



N° 2119

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 juillet 2019

RAPPORT

FAIT

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

*visant à faciliter la gestion et la sortie de l'indivision successorale
et l'exploitation d'un aéroport en Polynésie française (n° 2085)*

PAR M. GUILLAUME VUILLETET
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 2085.

SOMMAIRE

	PAGES
AVANT-PROPOS	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	9
<i>Article 1^{er}</i> : Conditions de l’attribution préférentielle d’un bien au conjoint survivant ou à l’héritier copropriétaire qui y réside	9
<i>Article 2</i> : Retour à la famille du défunt des biens de famille en l’absence de descendants de celui-ci	11
<i>Article 3</i> : Attribution en nature ou en valeur de sa part à l’héritier omis sans remise en cause du partage intervenu.....	13
<i>Article 4</i> : Dispositif dérogatoire temporaire de partage des bien indivis	15
<i>Article 5</i> : Expérimentation d’un dispositif dérogatoire de partage par souches	16
<i>Article 6</i> : Concession d’exploitation d’un aérodrome en Polynésie française	18
COMPTE RENDU DES DÉBATS	21

MESDAMES, MESSIEURS,

La discussion, au cours du printemps de l'année en cours, des projets de loi destinés à donner à la Polynésie française une plus grande autonomie ⁽¹⁾ a été l'occasion pour les parlementaires de manifester une **volonté commune d'apporter toutes les réponses aux difficultés d'ordre législatif rencontrées par ce territoire**. L'unanimité constatée au Sénat, la très large majorité recueillie à l'Assemblée nationale, la réussite de la commission mixte paritaire témoignent de l'attachement de tous à adapter le droit aux besoins des populations, dans un dialogue fructueux avec le Gouvernement et les institutions de la Polynésie française.

Toutefois, en raison du caractère organique de l'un d'entre eux, le Gouvernement a saisi le Conseil constitutionnel des deux projets de loi. Dans sa décision n° 2019-784 DC du 27 juin 2019, le Conseil a considéré qu'un certain nombre d'articles de la loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française « *ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figureraient dans le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat ni avec celles qui figureraient dans le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française déposé sur le bureau du Sénat et examiné concomitamment à ce premier projet de loi. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires* » ⁽²⁾.

La **censure du Conseil constitutionnel**, ainsi motivée par des **raisons de procédure** et non par le caractère inconstitutionnel sur le fond des dispositions en cause, a notamment porté sur les **adaptations au droit des successions en matière immobilière** adoptées par le Sénat en première lecture.

Or, l'**acuité de la problématique foncière** dans les outre-mer en général, et en Polynésie française en particulier, a régulièrement été soulignée. Comme l'indiquait, en 2017, M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux et ancien président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale ⁽³⁾ : « *La question*

(1) *Projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française et projet de loi ordinaire portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française.*

(2) *Paragraphe n° 11.*

(3) *Discours prononcé à Papeete le 17 mars 2017. Le rapport cité est le rapport d'information de la commission des Lois (n° 2950) sur la Polynésie française, 8 juillet 2015.*

foncière est au cœur de bien des problèmes en Polynésie. J'avais abordé ce point dans le rapport de ma mission, conduite au printemps 2015, en tant que président de la commission des Lois. J'avais constaté qu'en termes de titre de propriété et d'occupation des terrains, les situations étaient très complexes, voire inextricables. De nombreuses successions ouvertes au XIX^e siècle ne sont pas réglées à ce jour, en raison des difficultés à établir les généalogies des héritiers sur plusieurs générations. Et l'on peut comprendre que ces difficultés soient source de tensions dans les familles polynésiennes. (...) Naturellement, les élus polynésiens ont beaucoup œuvré pour réduire cette insécurité juridique. Par exemple, en encourageant la mise en œuvre de ce tribunal [foncier], dès la loi du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française. Puis, ce fut l'amendement déposé par Édouard Fritch dans la loi du 16 février 2015, qui a permis de parachever le futur tribunal au plan législatif. Puis Maina Sage fut à l'origine d'une série d'amendements, dans le cadre des débats de la loi de modernisation de la Justice du 21^e siècle. Ils ont permis de relancer une dynamique en vue de réformer le fond du droit des successions. Et, enfin, l'amendement de Lana Tetuanui à la récente loi sur l'égalité réelle en outre-mer. »

En effet, à l'initiative des parlementaires des territoires concernés, le Parlement a adopté, à plusieurs reprises au cours des dernières années, des **dispositions dérogatoires au droit commun** afin de donner aux collectivités concernées et à leurs populations tous les moyens d'aplanir les difficultés résultant, pour l'essentiel, d'indivisions « en cascade » désormais quasiment insolubles par les voies légales normales.

Cet engagement a été partagé par les deux assemblées, les travaux de l'une nourrissant ceux de l'autre. Ainsi, les investigations menées sur les difficultés foncières des outre-mer par les sénateurs Thani Mohamed Soilihi, Mathieu Darnaud et Robert Laufoaulu ⁽¹⁾ ont-elles inspiré les réflexions de votre Commission au moment de l'examen de la proposition de loi de notre collègue Serge Letchimy sur l'adaptation de la gestion des indivisions dans les départements et régions d'outre-mer ainsi que dans les collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon ⁽²⁾.

En ce qui concerne plus particulièrement la Polynésie française, une réflexion a été menée pendant durant plusieurs années pour recenser les éléments de droit commun les moins adaptés au territoire et pour concevoir les adaptations qui pourraient leur être apportées. Cette analyse de fond a donné lieu à une concertation de grande qualité entre la Chancellerie, les institutions de la Polynésie française et les parlementaires polynésiens. L'assemblée de la Polynésie française, consultée par le Gouvernement sur le projet de loi portant diverses

(1) Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières : 30 propositions au service du développement des territoires, rapport d'information n° 721 (2015-2016) de MM. Thani Mohamed Soilihi, Mathieu Darnaud et Robert Laufoaulu au nom de la délégation sénatoriale à l'Outre-mer, 23 juin 2016.

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

dispositions institutionnelles en Polynésie française, avait sollicité du Parlement l'insertion dans ledit texte de dispositions d'adaptation ainsi discutées en matière de droit des successions ⁽¹⁾.

Comme l'indiquait dans sa contribution au rapport sur les deux projets de loi précités notre collègue Maina Sage, co-rapporteuse d'application, « *le résultat est un **bond en avant considérable en matière foncière**, adaptant le code civil aux réalités locales (...). Si l'on peut se féliciter de cet aboutissement, il est utile de rappeler sa genèse particulièrement difficile et de remercier l'ensemble des parties* » ⁽²⁾. Ce bond en avant ne doit pas être empêché par la décision précitée Conseil constitutionnel du 27 juin 2019, motivée, on le rappellera, par des considérations de procédure.

Pour ces raisons, votre rapporteur recommande l'adoption dans les meilleurs délais de la présente proposition de loi qui reprend ces dispositions dans leur rédaction adoptée par les deux assemblées au printemps dernier. Outre les articles relatifs au foncier, elle comprend également le dispositif – lui aussi censuré pour des raisons de forme par le Conseil constitutionnel – prenant en compte les compétences particulières de la Polynésie française, plus étendues que celles des collectivités de droit commun en matière de tourisme et de développement économique, pour les modalités d'établissement d'une concession aéroportuaire.

À la demande de la présidente de la commission des Lois, la Conférence des Présidents a décidé que l'examen de cette proposition de loi s'opèrerait selon la procédure d'examen simplifiée ⁽³⁾. Le vote quasi-unanime des deux assemblées intervenu il y a quelques semaines seulement se prête, en effet, à des discussions d'autant plus rapides qu'elles ont déjà eu lieu.

Votre Commission a adopté sans changement les six articles de la proposition de loi, se bornant à apporter à son titre une modification formelle.

*

* *

(1) Avis n° 2018-15 A/APF du 15 novembre 2018 sur le projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française.

(2) Voir le rapport établi par votre rapporteur au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur les deux projets de loi (n° 1820, 28 mars 2019).

(3) Articles 103 et suivants du règlement de l'Assemblée nationale. Conformément à l'article 103, la commission des Lois a été consultée lors de sa réunion du mercredi 3 juillet 2019.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Conditions de l'attribution préférentielle d'un bien au conjoint survivant ou à l'héritier copropriétaire qui y réside

Adopté par la Commission sans modification

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 1^{er} de la proposition de loi édicte des conditions dérogatoires pour l'application en Polynésie française des règles nationales prévoyant l'attribution préférentielle d'un bien au conjoint survivant ou à l'héritier copropriétaire qui y réside.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

La loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer a dérogé au droit commun pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

➤ Débats lors du projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française

La présente disposition figurait à l'article 9 du projet de loi à la suite de l'adoption par la commission des Lois du Sénat de deux amendements identiques de Mme Lana Tetuanui et de M. Thani Mohamed Soilihi. La disposition n'avait pas été modifiée par le Sénat en séance publique. L'Assemblée nationale l'avait adoptée conforme.

➤ Position de votre Commission

Votre Commission a adopté l'article 1^{er} sans modification.

—

Au décès d'une personne, l'actif successoral a vocation à faire l'objet d'un **partage** entre les indivisaires. Les modalités du partage sont laissées à la discrétion des héritiers en cas d'accord amiable, et à la décision du juge civil dans le cas contraire. L'article 826 du code civil dispose que « *l'égalité dans le partage est une égalité en valeur* » et que « *chaque copartageant reçoit des biens pour une valeur égale à celle de ses droits dans l'indivision* », le versement d'une soulte

compensant le cas échéant une éventuelle inégalité de valeur. Toutefois, la loi peut conférer à une personne le **droit de se faire déclarer propriétaire exclusif d'un bien**, à charge pour elle de désintéresser ceux qui avaient normalement vocation à participer au partage : c'est l'**attribution préférentielle** dont bénéficie notamment le **conjoint survivant** du défunt à la **condition d'avoir résidé dans le local concerné « à l'époque du décès »** ⁽¹⁾.

Prenant en compte la **situation foncière particulière** des outre-mer, territoires dans lesquels des **successions en cascade** n'ont pas été réglées depuis des décennies et où des indivisions peuvent rassembler plusieurs centaines d'héritiers, la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, dite **loi « Letchimy »**, a prévu un **dispositif dérogatoire** applicable à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. En effet, les indivisions longues empêchent l'application de l'article 831-2 du code civil puisque l'attribution préférentielle suppose la résidence dans le logement « *au moment du décès* » ; la preuve est impossible à rapporter lorsque le partage est entrepris plusieurs années, voire plusieurs décennies plus tard.

L'article 4 de la loi du 27 décembre 2018 permet de solliciter du juge civil une attribution préférentielle en démontrant « *une possession continue, paisible et publique depuis un délai de dix ans antérieurement à l'introduction de la demande* ».

Cette exception avait été **étendue à la Polynésie française** lors de l'examen de la loi « Letchimy » en première lecture à l'Assemblée nationale, à l'initiative de Mme Maina Sage, avant d'être supprimée en deuxième lecture afin de **regrouper les mesures relatives à ce territoire dans le projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française**.

Insérée à l'**article 9 dudit projet de loi** par deux amendements identiques de Mme Lana Tetuanui et de M. Thani Mohamed Soilihi adoptés par la commission des Lois du Sénat, cette disposition a été approuvée en termes identiques par les députés ⁽²⁾. Elle a cependant été déclarée contraire à la Constitution en raison d'une **absence de lien avec le contenu du projet de loi initial** ⁽³⁾.

L'**article 1^{er} de la présente proposition de loi** procède à la reprise de ce dispositif dans les termes adoptés conformes par les deux assemblées.

*

* *

(1) Article 831-2 du code civil.

(2) Voir le rapport établi alors par votre rapporteur au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale (n° 1820, 28 mars 2019).

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-784 DC du 27 juin 2019, Loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, paragraphe n° 8.

Article 2

**Retour à la famille du défunt des biens de famille
en l'absence de descendants de celui-ci**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 de la proposition de loi prévoit le retour à la famille du défunt dépourvu de descendance des biens de famille qu'il détenait en indivision avec celle-ci.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le partage des biens de famille retrouvés en nature dans la succession entre le conjoint survivant et les frères et sœurs du défunt a été institué par la loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 relative aux droits du conjoint survivant et des enfants adultérins, et modernisant diverses dispositions de droit successoral.

➤ **Débats lors du projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française**

La présente disposition figurait à l'article 10 du projet de loi à la suite de l'adoption par la commission des Lois du Sénat de deux amendements identiques de Mme Lana Tetuanui et de M. Thani Mohamed Soilihi. Il n'avait fait l'objet d'aucun amendement en séance publique au Sénat. Votre Commission avait précisé, sur proposition de votre rapporteur, que le dispositif ne trouvait à s'appliquer que pour les biens immobiliers. Les députés n'avaient pas apporté de modification en séance publique. La rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale avait été privilégiée par la commission mixte paritaire.

➤ **Position de votre Commission**

Votre Commission a adopté l'article 2 sans modification.

Dans l'objectif que « **le ménage prime le lignage** » et que les droits afférents à l'alliance progressent sur ceux issus de la parenté, la loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 relative aux droits du conjoint survivant et des enfants adultérins, et modernisant diverses dispositions de droit successoral, a **porté les droits légaux du conjoint survivant** à la moitié de la succession si les deux parents du défunt lui survivent, aux trois quarts si un seul demeure en vie et à la totalité si tous deux sont décédés ⁽¹⁾. **Le conjoint survivant évince donc les frères et sœurs du défunt** de la succession.

(1) Article 757-1 du code civil.

Toutefois, afin d'assurer la conservation des biens de famille, le législateur a doté **les collatéraux privilégiés** d'un **droit de retour** sur la **moitié des biens reçus à titre gratuit par le défunt de ses ascendants prédécédés** ⁽¹⁾. Ce mécanisme provoque une **indivision** entre le conjoint survivant et sa belle-famille.

Au cours de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, la commission des Lois du Sénat a adopté **deux amendements identiques de Mme Lana Tetuanui et de M. Thani Mohamed Soilihi** prévoyant que, sur le territoire de la Polynésie française, le droit de retour au bénéfice des collatéraux privilégiés porte sur **la totalité des biens de famille que le défunt détenait en indivision avec ses collatéraux ou ascendants**, à condition que lesdits collatéraux soient eux-mêmes descendants du ou des parents prédécédés à l'origine de la transmission. La situation du conjoint survivant était préservée par l'établissement d'un usufruit sur la quote-part indivise du bien incluse dans la succession. Le nouvel article 10 dudit projet de loi entendait ainsi tenir compte du **lien particulier qu'entretiennent les Polynésiens avec la terre de leurs ancêtres**.

Adoptée sans modification en séance publique par le Sénat, cette disposition avait fait l'objet d'un examen minutieux à l'Assemblée nationale. Votre Commission avait estimé que, bien que directement contraire à l'évolution suivie par le droit commun depuis 2001, cette dérogation était justifiée par la **situation foncière de la Polynésie française** et par l'**intérêt général consistant à lutter contre la multiplication des indivisions successorales** ⁽²⁾. Considérant la possibilité de faire obstacle au droit de retour par une manifestation de volonté, considérant également que le mécanisme dérogatoire portait exclusivement sur des biens d'ores et déjà « *en indivision avec les collatéraux ou ascendants du défunt* », elle l'avait jugé adapté aux spécificités locales. Afin de lever toute ambiguïté, elle avait adopté un **amendement de votre rapporteur** précisant que le droit de retour intégral aux collatéraux ne s'appliquait qu'aux **biens immobiliers**.

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion a adopté la rédaction de l'Assemblée nationale ⁽³⁾. L'article 10 du projet de loi a cependant été déclaré contraire à la Constitution en raison d'une **absence de lien avec le contenu du projet de loi initial** ⁽⁴⁾.

L'article 2 de la présente proposition de loi procède à la reprise de ce dispositif dans les termes adoptés par les deux assemblées.

(1) Article 757-3 du code civil. Le droit de retour suppose que les biens en question se retrouvent en nature dans la succession et que le défunt n'ait pas exprimé d'intention particulière par testament, donation ou choix d'un régime matrimonial particulier.

(2) Voir le rapport établi alors par votre rapporteur au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale (n° 1820, 28 mars 2019).

(3) Voir le rapport établi alors par votre rapporteur au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale (n° 1820, 28 mars 2019).

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-784 DC du 27 juin 2019, Loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, paragraphe n° 8.

*

* *

Article 3

Attribution en nature ou en valeur de sa part à l'héritier omis sans remise en cause du partage intervenu

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 de la proposition de loi empêche un héritier omis à l'occasion d'un partage judiciaire de remettre en cause la décision de justice.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer a dérogé au droit commun pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

➤ **Débats lors du projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française**

La présente disposition figurait à l'article 11 du projet de loi à la suite de l'adoption par la commission des Lois du Sénat de deux amendements identiques de Mme Lana Tetuanui et de M. Thani Mohamed Soilihi. La disposition n'avait pas été modifiée par le Sénat en séance publique. L'Assemblée nationale l'avait adoptée sans modification.

➤ **Position de votre Commission**

Votre Commission a adopté l'article 3 sans modification.

—

Le partage de la masse successorale et l'attribution de sa part à chacun des héritiers peut être annulé en justice en cas, notamment, d'**omission d'un des héritiers**, c'est-à-dire si l'une des personnes appelées à recueillir une part de la succession n'a pas été servie ⁽¹⁾. Toutefois, lorsque cette mission revêt un caractère involontaire, la loi prévoit que l'héritier omis puisse obtenir sa part, en nature ou en valeur, **sans annulation du partage**, de façon à ne pas remettre en cause le règlement de la succession.

(1) Article 887-1 du code civil.

Prenant en compte la **situation foncière particulière** des outre-mer, la **loi « Letchimy »** a prévu un **dispositif dérogatoire** ⁽¹⁾. Le choix laissé à l'héritier omis de réclamer, ou non, l'annulation du partage comme le permet le droit commun apparaît, en effet, peu pertinent dans le contexte ultramarin : il crée une **insécurité juridique** pour les héritiers entrés en possession de leurs biens, alors même que le partage définitif venait conclure une succession ouverte depuis des décennies et que le risque d'omission est nettement plus élevé en raison du nombre très élevé d'indivisaires.

Afin de limiter les désordres fonciers, l'article 5 de la loi du 27 décembre 2018 empêche la remise en cause du partage lorsque celui-ci a déjà été soumis à la formalité de la publicité foncière ou exécuté par l'entrée en possession des lots, dès lors que l'omission a été commise de bonne foi. L'héritier omis peut seulement « *demandeur de recevoir sa part, soit en nature, soit en valeur, sans annulation du partage* » ; ses intérêts sont donc garantis.

Cette exception au droit commun avait été **étendue à la Polynésie française** lors de l'examen de la loi « Letchimy » en première lecture à l'Assemblée nationale, à l'initiative de Mme Maina Sage, avant d'être supprimée en deuxième lecture afin de **regrouper les mesures relatives à ce territoire dans le projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française**.

Inserée à l'**article 9 dudit projet de loi** par deux amendements identiques de Mme Lana Tetuanui et de M. Thani Mohamed Soilihi adoptés par la commission des Lois du Sénat, cette disposition a été approuvée en termes identiques par les députés ⁽²⁾. Elle a cependant été déclarée contraire à la Constitution en raison d'une **absence de lien avec le contenu du projet de loi initial** ⁽³⁾.

L'**article 3 de la présente proposition de loi** procède à la reprise de ce dispositif dans les termes adoptés conformes par les deux assemblées.

*

* *

(1) Voir le commentaire sous l'article 1^{er}.

(2) Voir le rapport établi alors par votre rapporteur au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale (n° 1820, 28 mars 2019).

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-784 DC du 27 juin 2019, Loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, paragraphe n° 8.

Article 4

Dispositif dérogatoire temporaire de partage des bien indivis

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4 de la proposition de loi favorise les sorties d'indivision en permettant le partage des biens immobiliers indivis à l'initiative d'une majorité qualifiée d'indivisaires quand le droit commun impose une unanimité.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer a dérogé au droit commun pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

➤ **Débats lors du projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française**

La présente disposition figurait à l'article 12 du projet de loi à la suite de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de M. Thani Mohamed Soilihi. La disposition n'avait pas été modifiée par le Sénat en séance publique. L'Assemblée nationale l'avait adoptée conforme.

➤ **Position de votre Commission**

Votre Commission a adopté l'article 4 sans modification.

—

Le décès d'une personne place son patrimoine sous le **régime de l'indivision**. Les indivisaires exercent collectivement les droits de propriété sur les biens ; la loi impose leur **consentement unanime** pour effectuer tout acte de disposition. La fin de l'indivision suppose un partage de la masse successorale attribuant à chaque héritier un lot dont il est le propriétaire exclusif. Ce partage peut intervenir par **accord amiable unanime** ou **par jugement civil**.

Prenant en compte la **situation foncière particulière** des outre-mer, la loi « **Letchimy** » a prévu un **dispositif dérogatoire**⁽¹⁾. Elle édicte pour dix ans une dérogation permettant aux **détenteurs de plus de la moitié des droits indivis sur une succession de provoquer le partage ou la vente**.

(1) Voir le commentaire sous l'article 1^{er}.

Lors de la discussion du **projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française**, un **amendement de M. Thani Mohamed Soilihi** adopté par la commission des Lois du Sénat a étendu à la Polynésie française le dispositif prévu par la loi « Letchimy ». L'**article 12 dudit projet de loi** apportait cependant quelques modifications adaptées au contexte polynésien : il se limitait aux seules opérations de partage et non aux décisions de cession du bien ; il élevait la majorité requise à la réunion des deux tiers des droits indivis ; il donnait compétence au tribunal foncier de la Polynésie française.

Cette disposition avait été approuvée en termes identiques par l'Assemblée nationale ⁽¹⁾. Elle a cependant été déclarée contraire à la Constitution en raison d'une **absence de lien avec le contenu du projet de loi initial** ⁽²⁾.

L'**article 4 de la présente proposition de loi** procède à la reprise de ce dispositif dans les termes adoptés conformes par les deux assemblées.

*
* *

Article 5

Expérimentation d'un dispositif dérogatoire de partage par souches

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 5 de la proposition de loi autorise pour dix ans le partage judiciaire par souche dans le cadre d'une succession.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune.

➤ **Débats lors du projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française**

La présente disposition figurait à l'article 13 du projet de loi à la suite de l'adoption par la commission des Lois du Sénat de deux amendements identiques de Mme Lana Tetuanui et de M. Thani Mohamed Soilihi, sous-amendés par le rapporteur. Il n'avait fait l'objet d'aucun amendement en séance publique au Sénat. L'Assemblée nationale n'avait apporté qu'une modification de nature

(1) Voir le rapport établi alors par votre rapporteur au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale (n° 1820, 28 mars 2019).

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-784 DC du 27 juin 2019, Loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, paragraphe n° 8.

rédactionnelle ; la rédaction issue de ses travaux avait été privilégiée par la commission mixte paritaire.

➤ **Position de votre Commission**

Votre Commission a adopté l'article 5 sans modification.

—

L'article 827 du code civil prévoit que le partage successoral se fait, en **principe, par tête**, c'est-à-dire individuellement entre les héritiers les mieux placés dans l'ordre de succession. **Le partage par souche suppose une représentation au sens du droit civil des successions**, c'est-à-dire l'impossibilité pour une personne qui aurait normalement dû être appelée à succéder de le faire – pour cause de décès notamment.

Or, l'existence de successions en cascade s'étendant à des centaines de personnes et sur plusieurs décennies a conduit la **cour d'appel de Papeete** à forger une **jurisprudence originale faisant application du partage par souche** de façon à ce qu'un membre de chaque souche représente l'ensemble de celle-ci devant la juridiction qui opère alors un partage opposable à tous les héritiers⁽¹⁾. Cette construction jurisprudentielle permet de régler les contentieux dans lesquels les magistrats ne parviennent pas à attirer à l'audience la totalité des personnes concernées par la succession. Elle est toutefois rejetée par la Cour de cassation qui estime lésées les personnes ainsi représentées sans leur consentement⁽²⁾.

Au cours de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, la commission des Lois du Sénat a adopté **deux amendements identiques de Mme Lana Tetuanui et de M. Thani Mohamed Soilihi, sous amendés par le rapporteur**, prévoyant une expérimentation pour dix ans du partage judiciaire par souche en Polynésie française lorsque la masse partageable comprend des **biens immobiliers dépendant de plusieurs successions** et que ces biens ne peuvent être facilement partagés compte tenu, soit du **nombre important d'indivisaires**, soit de la **complexité manifeste à mettre en cause l'ensemble des indivisaires** dans un délai et à un coût raisonnables. Des mesures de **publicité collective et d'information individuelle** permettaient à toute personne intéressée au partage de se manifester, le jugement n'étant pas opposable en cas d'omission volontaire ou de défaillance d'un indivisaire qui ne soit pas de son fait.

Adoptée sans modification en séance publique par le Sénat, cette disposition – devenue l'article 13 du projet de loi précité – avait fait l'objet d'un examen minutieux à l'Assemblée nationale. Votre Commission avait estimé que la jurisprudence rigoureuse de la Cour de cassation se heurtait à la **réalité du**

(1) *Cour d'appel de Papeete (chambre civile), 17 novembre 2005.*

(2) *Cass. 2^e civ, 13 septembre 2007, n° 06-15.646.*

territoire unanimement constatée par tous les magistrats exerçant en Polynésie française. La durée des indivisions et le nombre d’indivisaires attraites à la cause conduisaient d’ailleurs, malgré la certitude d’une cassation, la cour d’appel de Papeete à maintenir son **interprétation prétorienne**, par ailleurs **soutenue par la population** comme en atteste le faible nombre de pourvois.

Le Sénat avait déjà adopté une dérogation permettant à la Polynésie française de pratiquer le partage par souche à l’occasion de l’examen en première lecture de la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l’indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, dite loi « Letchimy ». Elle avait été supprimée en deuxième lecture par l’Assemblée nationale afin que les mesures relatives à la Polynésie française puissent être regroupées au sein du projet de loi précité.

Considérant que cette disposition répondait de façon adéquate aux difficultés rencontrées par les juridictions civiles dans l’accomplissement des partages judiciaires, votre Commission l’avait adoptée lors de l’examen dudit projet de loi par l’Assemblée nationale dans une rédaction amendée pour des raisons de précision.

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion avait adopté la rédaction issue de l’Assemblée nationale ⁽¹⁾. L’article 13 du projet de loi a cependant été déclaré contraire à la Constitution en raison d’une **absence de lien avec le contenu du projet de loi initial** ⁽²⁾.

L’article 5 de la présente proposition de loi procède à la reprise de ce dispositif dans les termes adoptés par les deux assemblées.

*
* *

Article 6

Concession d’exploitation d’un aérodrome en Polynésie française

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 6 de la proposition de loi précise le cadre dans lequel l’État concède l’exploitation d’un aérodrome qui relève de sa compétence en Polynésie française.

(1) Voir le rapport établi alors par votre rapporteur au nom de la commission des Lois de l’Assemblée nationale (n° 1820, 28 mars 2019).

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-784 DC du 27 juin 2019, Loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, *paragraphe n° 8*.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le code de la commande publique est issu de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique. Il est entré en vigueur le 1^{er} avril 2019.

➤ **Débats lors du projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française**

La présente disposition figurait à l'article 15 du projet de loi à la suite de l'adoption d'un amendement du Gouvernement par le Sénat en séance publique.

L'Assemblée nationale ne lui avait apporté que deux modifications de nature rédactionnelle ; la rédaction issue de ses travaux avait été privilégiée par la commission mixte paritaire.

➤ **Position de votre Commission**

Votre Commission a adopté l'article 6 sans modification.

—

Au cours de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, le Sénat a adopté en séance publique un **amendement du Gouvernement** permettant à l'État de décider l'attribution d'un contrat de concession aéroportuaire à une société de projet associant un opérateur économique et la Polynésie française, sur demande de celle-ci.

Les compétences particulières qu'exerce la collectivité en matière de développement économique et touristique justifiaient cette **dérogation au droit commun de la commande publique** prévoyant une mise en concurrence des opérateurs.

Les statuts de la société fixent le nombre de sièges d'administrateur ou de membres du conseil de surveillance attribués à la Polynésie française. L'opérateur économique détient dans la société une part majoritaire du capital et des droits de vote ainsi que la direction générale de la société.

Les députés, saisis de cette disposition devenue l'article 15 dudit projet de loi, lui avaient apporté des améliorations de nature rédactionnelle.

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion avait adopté la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾. L'article 15 du projet de loi a cependant été déclaré

(1) Voir le rapport établi alors par votre rapporteur au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale (n° 1820, 28 mars 2019).

contraire à la Constitution en raison d'une **absence de lien avec le contenu du projet de loi initial** ⁽¹⁾.

L'**article 6 de la présente proposition de loi** procède à la reprise de ce dispositif dans les termes adoptés par les deux assemblées.

*

* *

(1) Conseil constitutionnel, *décision n° 2019-784 DC du 27 juin 2019*, Loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, *paragraphe n° 8*.

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mardi 9 juillet 2019, la Commission examine la proposition de loi visant à faciliter la gestion et la sortie de l'indivision successorale et l'exploitation d'un aérodrome en Polynésie française (n° 2085) (M. Guillaume Vuilletet, rapporteur).

Lien vidéo :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7941093_5d24403e2bf46.commission-des-lois--exploitation-d-un-aerodrome-en-polynesie-9-juillet-2019

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous sommes réunis pour examiner la proposition de loi visant à faciliter la gestion et la sortie de l'indivision successorale et l'exploitation d'un aérodrome en Polynésie française. La Conférence des Présidents a décidé que ce texte serait soumis à la procédure d'examen simplifiée. Je donne la parole à son rapporteur, M. Guillaume Vuilletet.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Vous connaissez l'histoire de cette proposition de loi. Elle contient certaines dispositions censurées par le Conseil constitutionnel lors de son contrôle de la loi n° 2019-707 du 5 juillet 2019 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française. Cette censure est intervenue pour des motifs de procédure, l'introduction des articles concernés par voie d'amendement ayant méconnu les exigences de l'article 45 de la Constitution.

Nous avons souhaité réintroduire ces dispositions dans la loi au plus vite, en particulier celles qui concernent l'indivision foncière, parce qu'il y a urgence en la matière dans l'ensemble des outre-mer. Lors de l'examen de la proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, présentée par M. Serge Letchimy et promulguée le 27 décembre 2018, il avait été décidé de ne pas étendre certaines de ses dispositions à la Polynésie française du fait des spécificités de ce territoire. Il y a la notion de partage par souche, d'abord, qui déroge fortement au droit commun et qui permet de désigner un seul individu pour représenter devant la justice l'ensemble des indivisaires d'une même branche concernés par une succession. Il y a aussi le principe selon lequel une coalition d'indivisaires peut forcer une vente ou un partage. À la demande des représentants polynésiens, ce n'est pas la base majoritaire simple qui a été retenue pour la Polynésie, mais une majorité qualifiée réunissant les deux tiers des indivisaires pour procéder à un partage – et non à une vente.

Pourquoi faut-il légiférer rapidement ? Le tribunal foncier de Polynésie française sera inauguré le 17 juillet prochain ; le symbole a son importance. En

outre, les politiques d'aménagement dans les collectivités d'outre-mer, la Polynésie française en particulier, sont rendues extraordinairement complexes par ces successions « en cascade », qui gèlent une partie importante du foncier disponible. Les dispositions de la proposition de loi ont pour but d'accélérer les successions, tout en préservant les intérêts des indivisaires, et de régler plus efficacement les questions successorales.

L'une des dispositions censurées par le Conseil constitutionnel permettait par ailleurs d'encadrer la concession d'aéroports polynésiens : elle est reprise à l'article 6 de la proposition de loi.

J'ai déposé un seul amendement qui vise à simplifier le titre du texte. Pour le reste, je vous invite à adopter la proposition de loi en l'état.

Mme George Pau-Langevin. Ce texte est bienvenu. Les questions d'indivision sont cruciales en Polynésie française. Il est bon d'y apporter une solution rapide.

Mme Élodie Jacquier-Laforge. Le groupe du Mouvement démocrate et apparentés est favorable à cette proposition de loi. Comme le rapporteur l'a rappelé, il s'agit de corriger une erreur de procédure et de réintroduire dans la loi des dispositions considérées par le Conseil constitutionnel comme des cavaliers législatifs. Parce que ces dispositions sont très attendues en Polynésie française, nous nous félicitons que cette proposition de loi puisse être adoptée dans les meilleurs délais.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

Article 1^{er}

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Article 3

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

Article 4

La Commission adopte l'article 4 sans modification.

Article 5

La Commission adopte l'article 5 sans modification.

Article 6

*La Commission adopte l'article 6 **sans modification**.*

Titre

*La Commission **adopte** l'amendement CL3 du rapporteur. Le titre de la proposition de loi est ainsi modifié.*

*La Commission **adopte** ensuite à l'unanimité l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi visant à faciliter la gestion et la sortie de l'indivision successorale et l'exploitation d'un aérodrome en Polynésie française (n° 2085) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*