



N° 4166

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 octobre 2016.

PROPOSITION DE LOI

*visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption
du désordre de la propriété,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

MM. Camille de ROCCA SERRA, Sauveur GANDOLFI-SCHEIT, Paul GIACOBBI, Laurent MARCANGELI, François PUPPONI, Yves ALBARELLO et Thierry BENOIT,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Il existe en France un désordre de la propriété lié à l'absence de titres opposables, à l'existence de bien non délimités dont on ne connaît pas la contenance exacte des droits, qu'il s'agisse des droits de chacun des propriétaires présumés, ou encore de l'existence de comptes cadastraux appartenant à des personnes décédées. Cette situation est présente dans toute la France, mais elle touche particulièrement certaines régions, nécessitant ainsi des mesures législatives encourageant une normalisation de la situation.

En Corse, marquée par un droit spécifique de 1801 à 2012 qui a favorisé ce désordre, dans la plupart des départements et territoires ultramarins, en Ardèche, en Lozère, etc..., ces phénomènes précités y sont prégnants et ont des conséquences négatives.

Cette situation de désordre juridique foncier résulte principalement de l'absence de titres de propriété réguliers, publiés à la conservation des hypothèques en application du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière.

Elle est génératrice d'insécurité juridique et provoque des effets économiques néfastes. L'absence de titres de propriété prive d'abord les citoyens de recourir aux dispositions de droit civil relatives à la propriété immobilière. Elle entrave également toute possibilité d'accès à l'emprunt. Il en est de même pour les biens non délimités puisque le propriétaire présumé d'un lot au sein d'un bien non délimité est dans l'incapacité de produire un titre opposable. La détention de biens par de multiples héritiers censés détenir des droits indivis concurrents dilue les responsabilités et rend plus difficile l'entretien des biens concernés. Autant d'éléments qui participent au délabrement du patrimoine immobilier et alimentent des contentieux abondants dans les familles.

Cette situation est également lourde de conséquences pour les autorités publiques, l'État ou les collectivités territoriales. Le recouvrement de l'impôt, foncier, d'habitation et surtout de transmission, relève du parcours du combattant. Les mairies se trouvent également en difficulté pour faire appliquer la réglementation environnementale, pour recourir à la législation des biens vacants et sans maître, ou encore celle des immeubles menaçant ruine. Les communes n'ont alors d'autre choix que de laisser le patrimoine immobilier se dégrader sans avoir la possibilité d'intervenir efficacement.

Il est donc d'une impérieuse nécessité d'adapter la loi pour résorber le désordre de la propriété, en recourant à des mesures civiles et fiscales efficaces. D'où la série de propositions qui suit, pour partie de portée générale et pérenne, pour d'autres spécifiques et transitoires.

L'article 1^{er} propose de consacrer dans le code civil l'acte notarié de notoriété afin de sécuriser les actes issus de la reconstitution des titres opérée par le biais de la procédure de prescription acquisitive. Cet acte n'est à ce jour qu'une pratique notariale qui n'est pas reconnue par la loi. La prescription acquisitive, communément appelée trentenaire, permet de procéder à la création de titres pour les biens dépourvus d'actes de propriété. Inciter leur titrisation permettrait d'assainir la situation cadastrale et le désordre de la propriété. Cela aurait également un impact positif pour le budget de l'État puisque les services fiscaux pourraient, sur la base d'un titre de propriété opposable, procéder au recouvrement de l'impôt lié à la propriété, à l'habitation et à la transmission. Il s'agit de confier au pouvoir réglementaire le soin d'intégrer dans le code civil la procédure existante pratiquée par les notaires, tout en sécurisant l'acte en découlant puisqu'il sera réputé incontestable à l'issue d'une période de cinq ans, et ce à titre expérimental pour une période de dix ans.

Depuis le rapport de la commission Badinter de 1983, une méthode d'élaboration des titres de propriété a en effet été expérimentée avec succès.

Toutefois, si elle a reçu l'aval du ministère de la justice en 1987, force est de constater que ladite procédure repose à ce jour sur une simple interprétation des dispositions des articles 2261 et 2272 du code civil.

L'article 2261 dispose en effet que « pour pouvoir prescrire, il faut une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque, et à titre de propriétaire ».

Et l'article 2272 ajoute que « le délai de prescription requis pour acquérir la propriété immobilière est de trente ans ».

La commission Perinet-Marquet, chargée de réfléchir à la réforme du droit des biens, a également relevé que si après la création d'un titre de propriété remplissant les conditions définies aux articles 2261 et 2272 du code civil puis publiés à la conservation des hypothèques, le délai pour contester ce titre est encore de trente ans, la prescription acquisitive constatant le droit de propriété en matière immobilière, ne serait pas de

trente ans mais en réalité de soixante, ce qui est évidemment tout à fait contre-productif.

Il importe donc d'accélérer le processus de titrement et de le sécuriser par l'élaboration d'un texte précis qui servira de cadre de référence incontesté.

L'**article 2** s'inscrit dans la continuité de la loi 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités qui avait modifié l'article 815-3 du code civil en ouvrant aux indivisaires la possibilité d'accomplir des actes conservatoires et des actes d'administration à la majorité des deux tiers des droits indivis. L'unanimité des indivisaires reste cependant la règle pour les actes de disposition. Cette avancée est importante car elle peut permettre de débloquer des situations provoquées par le comportement d'un seul indivisaire, qu'il soit taisant ou en opposition franche avec les autres co-indivisaires.

Pour les indivisions informelles constatées sur des biens dépourvus de titres de propriété depuis plusieurs générations, compte tenu de leur ancienneté et de la multitude de co-indivisaires, cette règle des deux tiers ne sera pas suffisante, car constituer une telle majorité dans ces circonstances reste difficile voire impossible. La mesure incitative introduite à l'article 2 serait réservée aux indivisions constatées dès la titrisation du bien au nom d'un ascendant décédé, et couvrirait également les actes de disposition.

Cet article s'inscrit dans la continuité d'un amendement dont la rédaction était proche et avait été déposé dans le cadre de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités. Il n'avait pas été adopté, le rapporteur et le ministre de l'époque considérant qu'avant de passer à la majorité simple, il était préférable de dresser le bilan de la majorité qualifiée pour favoriser les règlements successoraux. Après dix années, force est de constater que la majorité qualifiée ne suffit pas dans la plupart des cas.

L'**article 3** optimise une disposition prise dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, qui avait institué une exonération de 30 % des droits de mutation à titre gratuit lors de la première mutation d'un bien situé sur le territoire national qui avait été titré pour la première fois entre le 1^{er} octobre 2014 et le 31 décembre 2017. S'appliquant à tous les droits de mutation à titre gratuit, successions comme donations, cette mesure incitative, transitoire et de portée générale, s'inscrit dans une logique visant à accélérer la reconstitution des titres de propriété. Cependant, elle peine à

trouver son effectivité. L'objet de cet article est d'améliorer le dispositif à deux niveaux, d'une part en augmentant le taux à 50 % pour qu'il y ait une attractivité réelle et fortement avantageuse, et d'autre part, en prorogeant l'échéance du dispositif de 2017 à 2027. Les trois années initialement retenues constituent une période trop courte pour avoir un impact significatif. Ses modalités d'application ont mis quelques mois à être explicitées (BOFIP d'avril 2015). À ce jour, à mi-parcours entre 2014 et 2017, le dispositif n'a pas été suffisamment utilisé. Son opérationnalité nécessite une prorogation.

L'**article 4** concerne exclusivement la Corse qui dispose depuis plus de deux siècles d'une fiscalité différenciée en matière de succession, et dont le retour au droit commun est prévu pour 2018. L'objet du présent article est justement de proroger l'exonération partielle à 50 % des droits de succession sur les biens sis en Corse de dix années pour permettre au Groupement d'intérêt public chargé de la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC) d'avancer sur les dossiers de reconstitution. Rappelons que sa mission est capitale pour l'avenir de la Corse où le désordre de la propriété est prégnant et où ont été recensés d'une part, 84 591 comptes cadastraux au nom de propriétaires présumés décédés (sur un total de 1 014 096 sur l'ensemble de l'île), et d'autre part, 63 723 biens non délimités représentant 15,6 % de la surface cadastrée. Une situation qui constitue un frein au développement, au logement, à l'accès au foncier, au recouvrement des taxes correspondantes, etc...

Il est indispensable de rappeler que pendant des décennies, la fiscalité du patrimoine transmis par décès était régie par un texte que la Cour de cassation a qualifié de « Loi de la République » et même de « Loi spéciale ».

Les dispositions particulières issues du régime historique de l'arrêté Miot de juin 1801, sont restées en vigueur jusqu'au 31 décembre 1999. Elles se sont traduites par une baisse des droits de 1801 à 1949, date de la disparition de la contribution foncière qui leur servait de base de liquidation, pour tenir compte des difficultés contributives des insulaires ; puis par une exonération de fait. Alors que sur le continent, les citoyens étaient fiscalement incités à faire des donations entre vifs pour préparer la transmission du patrimoine, et éviter ainsi le choc fiscal tout en bénéficiant des exonérations prévues dans le code général des impôts, ce ne fut pas le cas en Corse pour deux raisons :

La première est que l'application de l'arrêté Miot aboutissait à une situation fiscale plus favorable pour la transmission des biens après décès que du vivant du de cujus. La seconde raison est que l'absence quasi-systématique de titres de propriété rendait impossible l'organisation des donations.

Cette situation a été prise en considération dans la loi n° 2002-92 du 22 Janvier 2002 relative à la Corse qui a mis en place une neutralisation fiscale par palier le temps que la remise en ordre foncière soit équivalente à la situation de l'hexagone.

La présente prorogation permettrait un délai supplémentaire pour que les personnes concernées puissent s'organiser et pour que le GIRTEC poursuive son entreprise de reconstitution des titres. Créé par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, le GIRTEC n'a pu fonctionner qu'à partir de 2009. Son action a d'ailleurs eu un impact positif sur les recettes fiscales puisqu'en traitant 500 dossiers par an de reconstitution de titres, l'État a perçu comme ressources fiscales issues du paiement des droits de succession (50 %) en Corse depuis la fin de l'exonération totale (31/12/2012) : 15 042 430 euros en 2013, 21 303 510 euros en 2014, et 41 793 331 euros en 2015. Sur le principe, l'État perçoit déjà 50 % des droits, ce qui constitue une avancée par rapport aux décennies antérieures. La situation foncière de la Corse nécessite que les insulaires continuent pour une période de dix années, concomitante à la durée d'activité du GIRTEC, à bénéficier d'une exonération partielle de 50 %. La Corse est la région française qui a le PIB le plus faible (8 milliards d'euros) et le taux de pauvreté le plus important (19 %). Pour que la transition se fasse en douceur, il faut laisser le temps aux familles d'engager les démarches nécessaires pour éviter ce choc fiscal.

Il générerait un effet levier pour les usagers et l'État, mais aussi pour les collectivités locales en charge de l'aménagement du territoire. À titre d'exemple, dans la commune d'Ajaccio, les travaux de prolongation du boulevard périphérique ont dû être ajournés faute d'interlocuteurs propriétaires pouvant produire un titre de propriété.

L'**article 5** concerne aussi la Corse qui, particulièrement marquée par le désordre de la propriété, dispose du GIRTEC pour assister les professionnels du notariat et accélérer la reconstitution des titres de propriété. Depuis le 31 décembre 2014, le droit de partage de 2,5 % constitue souvent un frein aux règlements successoraux et favorise le maintien dans l'indivision. L'État perçoit depuis le 1^{er} janvier 2013 le

produit des droits de succession à hauteur de 50 %. Pour cela, il faut qu'un acte opposable ait été reconstitué pour les biens qui en étaient jusqu'alors dépourvus. Le travail du GIRTEC permet à l'État d'améliorer chaque année le recouvrement des droits de mutation en Corse tout en permettant l'assainissement cadastral de l'île. L'exonération des droits de partage étant un levier important, il convient de la proroger tant que le GIRTEC est en activité pour ne pas enrayer la dynamique de reconstitution des titres constatée depuis quelques années, soit jusqu'au 31 décembre 2027 par parallélisme des formes avec l'exonération partielle des droits de succession.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après l'article 2272 du code civil, est inséré un article 2272-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 2272-1.* – Lorsqu'un acte notarié de notoriété constate une possession répondant aux conditions de la prescription acquisitive, l'action en revendication à l'encontre de celui qui se prévaut de l'acte ne peut être exercée que dans un délai de cinq ans à compter de la publication de cet acte par voie d'affichage et sur un site internet.
- ③ « Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article.
- ④ « Ces dispositions s'appliquent aux actes de notoriété dressés et publiés avant le 31 décembre 2027. »

Article 2

- ① Le paragraphe 1 de la section 1 du chapitre VII du titre 1^{er} du livre III du code civil est complété par un article numéroté 815-3-1, ainsi rédigé :
- ② « *Art. 815-3-1.* – La majorité des deux tiers des droits indivis requise pour effectuer les actes prévus aux premier à quatrième alinéas de l'article 815-3 est ramenée à la majorité simple pour les indivisions constatées suite à la reconstitution d'un titre de propriété par prescription acquisitive au bénéfice d'une personne décédée. La conclusion d'actes de disposition sur des biens nouvellement titrés dont les droits indivis concurrents ont été simultanément constatés est soumise, par dérogation aux dispositions du sixième alinéa de l'article 815-3, à la majorité simple. »

Article 3

Au premier alinéa du 8^o du 2^o de l'article 793 du code général des impôts, le taux : « 30 % » est remplacé par le taux : « 50 % », et la date : « 31 décembre 2017 » est remplacée par la date : « 31 décembre 2027 ».

Article 4

- ① Le I de l'article 1135 *bis* du code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° Au deuxième alinéa, la date : « 31 décembre 2017 » est remplacée par la date : « 31 décembre 2027 » ;
- ③ 2° Au troisième alinéa, la date : « 1^{er} janvier 2018 » est remplacée par la date : « 1^{er} janvier 2028 ».

Article 5

- ① Le C 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 complété par un article 750 *bis* B ainsi rédigé :
- ② « *Art. 750 bis B.* – Entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2027, les actes de partage de succession et les licitations de biens héréditaires répondant aux conditions prévues au II de l'article 750 sont exonérés du droit de 2,5 % à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse. »

Article 6

La perte des recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.