



N° 2722

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 avril 2026.

PROPOSITION DE LOI

visant à la création d'une juridiction spécialisée à Fort-de-France et à la sécurisation foncière en Outre-mer, notamment en Polynésie française,

(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

M. Marcellin NADEAU, Mme Mereana REID ARBELOT, M. Édouard BÉNARD,
Mme Elsa FAUCILLON, Mme Karine LEBON, M. Frédéric MAILLOT, M. Nicolas
SANSU, M. Stéphane PEU,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La situation foncière en Martinique comme dans l'ensemble des dits Outre-mer demeure marquée par une insécurité juridique structurelle tenant notamment à l'absence ou à l'insuffisance de titres de propriété, à l'ampleur des indivisions successorales, à la complexité et à la fréquence des contentieux liés à la prescription acquisitive et aux difficultés d'accès aux archives foncières.

On observe en effet des retards parfois de plusieurs années dans la publication des actes fonciers, la présence de titres falsifiés, sans origine claire, parfois appuyés sur des relevés de formalités incomplets ou raturés, des archives foncières disparues, parfois retrouvées abandonnées dans des conteneurs isolés 27 ans plus tard sur le terrain de particuliers, des ventes en violation des lois notamment pour des terres agricoles divisées en lotissements sans autorisations légales, une urbanisation croissante des terres agricoles en contradiction avec les objectifs du service agricole régional (SAR).

De nombreux Martiniquais sont ainsi aujourd'hui privés de moyens de défense équitables, faute d'accès aux archives foncières. Ils voient leurs plaintes classées sans suite malgré des éléments graves.

Cette situation de désordre foncier trouve aussi une résonance particulière dans tous les dits Outre-mer.

En Polynésie française, c'est aussi le cas où l'indivision successorale constitue également une réalité structurelle de désordre foncier.

L'ancienneté des transmissions, le nombre élevé d'ayants droit et leur dispersion figent les situations, entretiennent les conflits, empêchent les décisions. De nombreuses parcelles demeurent ainsi bloquées pendant des années, voire des générations, ce qui est particulièrement problématique dans un territoire insulaire marqué par la rareté du foncier disponible et de forts besoins en logement.

Ces blocages empêchent l'usage des terres, freinent les projets de développement et entretiennent une insécurité juridique durable. Ils justifient donc une adaptation des règles applicables dans les dits Outre-mer afin de faciliter la sortie de l'indivision successorale et de permettre

une gestion plus effective des biens concernés, notamment en Polynésie française.

La présente Proposition de loi qui traite notamment de la Martinique aborde ainsi aussi par un titre IV spécifique, pour appréhender cette problématique., le cas de la Polynésie.

En effet, des milliers de parcelles demeurent aujourd’hui sans titre clair. Des indivisions successorales paralysent l’usage des terres. Des procédures judiciaires longues et complexes empêchent l’effectivité du droit de propriété.

Cette situation n’est pas seulement juridique. Elle est sociale, économique et humaine.

*

* *

Il y a urgence démocratique, juridique, économique et sociale.

Et celle-ci doit viser à protéger les terres, garantir l’équité, empêcher les injustices, et restaurer la souveraineté foncière de nos territoires.

Ce désordre constitue un obstacle majeur à l’accès au droit, à la sécurité des transactions immobilières, au développement économique et à la cohésion sociale.

Les conclusions de la commission d’enquête sur l’accès à la justice en outre-mer ont souligné la nécessité d’un traitement juridictionnel spécialisé et d’une approche globale associant justice, médiation et reconstitution des titres. Le traitement du droit commun issu du code civil et du code de la procédure civile ne permet pas en effet un traitement adapté de contentieux complexes nécessitant une expertise historique et technique particulière. L’absence de spécialisation nuit aussi à la cohérence jurisprudentielle et à la rapidité des procédures.

La loi du 9 avril 2024 visant à l’accélération et à la simplification de la rénovation de l’habitat dégradé, qui a introduit la réduction du délai de prescription acquisitive, passant ainsi de 30 ans (droit commun) à 10 ans pour les Outre-mer (article 73), jusqu’en 2038, n’a pas non plus résolue la question qui est d’ordre structurel.

Le gouvernement a bien pris récemment la mesure du problème du désordre foncier outre-mer ⁽¹⁾ en incitant les tribunaux et les cours d'appels dans les dits Outre-mer à être plus efficaces face aux difficultés à identifier les propriétaires de certains biens immobiliers dans les territoires d'outre-mer, puisque celles-ci « nuisent aux intérêts des particuliers en raison de l'incertitude quant à l'identité du véritable propriétaire » d'un bien. Un phénomène « structurel dans certains territoires », dit le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, Gérald Darmanin. Invoquant une « priorité juridictionnelle », le ministre de la Justice vise d'abord, avec cette circulaire, à « favoriser la connaissance, la diffusion et l'usage » de l'arsenal juridique mis en œuvre en 2009 et renforcé récemment, alors que celui-ci fait l'objet d'une « application différenciée dans les territoires ».

Le Ministre demande même de promouvoir les audiences dédiées au désordre foncier dans les tribunaux ultramarins et de « favoriser le recours aux modes amiables de résolution des différends (Mard) ». « Le développement des Mard constitue un levier essentiel dans la résorption du désordre foncier, en permettant d'anticiper ou de désamorcer les conflits entre voisins ou au sein des familles, de restaurer le dialogue au sein des indivisions et d'éviter l'allongement des délais de traitement de procédures par ailleurs coûteuses », explique le ministre qui préconise la désignation d'un magistrat du siège « référent foncier » dans chaque tribunal.

Plusieurs dispositifs dérogatoires au droit commun ont, en effet, été mis en place dans les territoires d'outre-mer afin de répondre aux situations spécifiques de désordre foncier, comme la réduction du délai d'usucapion (mécanisme juridique qui permet de devenir propriétaire d'un bien dont on dispose depuis un certain temps, mais sans avoir de titre de propriété), comme les procédures de titrement, ou les dispositifs de sortie des indivisions successorales, ainsi que la procédure accélérée au fond pour le cas de Mayotte, rappelle dans sa circulaire le Ministre.

Pour cela, il met donc à disposition un tableau récapitulatif des dispositifs existants, mais réclame, en outre, une « meilleure remontée qualitative » d'informations de la part des tribunaux et l'adaptation de l'organisation des juridictions concernées afin de « permettre un traitement amélioré des contentieux ».

¹ Circulaire de Gérald Darmanin, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, n°CIV/03/20, du 20 février 2026, relative à la prévention et au traitement du désordre foncier en outre-mer.

Mais il faut bien constater que, si la démarche du gouvernement est ici louable dans l'urgence, elle ne peut résoudre une situation dont l'ampleur est devenue avec le temps colossale, et dangereuse.

Plusieurs rapports parlementaires, notamment du Sénat,⁽²⁾ ont aussi sonné l'alarme, comme ceux du Conseil économique, social et de l'environnement (CESE),⁽³⁾ du CEREMA,⁽⁴⁾ ou de l'association des maires ou des intercommunalités des outre-mer, *Interco'Outre-mer*, qui appellent spécifiquement à la création d'une loi foncière, « *seule à même de traiter la question foncière dans sa globalité. Une telle loi permettrait de dépasser la dispersion actuelle des dispositifs législatifs, souvent partiels et peu lisibles, et d'apporter une vision d'ensemble cohérente, tenant compte des particularités propres à chaque territoire. Elle offrirait ainsi une réponse durable, sécurisante et attendue par l'ensemble des acteurs concernés et par la population.* »⁽⁵⁾

*

* *

Face à ces constats largement partagés, la présente proposition de loi vise à apporter une réponse **pragmatique, équilibrée et adaptée aux réalités territoriales**, en s'appuyant sur des outils juridiques existants tout en les renforçant de manière ciblée.

Elle a choisi de se concentrer expérimentalement sur les cas de la Martinique et de la Polynésie pour envisager ensuite des mesures générales (médiation, etc.).

Elle ne cherche ce faisant pas à bousculer l'organisation judiciaire ou juridique. C'est pourquoi elle s'inspire de l'histoire (commissions foncières algériennes, AOF, Indochine), de la géographie insulaire (tribunaux et commissions des Canaries ou de Madère), ou de la situation présente (tribunaux fonciers de Polynésie ou de Nouvelle-Calédonie), qui tous acceptaient ou reconnaissent toujours en droit français un droit foncier

2 Micheline Jacques, Rapport d'information sur l'« foncier Outre-mer : relever ensemble les défis », Sénat, 2024.

3 Cécile Claveirole, Henri Biès-Péré, « Du sol au foncier, des fonctions aux usages : quelle politique foncière ? », CESE, Paris, 2023.

4 Ghislaine Munoz, Brigitte Pouget, « Guide foncier des Outre-mer », CEREMA - Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement du territoire, Paris, 2023.

5 Interco'Outre-mer, « L'enjeu foncier en outremer », Paris, 2024 ;
https://admin.interco-outremer.fr/sites/default/files/2024-11/synthesecopfoncier.vf_.pdf;
https://admin.interco-outremer.fr/sites/default/files/202306/enjeufoncierenoutremer_expression.pdf

distinct et une adaptation territoriale imposée par les circonstances, l'histoire ou l'insularité.

Elle vise en conséquence principalement à instituer un traitement juridictionnel spécialisé des contentieux fonciers, à favoriser leur règlement amiable préalable et à organiser un dispositif public de reconstitution des titres.

En Europe même, ces dispositifs fonciers spécialisés sont opérants. En Allemagne avec les *Grundbuchgerichte* qui sont des juridictions spécialisées chargées des registres fonciers ; au Royaume-Uni où le *Land Tribunal* gère les litiges immobiliers et a un rôle d'expertise technique...

La spécialisation foncière des tribunaux, si elle constitue une adaptation au droit commun, n'est donc pas une anomalie ou une exception juridique ni en droit européen, ni en droit adapté aux dits Outre-mer. Elle se justifie tout à fait constitutionnellement.

Elle crée ainsi à titre expérimental :

1° Une chambre foncière spécialisée du tribunal judiciaire de Fort-de-France ;

2° Une procédure obligatoire de médiation et de conciliation préalable ;

3° Un dispositif d'appui à la reconstitution des titres et de la résorption des indivisions complexes, qui pourrait par exemple prendre la forme d'un établissement public foncier judiciaire si le gouvernement le jugeait nécessaire ;

4° Des règles procédurales spécifiques destinées à assurer la cohérence jurisprudentielle et la sécurité juridique.

Elle vise en fait plus fondamentalement à tenter de restaurer la confiance des justiciables et à garantir l'effectivité du droit de propriété. Si l'expérience proposée de Fort-de-France est concluante, elle a vocation à être dupliquée ailleurs Outre-mer.

Enfin, pour rester dans un cadre légal normatif, ce dispositif tient compte aussi du droit et s'inscrit dans le respect du droit de propriété garanti par la Constitution, comme du principe d'égalité devant la justice.

Le texte prévoit dans cette perspective la création en Martinique d'une chambre foncière spécialisée au sein du tribunal judiciaire de Fort-de-France (**articles 1^{er} et 2**). Cette spécialisation répond à la technicité particulière des litiges fonciers, qui impliquent fréquemment des questions complexes de preuve, de prescription, d'indivision ou d'analyse d'archives anciennes.

En permettant la désignation de magistrats spécialisés et le recours à des compétences techniques complémentaires, cette mesure vise à améliorer la qualité des décisions rendues, à renforcer la cohérence de la jurisprudence et à réduire les délais de traitement.

Elle introduit également, plus généralement, une obligation de tentative préalable de médiation ou de conciliation pour les litiges relevant de cette chambre spécialisée (**article 3**).

Cette orientation s'inscrit dans une volonté de favoriser des solutions rapides et apaisées, particulièrement adaptées aux situations d'indivision ou de conflits familiaux, où le recours systématique au contentieux peut s'avérer long et coûteux.

Elle contribue aussi à une meilleure allocation des ressources juridictionnelles.

De même, devant la difficulté à établir la preuve des droits de propriété constitue l'un des principaux obstacles rencontrés par les justiciables, le texte renforce les moyens d'action du juge en matière d'instruction, en lui permettant de recourir plus largement à des investigations historiques, cadastrales ou généalogiques lorsque les titres font défaut.

Il prévoit également la mise en place, en Martinique, d'un dispositif public dédié à la reconstitution des titres de propriété, destiné à accompagner les juridictions et les particuliers dans leurs démarches.

Enfin, l'accès aux archives publiques nécessaires à la preuve des droits est facilité, dans un cadre juridiquement sécurisé (**articles 4, 5 et 6**).

La proposition de loi comporte également des mesures ciblées applicables en Polynésie française, afin de tenir compte des particularités locales en matière d'indivision successorale (**articles 7, 8 et 9**).

Elle prévoit notamment la prolongation de dispositifs existants facilitant la sortie de l'indivision, ainsi qu'un assouplissement encadré des règles de majorité permettant aux indivisaires d'accomplir certains actes de gestion.

Ces adaptations visent principalement à lever des situations de blocage durable, tout en respectant les équilibres juridiques et sociaux propres à ce territoire.

Pour permettre de garantir l'efficacité des mesures proposées, et apprécier dans la durée ses effets sur la reconstitution des titres de propriété et sur les contentieux, la proposition de loi prévoit la remise d'un rapport d'évaluation au Parlement (**article 10**).

Ce faisant, elle s'inscrit dans une démarche pragmatique de **réponse concrète à des difficultés identifiées de longue date**, en mobilisant des outils juridiques adaptés et en tenant compte des spécificités des différents territoires concernés.

Elle vise surtout à renforcer la sécurité juridique des droits de propriété, à faciliter la résolution des indivisions complexes et à contribuer, plus largement, au développement économique et social de la Martinique, de la Polynésie française, et des dits outre-mer.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

① Après le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du code de l'organisation judiciaire, il est inséré un chapitre I^{er} *bis* ainsi rédigé :

② « CHAPITRE I^{ER} BIS

③ « *Chambre foncière spécialisée en Martinique*

④ « Art. L. 211-22. – Au sein du tribunal judiciaire de Fort-de-France, est instituée une chambre spécialisée en matière foncière.

⑤ « Elle connaît, dans le ressort du tribunal judiciaire, à titre exclusif, des litiges relatifs :

⑥ « 1^o À la propriété immobilière et à la preuve des droits réels immobiliers ;

⑦ « 2^o Aux actions relatives à l'indivision immobilière et au partage judiciaire comprenant un immeuble ;

⑧ « 3^o Aux actions fondées sur les articles 2258 à 2272 du code civil ;

⑨ « 4^o Aux actions en bornage, revendication, rectification et reconstitution des titres de propriété ;

⑩ « 5^o Aux contestations impliquant l'exploitation ou la reconstitution d'archives foncières.

⑪ « Art. L. 211-23. – La chambre comprend des magistrats spécialement désignés en raison de leur compétence en matière immobilière.

⑫ « Elle peut s'adjoindre, avec voix consultative, des assesseurs à compétence technique.

⑬ « Art. L. 211-24. – Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement de la chambre. »

Article 2

- ① À l'article L. 211-3 du code de l'organisation judiciaire, après les mots : « judiciaire », sont insérés les mots : « y compris ses formations spécialisées ».

② TITRE II

③ **PROCÉDURE ET MÉDIATION FONCIÈRE**

Article 3

- ① Le code de procédure civile est ainsi modifié :
- ② 1° Après l'article 750-1 du code de procédure civile, il est inséré un article 750-1-1 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. 750-1-1.* – À peine d'irrecevabilité, les demandes relevant de l'article L. 211-22 du code de l'organisation judiciaire sont précédées d'une tentative de médiation ou de conciliation foncière.
- ④ « La médiation suspend ou interrompt les délais de prescription dans les conditions prévues par la loi. »
- ⑤ 2° Le livre Ier est complété par un titre *XXII bis* ainsi rédigé :
- ⑥ « *Dispositions particulières aux contentieux fonciers en Martinique* »

⑦ TITRE III

⑧ **DISPOSITIF D'APPUI A LA RECONSTITUTION DES TITRES FONCIERS ET DISPOSITIONS RELATIVES AUX ARCHIVES ET À LA PREUVE**

Article 4

- ① Après l'article 710-1 du code civil, il est inséré un article 710-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 710-1-1.* – Lorsque la preuve du droit de propriété immobilière ne peut être rapportée par titre, le juge peut ordonner toute mesure

d'instruction utile, notamment en matière historique, cadastrale ou généalogique des droits. »

Article 5

- ① Après l'article L. 1123-3 du code général de la propriété des personnes publiques, il est inséré un article L. 1123-3-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 1123-3-1.* – L'État met en œuvre, en Martinique, un dispositif public de reconstitution des titres de propriété immobilière et d'appui technique aux juridictions.
- ③ « Ce dispositif assure :
- ④ « 1° L'identification des ayants droit ;
- ⑤ « 2° L'exploitation des archives foncières ;
- ⑥ « 3° L'assistance technique aux juridictions ;
- ⑦ « 4° L'accompagnement à la résorption des indivisions complexes.
- ⑧ « Les modalités d'organisation et de fonctionnement sont fixées par décret en Conseil d'État. »

Article 6

- ① L'article L. 213-2 du code du patrimoine est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les juridictions judiciaires statuant en matière foncière peuvent obtenir communication prioritaire des archives publiques nécessaires à la preuve des droits immobiliers dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. »

③

TITRE IV

④

DISPOSITIONS RELATIVES À LA SORTIE DE L'INDIVISION SUCCESSORALE ET A L'ADAPTATION DU DROIT EN POLYNÉSIE

Article 7

①

La loi n° 2019-786 du 26 juillet 2019 relative à la Polynésie française est ainsi modifiée :

②

1° L'article 4 est ainsi modifié :

③

a) Le premier alinéa du III est complété par la phrase suivante : « Les modalités et conditions d'application du présent alinéa sont fixées par le code de procédure civile de la Polynésie française. »

④

b) À la fin du VII, la date : « 31 décembre 2028 » est remplacée par la date : « 31 décembre 2038 » ;

⑤

2° Au dernier alinéa de l'article 5, la date : « 31 décembre 2028 » est remplacée par la date : « 31 décembre 2038 » ;

Article 8

①

L'article 4 de la loi n° 2019-786 du 26 juillet 2019 relative à la Polynésie française est complété par un VIII ainsi rédigé :

②

« VIII. – Par dérogation à l'article 815-3 du code civil, les indivisaires titulaires de plus de la moitié des droits indivis peuvent effectuer les actes mentionnés aux 1° à 4° du même article. »

Article 9

①

Les dispositions des articles 1^{er} à 3 de la loi n° 2024-494 du 31 mai 2024 visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille, en tant qu'elles concourent à la liquidation et au partage des intérêts patrimoniaux consécutifs à une situation d'indivision, sont applicables en Polynésie française.

②

TITRE V

③

ÉVALUATION ET DISPOSITIONS FINANCIÈRES ET TRANSITOIRES

Article 10

Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport pouvant évaluer notamment le nombre de titres reconstitués, l'évolution des délais de jugement, l'impact budgétaire, ainsi que l'efficacité du dispositif au regard des objectifs de performance de la mission Justice.

Article 11

Les procédures en cours relevant du champ de compétence de la chambre foncière spécialisée peuvent être transférées à celle-ci, d'office ou à la demande des parties, par décision motivée du juge.

Article 12

①

Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

②

Les dispositions du titre IV sont applicables à la Polynésie française.

Article 13

La charge pour l'État est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.