 décembre 2028.

Amdt COM-4

②

③

④

⑤

⑥

⑦

⑧

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Article 2

Le notaire choisi pour effectuer la vente ou établir le partage dans les conditions de l'article 1^{er} en notifie le projet par acte extrajudiciaire à tous les indivisaires dont le domicile est connu et situé en France. Si un ou plusieurs indivisaires n'ont pas de domicile connu, la notification se fera par la publication dans un journal d'annonce légale au lieu de situation du bien.

La notification fait état de l'identité des indivisaires à l'initiative de la vente ou du partage, de leur quote-part d'indivision, de l'identité et des quotes-parts des indivisaires non représentés à l'opération, des coordonnées du notaire choisi pour effectuer la vente ou établir le partage du bien, de la désignation du bien, de son prix de vente et de l'indication de sa valeur au moyen d'au moins deux avis de valeur établis par des professionnels de l'immobilier, de la répartition du prix de vente ou des allotissements prévus entre chacun des indivisaires.

La notification vaut mise en demeure de manifester, dans les trois mois suivant la signification, son opposition à la vente ou au partage dans les conditions prévues à l'article 4. Elle fait également courir le droit de préemption des indivisaires.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article 2

Le notaire choisi pour ~~effectuer la~~ vente ou ~~établir le~~ partage dans les conditions prévues à l'article 1^{er} en notifie le projet par acte extrajudiciaire à tous les indivisaires et procède à la publication dans un journal d'annonces légales au lieu de situation du bien ainsi que par voie d'affichage et sur un site internet.

La notification fait état de l'identité du ou des indivisaires à l'initiative de la vente ou du partage, de leur quote-part d'indivision, de l'identité et des quotes-parts des indivisaires non représentés à l'opération, des coordonnées du notaire choisi ~~pour effectuer la vente ou établir le partage du bien~~, de la désignation du bien, du prix de vente et de l'indication de la valeur de ce bien au moyen d'au moins deux avis de valeur établis par des professionnels de l'immobilier ainsi que de la répartition du prix de vente ou des allotissements prévus entre chacun des indivisaires.

La notification ~~vaut mise en demeure de manifester, dans les trois mois suivant la signification, l'opposition à la vente ou au partage dans les conditions prévues à l'article 3.~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Article 2

Le notaire choisi pour établir l'acte de vente ou de partage dans les conditions prévues à l'article 1^{er} en notifie le projet par acte extrajudiciaire à tous les indivisaires et procède à sa publication dans un journal d'annonces légales au lieu de situation du bien ainsi que par voie d'affichage et sur un site internet.

La notification fait état de l'identité du ou des indivisaires à l'initiative de la vente ou du partage, de leur quote-part d'indivision, de l'identité et des quotes-parts des indivisaires non représentés à l'opération, des coordonnées du notaire choisi, de la désignation du bien, du prix de vente et de l'indication de la valeur de ce bien au moyen du recueil de l'avis d'au moins deux professionnels qualifiés ainsi que de la répartition du prix de vente ou des allotissements prévus entre chacun des indivisaires.

Amdt COM-7

La notification fait également état, le cas échéant, d'un projet de cession du bien, à titre onéreux, à une personne étrangère à l'indivision, du prix et des conditions de la cession projetée ainsi que des nom, domicile et profession de la personne qui se propose d'acquérir.

Tout indivisaire peut, dans le délai de trois mois qui suit cette notification, faire connaître son opposition à la vente ou

①

②

③

④

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

À défaut d'opposition, les indivisaires sont ~~présumés consentir à la vente ou au partage.~~

(Alinéa *sans modification*)

Si un ou plusieurs indivisaires s'opposent à l'aliénation ou au partage du bien indivis dans un délai de trois mois à compter de la ~~signification~~, le notaire le constate par procès-verbal.

En cas de procès-verbal constatant une opposition, le ou les indivisaires titulaires de plus de la moitié des droits indivis saisissent le tribunal de grande instance afin d'être autorisés à passer l'acte de vente ou de partage. Le tribunal autorise cette aliénation ou ce partage si l'acte ne porte pas une atteinte excessive aux droits des autres indivisaires.

L'aliénation ou le partage effectué dans les

au partage.

En cas de projet de cession à une personne étrangère à l'indivision, il peut également, dans le délai d'un mois qui suit cette notification, faire connaître aux indivisaires à l'initiative de la vente, par acte extrajudiciaire, qu'il exerce un droit de préemption aux prix et conditions de la cession projetée. Ce droit de préemption s'exerce dans les conditions prévues aux trois derniers alinéas de l'article 815-14 du code civil.

Amdt COM-6

À défaut d'opposition, la vente ou le partage est opposable aux indivisaires qui ne sont pas à l'initiative du projet.

Amdt COM-8

Si un ou plusieurs indivisaires s'opposent à l'aliénation ou au partage du bien indivis dans un délai de trois mois à compter de la notification, le notaire le constate par procès-verbal.

Amdt COM-7

En cas de procès-verbal constatant une opposition, le ou les indivisaires titulaires de plus de la moitié des droits indivis saisissent le tribunal de grande instance afin d'être autorisés à passer l'acte de vente ou de partage. Le tribunal autorise cette aliénation ou ce partage si l'acte ne porte pas une atteinte excessive aux droits des autres indivisaires.

L'aliénation ou le partage effectué dans les

⑤

⑥

⑦

⑧

⑨

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

conditions fixées par l'autorisation du tribunal est opposable à l'indivisaire dont le consentement a fait défaut, sauf si l'intention d'aliéner ou de partager le bien du ou des indivisaires titulaires de plus de la moitié des droits indivis ne lui avait pas été ~~signifiée~~ selon les modalités prévues ~~au deuxième alinéa~~ du présent article.

conditions fixées par l'autorisation du tribunal est opposable à l'indivisaire dont le consentement a fait défaut, sauf si l'intention d'aliéner ou de partager le bien du ou des indivisaires titulaires de plus de la moitié des droits indivis ne lui avait pas été notifiée selon les modalités prévues aux trois premiers alinéas du présent article.

**Amdts COM-6,
COM-7**

Article 2 bis (nouveau)

I. – Le D du V de la section II du chapitre premier du titre IV de la première partie du livre premier du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Dans l'intitulé, le mot : « Mayotte » est remplacé par les mots : « Collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon » ;

2° À l'article 750 bis C, la date : « 2025 » est remplacée par la date : « 2028 » et les mots : « à Mayotte » sont remplacés par les mots : « dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, dans les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon ».

II. – La perte des recettes résultant pour l'État du I du présent article est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du

Code général des impôts

D : Mayotte-Régime temporaire

Art. 750 bis C. – Les actes de partage de succession et les licitations de biens héréditaires répondant aux conditions prévues au II de l'article 750, établis entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2025, sont exonérés du droit de 2,50 % à hauteur de la valeur des immeubles situés à Mayotte.

①

②

③

④

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition
de loi

Article 3

~~Tout indivisaire opposé à une vente ou à un partage dans les conditions de l'article 1^{er} saisit le tribunal de grande instance dans le délai prévu à l'article 2. Il met dans la cause l'ensemble des indivisaires. Lorsque l'opposition concerne le partage du bien, les règles prévues à la sous-section 3 de la section 1 du chapitre VIII du titre I^{er} du livre III du code civil sont applicables.~~

Article 4

~~À défaut de saisine du tribunal, est remise aux indivisaires la part leur revenant, telle qu'indiquée dans le projet notifié aux indivisaires mentionné à l'article 2, qu'ils aient expressément ou tacitement consenti à la vente ou au partage. Lorsque l'opération est celle d'un partage les règles prévues à la section 4 du chapitre VIII du titre I^{er} du livre III du code civil sont applicables.~~

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture

Articles 3 et 4
(Supprimés)

TITRE II
DISPOSITIONS
RELATIVES À LA
POLYNÉSIE
FRANÇAISE
(Division et intitulé
nouveaux)

Texte adopté par la
commission du Sénat en
première lecture

code général des impôts.

Amdt COM-9

Articles 3 et 4
(Suppression maintenue)

TITRE II
(Division et intitulé
supprimés)
Amdt COM-10

Article 5 A (nouveau)
Pour l'application en Polynésie française de l'article 827 du code civil, le partage judiciaire se fait par souche, lorsqu'il ne peut pas s'opérer par tête.

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Le tribunal autorise ce partage s'il ne porte pas une atteinte excessive aux droits des indivisaires.

Amdt COM-13
rect.

Article 5 (nouveau)

Pour l'application en Polynésie française du 1° de l'article 831-2 du code civil, l'attribution préférentielle peut également être admise, ~~sous l'appréciation et le contrôle du tribunal~~, si le demandeur à ~~ladite attribution~~ démontre qu'il ~~avait sa résidence~~ sur la propriété par ~~une possession~~ continue, paisible et publique depuis ~~un délai~~ de dix ans ~~antérieurement à~~ l'introduction de la demande ~~en~~ partage ~~judiciaire~~.

Article 6 (nouveau)

En Polynésie française, par dérogation au premier alinéa de l'article 887-1 du code civil, lorsque l'omission d'un héritier résulte de la simple ignorance ou de l'erreur, si le partage judiciaire a déjà été transcrit ou exécuté par l'entrée en possession des lots, l'héritier omis ne peut solliciter qu'à recevoir sa part soit en nature, soit en valeur, sans annulation du partage. En cas de désaccord entre les parties, le tribunal tranche.

Article 5

Pour l'application en Polynésie française, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon du 1° de l'article 831-2 du code civil, l'attribution préférentielle peut également être admise si le demandeur démontre qu'il réside sur la propriété de manière continue, paisible et publique depuis plus de dix ans au moment de l'introduction de la demande de partage en justice.

Amdt COM-11

Article 6

En Polynésie française, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, par dérogation au premier alinéa de l'article 887-1 du code civil, lorsque l'omission d'un héritier résulte de la simple ignorance ou de l'erreur, si le partage judiciaire a déjà été transcrit ou exécuté par l'entrée en possession des lots, l'héritier omis ne peut solliciter qu'à recevoir sa part soit en nature, soit en valeur, sans annulation du partage. En cas de désaccord entre les parties,

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition
de loi**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Texte adopté par la
commission du Sénat en
première lecture**

le tribunal tranche.

Amdt COM-12