



...la proposition de loi visant à

# PROROGER LA LOI N° 2017-285 DU 6 MARS 2017 RELATIVE À L'ASSAINISSEMENT CADASTRAL ET À LA RÉSORPTION DU DÉSORDRE DE LA PROPRIÉTÉ

Alors que la **Corse** subit, en conséquence de l'arrêté « *Miot* » de 1801, un **désordre foncier préjudiciable à son développement**, caractérisé par une absence de titres sur une part très significative des biens cadastraux de l'île, le législateur a mis en place, au cours des trente dernières années, plusieurs dispositifs dérogatoires pour **accompagner un mouvement de titrement unanimement considéré comme nécessaire**. Parmi ces dispositifs, figure la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 relative à l'assainissement cadastral et à la résorption de la propriété, adoptée avec le soutien du Sénat. Cette loi comporte **des dérogations au droit civil commun**, en facilitant notamment le **recours aux actes notariés de notoriété acquisitive** pour attester de la possession d'un immeuble situé en Corse, ainsi que **trois exonérations fiscales** portant sur les droits de succession. Ces dérogations et exonérations sont, en l'état actuel du droit, applicables **jusqu'au 31 décembre 2027**.

Bien que, depuis 2017, ce mouvement de titrement ait progressé, plus de 300 000 parcelles sont encore considérées comme appartenant à des personnes présumées décédées, illustrant l'ampleur de la tâche restant à accomplir. C'est pourquoi **la présente proposition de loi, déposée par Jean-Jacques Panunzi, tend à proroger l'application de la loi n° 2017-285 de dix ans, soit jusqu'au 31 décembre 2037**.

Souscrivant à l'objectif d'assainissement du cadastre en Corse et estimant que le bilan de la loi n° 2017-285 était encourageant, **la commission a adopté la proposition de loi sans modification**.

## 1. UNE SPÉCIFICITÉ CORSE : UN DÉSORDRE FONCIER PRÉJUDICIALE AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÎLE

La Corse se caractérise par une situation cadastrale et foncière particulièrement dégradée depuis plus de deux siècles, résultant pour partie de mesures fiscales dérogatoires et de l'abrogation des sanctions encourues en cas d'absence de déclaration de succession instaurées par l'arrêté « *Miot* » du 10 juin 1801. Le fort exode rural qui touche l'île jusqu'au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle a en effet renforcé l'abandon, l'indivision et la non-délimitation des parcelles et des biens des zones rurales et montagneuses de l'île.

Ainsi, en 2016, il était estimé que **35 % des parcelles étaient toujours détenues par des personnes physiques nées avant 1910**. En outre, la persistance de l'inexactitude cadastrale entraîne **l'existence de biens non délimités sur 6,4 % des parcelles corses** en 2012 (63 800 biens), contre 0,4 % sur l'ensemble du territoire.

L'absence de titres de propriété et la pérennisation de l'indivision successorale entraînent des conséquences sérieuses pour les citoyens comme pour la puissance publique. Les situations d'indivision **privent les usufruitiers du plein exercice de leur droit de propriété** et **les placent dans une situation d'insécurité juridique**, limitant les incitations à préserver et entretenir leur bien. À l'échelle de l'île, la multiplication des successions non

réglées conduit à **une dégradation des terres et des biens**, non entretenus, ainsi qu'à **une raréfaction des biens immobiliers** pouvant contribuer à une hausse des prix. **Pour la puissance publique, le désordre foncier entraîne en outre une perte de recettes fiscales et limite la capacité des collectivités à entretenir leur territoire.**

## **2. DES TRAVAUX DE TITREMENT ENCORE INACHEVÉS MALGRÉ LE BILAN ENCOURAGEANT DE LA LOI N° 2017-285 DU 6 MARS 2017**

### **A. LA LOI N° 2017-285, UN OUTIL POUR INCITER AU TITREMENT DU FONCIER CORSE**

Afin d'accélérer les opérations de titrement en Corse et ainsi normaliser la situation cadastrale de l'île, **le législateur a adopté la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 relative à l'assainissement cadastral et à la résorption du désordre de la propriété.**

Cette loi comporte six articles, dont les cinq premiers concernent la Corse ou l'ensemble du territoire national. **L'application de ces articles a été prévue pour une durée de dix ans : ils expireront donc, en l'état actuel du droit, le 31 décembre 2027.**

**Les articles 1<sup>er</sup> et 2 portent sur le droit civil et instaurent des dérogations aux règles successorales et d'indivision** afin d'encourager le titrement des parcelles et de faciliter la gestion des indivisions issues de successions anciennes et peu documentées, comportant donc un nombre élevé d'indivisaires. Plus précisément, l'article 1<sup>er</sup> a instauré un dispositif dérogatoire au code civil, **en facilitant le recours aux actes notariés de notoriété acquisitive pour attester de la possession d'un immeuble situé en Corse, ces actes ne pouvant être contestés que dans un délai de cinq ans.** L'objectif était ainsi de sécuriser juridiquement les procédures de titrement, alors que les notaires corses font usage des actes de notoriété acquisitive depuis les années 1980. L'article 2 constitue une dérogation à l'article 815-3 du code civil, **en prévoyant des règles de majorité distinctes pour la gestion des indivisions** constatées par un acte de notoriété établi dans les conditions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2017-285. En effet, **il abaisse à la majorité simple**, contre une majorité des deux tiers dans le droit commun, le seuil requis pour accomplir les actes d'administration indispensables à la bonne gestion du bien. De même, **il abaisse à une majorité des deux tiers**, contre une règle d'unanimité dans le droit commun, le seuil requis pour accomplir des actes de disposition, tels que les ventes ou les cessions.

**Les articles 3 à 5 prévoient des exonérations fiscales**, présentées en 2017 comme des mesures incitatives visant, à nouveau, à accompagner la reconstitution des titres de propriété et les sorties d'indivision. Elles s'avèrent cependant plus larges puisqu'elles concernent aussi les successions de biens titrés, sans qu'il n'y ait de difficulté particulière.

**L'article 3 a ainsi prorogé de dix ans, jusqu'en 2027, l'exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit** (applicables aux donations et successions), prévue à l'article 793 du code général des impôts, **lors de la première mutation postérieure à la reconstitution des titres de propriété y afférents.** Il a en outre porté cette exonération à **50 % de la valeur du bien**, contre 30 % précédemment. Bien que la Corse soit, avec les territoires ultramarins, la cible principale du dispositif, celui-ci s'applique néanmoins à l'ensemble du territoire national.

**L'article 4 de la loi n° 2017-285 a modifié l'article 1135 bis du code général des impôts, afin de proroger de dix ans, à nouveau jusqu'en 2027, le régime dérogatoire en matière de droits de succession**, mis en place en 2002 de façon transitoire, **qui applique aux biens immobiliers situés en Corse une exonération partielle de droits de succession à hauteur de 50 %.**

Enfin, **l'article 5 de la même loi a introduit un nouvel article 750 bis B au sein du code général des impôts, afin de rétablir, pour une durée de dix ans, toujours jusqu'en 2027, une exonération des droits de partage de succession sur les immeubles situés en Corse**, qui existait précédemment entre 1986 et 2014.

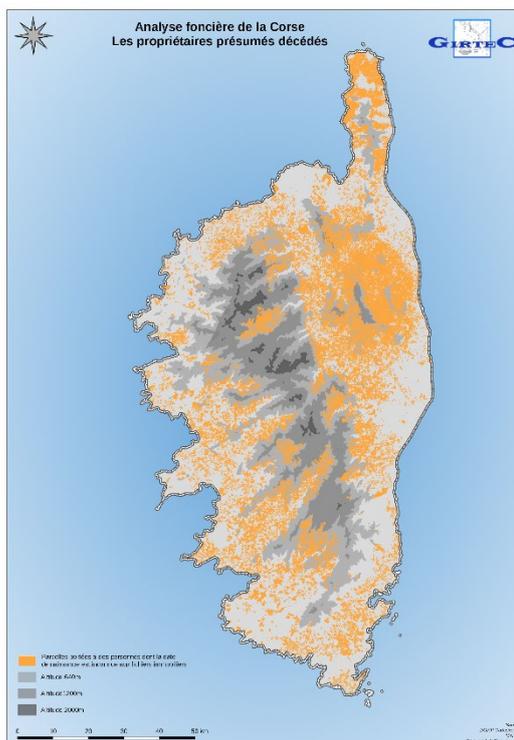
## B. UN BILAN DE LA LOI SATISFAISANT MALGRÉ UN OBJECTIF « D'ASSAINISSEMENT CADASTRAL » ENCORE LOIN D'ÊTRE ATTEINT

Sept ans après sa mise en œuvre, la loi du 6 mars 2017 laisse apparaître **un bilan plutôt satisfaisant, bien que l'horizon d'achèvement des travaux de titrement semble encore lointain.**

D'un point de vue qualitatif, aucune difficulté contentieuse liée à l'application des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi n° 2017-285 n'a été signalée au rapporteur.

D'un point de vue quantitatif, les travaux de titrement ont progressé, engendrant une baisse du nombre et de la proportion de parcelles au nom de propriétaires présumés décédés.

D'après les chiffres transmis au rapporteur par le groupement d'intérêt général pour la reconstitution des titres de propriétés en Corse (GIRTEC), **1 868 titres ont été créés entre 2018 et la mi-mars 2024.** Sachant qu'un titre porte en moyenne sur 7,72 parcelles, ce sont donc au moins 15 000 parcelles qui ont été titrées depuis l'adoption de la loi. Le Conseil régional des notaires de Corse a indiqué que ces opérations de titrement avaient indubitablement été favorisées par les dérogations ouvertes par la loi n° 2017-285. Sous l'angle de son appropriation par les acteurs locaux, **la loi du 6 mars 2017 est donc un outil utilisé, démontrant qu'elle répondait à un réel besoin.**



Carte des parcelles appartenant à des propriétaires présumés décédés, en 2020 (Source : GIRTEC)

Au total, **le nombre actuel de parcelles au nom de propriétaires présumés décédés s'élève**, toujours d'après le GIRTEC, **à 313 323, soit 30,4 % des 1 030 951 parcelles de l'île.** Bien que le dénominateur ait évolué puisque le nombre total de parcelles a augmenté à la suite de ventes et de partages, il s'agit donc **d'une baisse de 4,6 points de pourcentage par rapport à la situation ayant précédé le vote de la loi n° 2017-285** et d'une baisse de plus de dix points de pourcentage par rapport à l'année 2009, lors de laquelle 405 727 des 995 386 parcelles qui structuraient l'île à l'époque appartenaient à des propriétaires présumés décédés, soit 40,8 %. En définitive, par rapport à 2009, ce sont ainsi **près de 100 000 parcelles qui ne sont plus considérées comme appartenant à un propriétaire présumé décédé**, soit un quart du nombre de ces parcelles constaté cette même année.

Bien qu'elle ne puisse être qualifiée de rapide, **cette tendance à la baisse est néanmoins réelle et significative**, compte tenu de l'ampleur de la tâche et de la complexité de la plupart des dossiers.

L'évaluation des articles 3 et 5 de la loi n° 2017-285 est en revanche plus incertaine. La direction générale des finances publiques (DGFIP) n'a pas été en mesure de fournir au rapporteur des données, même approximatives, quant au coût que représentent les exonérations fiscales. **L'exonération partielle de droits de succession pour les immeubles situés en Corse**, prévue à l'article 1135 bis du code général des impôts tel que modifié par l'article 4 de la loi n° 2017-285, **a été chiffrée à 20 millions d'euros** à l'occasion du projet de loi de finances pour 2024. Malgré cette exonération, le montant total des droits perçus au titre des déclarations de succession déposées en Corse a augmenté de 33,7 % depuis 2018. Le GIRTEC estime que cette hausse s'explique partiellement par les travaux de titrement effectués ces dernières années.

Tous ces éléments d'évaluation, même partiels, démontrent qu'il en soit que **les efforts de titrement et de délimitation des parcelles doivent être poursuivis.**

### 3. UNE PROROGATION DE DIX ANS DE LA LOI N° 2017-285 DU 6 MARS 2017, SOUTENUE PAR LA COMMISSION AFIN DE POURSUIVRE LE MOUVEMENT DE TITREMENT DU FONCIER CORSE

Arguant d'une « *impérieuse nécessité d'adapter la loi pour résorber [le] désordre de la propriété* » que connaît encore la Corse, l'auteur de la proposition de loi souhaite **proroger de dix ans l'application des articles 1<sup>er</sup> à 5 de la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017**. Ceux-ci seraient donc **applicables jusqu'au 31 décembre 2037**, au lieu du 31 décembre 2027 en l'état actuel du droit.

**La commission a souscrit aussi bien aux constats qu'aux objectifs de la proposition de loi**, estimant que la situation actuelle, malgré les progrès réalisés depuis 2017, ne pouvait être considérée comme satisfaisante alors que plus de 300 000 parcelles appartiennent encore à des propriétaires présumés décédés. Face à l'ampleur de la tâche restant à accomplir, il est cependant illusoire d'espérer une normalisation de la situation d'ici l'échéance actuelle de la loi, soit le 31 décembre 2027.

**C'est pourquoi la commission a estimé que les travaux de titrement du foncier corse devaient être soutenus dans la durée.** Elle a donc approuvé la proposition de loi, en notant que la prorogation, jusqu'en 2037, de la loi n° 2017-235 correspondait approximativement au délai de « *20 à 30 ans pour disposer d'une situation saine* », identifié en 2016 par le groupe de travail « Lutter contre la pression foncière et la spéculation immobilière en Corse ».

La commission a adopté la proposition de loi sans modification.

Ce texte sera examiné **le 9 avril 2024** en séance publique.

## POUR EN SAVOIR +

- **Rapport** du groupe de travail « Lutter contre la pression foncière et la spéculation immobilière » en Corse, publié en juin 2016 ;
- **Rapport** n° 351 (2016-2017) d'André Reichardt, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété, déposé le 1<sup>er</sup> février 2017.



**François-Noël Buffet**

Président de la commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**André Reichardt**

Rapporteur

Sénateur/  
(Les Républicains)  
du Bas-Rhin

Commission des lois constitutionnelles,  
de législation, du suffrage universel,  
du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp123-022.html>