

N° 494

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 avril 2024

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi 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,

Par M. André REICHARDT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Philippe Bonnacarrère, Thani Mohamed Soilihi, Mme Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Mme Nathalie Delattre, vice-présidents ; Mmes Agnès Canayer, Muriel Jourda, M. André Reichardt, Mme Isabelle Florennes, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. Olivier Bitz, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Michel Masset, Mmes Marie Mercier, Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Olivia Richard, M. Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Patricia Schillinger, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 22 et 495 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE SPÉCIFICITÉ CORSE : UN DÉSORDRE FONCIER PRÉJUDICIABLE AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÎLE	5
II. DES TRAVAUX DE TITREMENT ENCORE INACHEVÉS MALGRÉ LE BILAN ENCOURAGEANT DE LA LOI N° 2017-285 DU 6 MARS 2017.....	6
A. LA LOI N° 2017-285, UN OUTIL POUR INCITER AU TITREMENT DU FONCIER CORSE	6
B. UN BILAN DE LA LOI SATISFAISANT MALGRÉ UN OBJECTIF « D'ASSAINISSEMENT CADASTRAL » ENCORE LOIN D'ÊTRE ATTEINT	7
III. 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	9
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE.....	11
• <i>Article unique</i> Prorogation, pour une durée de dix ans, de cinq articles de la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 relative à l'assainissement cadastral et à la résorption du désordre de la propriété	11
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	35
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	37
LA LOI EN CONSTRUCTION	39

L'ESSENTIEL

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.

I. 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^{ème} 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.**

II. 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^{er} 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^{er} 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^{er} 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.

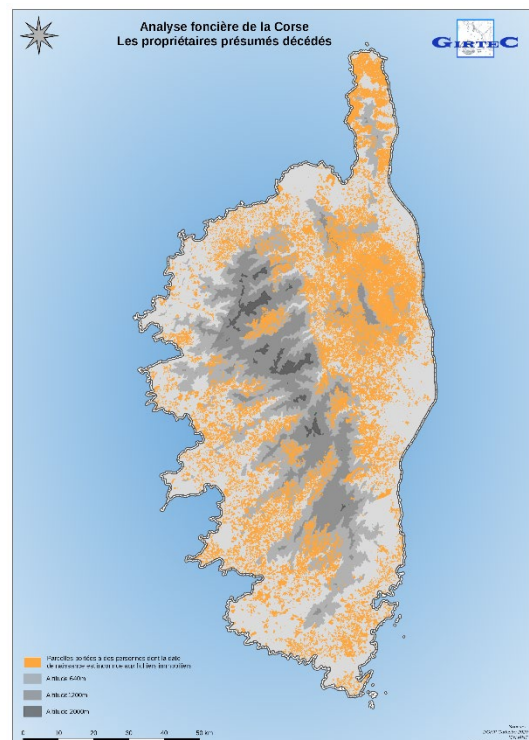
B. UN BILAN DE LA LOI SATISFAISANT MALGRÉ UN OBJECTIF « D'ASSAINISSEMENT CADASTRAL » ENCORE LOIN D'ÊTRE ATTEINT

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^{er} 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**.



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

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.**

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 reventes 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 quoi qu'il en soit que **les efforts de titrement et de délimitation des parcelles doivent être poursuivis.**

III. 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^{er} 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**.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Prorogation, pour une durée de dix ans, de cinq articles de la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 relative à l'assainissement cadastral et à la résorption du désordre de la propriété

L'article unique de la proposition de loi tend à proroger, pour une durée de dix ans, soit jusqu'au 31 décembre 2037, les dérogations civiles et fiscales applicables à la Corse en matière successorale prévues par la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 relative à l'assainissement cadastral et à la résorption du désordre de la propriété.

Estimant que les travaux de titrement effectués en Corse doivent, malgré les progrès réalisés depuis 2017 et en raison de leur caractère inachevé, être soutenus, la commission a adopté cet article, sans modification.

1. La loi n° 2017-285 du 6 mars 2017, un outil pour inciter aux opérations de titrement du foncier corse

a) Une spécificité corse : un désordre foncier préjudiciable au développement de l'île

La Corse se caractérise par un taux de biens dont le titre juridique ne correspond pas à la réalité de sa détention ou possession plus important que le reste du territoire français, du fait notamment **de l'absence de titres de propriété, de l'inexactitude du cadastre ainsi que de la pérennisation de nombreuses situations d'indivision successorale**. Ce désordre résulte de particularités culturelles et historiques du territoire ainsi que du régime fiscal dérogatoire dont bénéficie la Corse depuis l'arrêté « Miot » de 1801.

Nommé en Corse afin d'assainir la situation administrative et juridique de l'île, notamment s'agissant du recouvrement de l'impôt sur les successions, André-François Miot **instaura en 1801 un régime fiscal des successions dérogatoire du droit commun pour la Corse**, devant le constat que le niveau de vie de la population locale ne lui permettait pas de se conformer aux normes fiscales nationales.

L'article 3 de l'arrêté Miot du 10 juin 1801 créa ainsi deux dérogations au droit commun des successions afin d'inciter les Corses à régulariser leur situation foncière. D'une part, **le mode de calcul des droits de succession fut aménagé afin que l'évaluation de la valeur des biens immobiliers se fonde non sur leur valeur réelle mais sur la base de cent fois le montant de la part de la contribution foncière revenant à l'État**, permettant d'abaisser la valeur fiscale des biens à 1 à 2 % de leur valeur vénale. D'autre part, l'arrêté prévoit **l'abrogation de sanctions en cas d'absence de déclaration des successions**, encourue en droit commun six mois après le décès du propriétaire.

Le régime dérogatoire créé par l'arrêté Miot, en vigueur jusqu'en 1949, entraîna la fin des déclarations de succession du fait de l'absence de sanction, et contribua ainsi à la multiplication des situations d'indivision ou de propriétaires apparentés, c'est-à-dire décédés depuis plusieurs années.

Outre les effets désincitatifs engendrés par ce régime fiscal distinct, le désordre foncier est également renforcé par l'évolution socio-économique de la Corse au cours du XX^e siècle. Les pertes humaines significatives sur l'île lors de la première guerre mondiale contribuèrent à **l'abandon de parcelles**, rendues peu à peu inexploitable par l'expansion du maquis. Sans perspective d'exploitation de leurs terres, les nouvelles générations corses entamèrent un fort exode rural au cours des années 1930, **accélérant la perte de titres, l'indivision et la non délimitation des biens dans les milieux ruraux et montagnaux.**

En 1983, la commission sur l'indivision, instituée à l'initiative du garde des sceaux, alors Robert Badinter, et chargée de l'étude de l'indivision en Corse, constata **le taux de partage particulièrement faible sur l'île, l'indivision concernant alors 14,8 % des propriétés bâties et 39 % des propriétés non bâties.** Relevant que le désordre foncier résultait, d'une part, de l'absence de titres de propriété et, d'autre part, de l'absence de déclarations de succession, **les conclusions de la commission encouragèrent les notaires à développer le recours aux actes de notoriété acquisitive et recommandèrent l'adoption de mesures fiscales incitatives afin d'encourager les citoyens à régulariser les situations d'indivision ou de succession.**

L'absence de titres de propriété ainsi que la pérennisation de l'indivision successorale entraînent en effet des conséquences multiples pour les citoyens comme pour la puissance publique.

Ces situations **privent les usufruitiers du plein exercice de leur droit de propriété**, notamment s'agissant des donations entre vifs, du règlement de la succession ou de la conclusion d'une vente ou d'un bail, 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** ainsi qu'à **une raréfaction des biens immobiliers** pouvant contribuer à une hausse des prix. Il revient ainsi aux communes de prendre en charge les conséquences de l'abandon de certains biens bâtis, tant s'agissant de la gestion des périls induits que des enjeux de réduction des facultés de logement.

Pour la puissance publique, le désordre foncier entraîne en outre une perte de recettes fiscales et peut limiter la capacité des collectivités à entretenir leur territoire. L'impossibilité d'identifier des propriétaires conduit également à des difficultés dans l'application de certaines normes, telles que les obligations légales de débroussaillage (OLD).

En conséquence, depuis les années 1980, plusieurs mesures ont été engagées, d'ordre fiscal premièrement, et d'ordre civil et administratif ensuite.

En premier lieu, les dispositifs fiscaux dérogatoires ont été modifiés par la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 *de finances pour 1999* qui abrogea notamment la dispense de pénalité en cas de non déclaration de succession. **Le retour au droit commun fut néanmoins systématiquement repoussé par les lois de finances jusqu'à l'établissement d'un nouveau régime dérogatoire** par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 *relative à la Corse* qui prévoit **l'exonération à 50 % de la valeur du bien immobilier pour les droits de succession et fixe à vingt-quatre mois le délai pour la déclaration de succession sur un immeuble en Corse**. La loi de finances rectificative n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 prorogea ces mesures jusqu'en 2017.

En deuxième lieu, face au nombre et à la difficulté des dossiers, **un groupement d'intérêt public fut créé en 2006** afin d'accompagner les notaires et les héritiers dans le travail de reconstitution des titres.

Le groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC)

L'article 42 de la loi n° 2006 -728 du 23 juin 2006 crée, pour une durée initiale de dix ans, le groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC), **chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus**.

L'État, la collectivité territoriale de Corse, l'association des maires de la Corse-du-Sud, l'association des maires de Haute Corse ainsi que le conseil régional des notaires de Corse, membres de droit, administrent le groupement et veillent à ce qu'il dispose des ressources nécessaires à l'exercice de ses missions. Le groupement d'intérêt public bénéficie ainsi de contributions financières des membres du groupement au budget annuel, principalement composées de la participation financière de l'État dans le cadre du programme exceptionnel d'investissements (PEI) pour la Corse jusqu'en 2020, puis d'une subvention étatique attribuée en février 2024. Le groupement jouit en outre de la mise à disposition par ses membres de personnels, de locaux et d'équipements, lui permettant de s'appuyer sur une équipe de dix agents pour répondre aux saisines et conduire les recherches qui en découlent.

Aux termes des conventions constitutives de 2007 et 2017, deux missions incombent au GIRTEC :

- le groupement d'intérêt public est chargé de **rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété** en Corse pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus et peut à cet égard « *prendre toute mesure permettant de définir ces biens et d'en identifier les propriétaires et créer ou gérer l'ensemble des équipements ou services d'intérêt*

commun rendus nécessaire pour la réalisation de son objet ». Il dispose ainsi d'un droit de communication à l'égard de toute personne, physique ou morale, de droit privé ou public, lui permettant d'obtenir tous documents et informations nécessaires à la réalisation de cette mission, sans que puisse lui être opposé le secret professionnel. Sans se substituer aux notaires dans l'établissement d'un titre de propriété, le GIRTEC est ainsi saisi par ces derniers afin de procéder aux recherches et leur permettre de créer un titre (acte de notoriété acquisitive) ou de le faire entrer légalement dans le patrimoine communal ;

- la convention constitutive du GIRTEC, telle que modifiée en 2017, faisant suite à la pérennisation du groupement, lui a en outre confié, en complément des demandes formulées par les personnes directement intéressées par la reconstitution des titres de propriété, la possibilité, au service exclusif des personnes et établissements publics, **de rassembler les éléments nécessaires à l'identification des propriétaires des biens fonciers et immobiliers en vue d'apporter des informations nécessaires à l'exercice de leurs missions d'intérêt général.**

Après deux années de définition des méthodes de travail et de recueil de données, le GIRTEC initie véritablement ses travaux en 2011. **Jusqu'en 2017, il contribue à rétablir plus de 3 264 titres de propriétés, au rythme moyen de 500 dossiers traités chaque année.**

Après s'être concentré sur le titrement des biens appartenant aux particuliers, le groupement développe depuis 2022 l'aide au titrement des biens des collectivités. Une convention a été signée en novembre 2023 avec les deux associations de maires et le conseil régional des notaires pour aider au titrement des parcelles communales dépourvues de titre.

En 2016, le groupe de travail du Conseil général de l'environnement et du développement durable consacré à la lutte contre la pression foncière et la spéculation immobilière en Corse, constitué à la demande du Premier ministre, salua **les avancées permises par le travail du GIRTEC**. Il fit néanmoins état de **la persistance du désordre foncier**, notamment au regard de **la proportion importante de biens encore non délimités**, représentant 15,6 % de la surface cadastrée de l'île, et **des parcelles dont le propriétaire est présumé décédé**, représentant 35 % des parcelles. Il rappela que *« la résorption du désordre foncier implique la mobilisation de trois outils complémentaires, d'ordre technique (l'action de reconstitution des titres par le GIRTEC), civil (l'acte juridique d'établissement de la propriété par le notaire) et fiscal illustré par l'acquittement des droits de succession »*.

En conséquence, les conclusions portées par le groupe de travail appelèrent à **la sécurisation et au renforcement de l'efficacité de la procédure d'usucapion** par la diminution des délais et son inscription dans la loi, et préconisèrent également **la pérennisation du GIRTEC**, devant le constat que la résorption du désordre foncier nécessitera encore plusieurs décennies de travail de reconstitution des titres.

b) *En réponse à la situation de « désordre foncier » qui sévissait en Corse, la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 a instauré et prolongé des dérogations au régime successoral pour une durée de dix ans*

Afin de résoudre ou, du moins, d'améliorer la situation en apportant des réponses juridiques et fiscales au problème structurel de la désorganisation du foncier corse, le législateur a adopté, sur proposition de l'ancien député de Corse-du-Sud Camille de Rocca Serra, 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 cinq, les articles 1^{er} à 5, 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.** L'article 6, inséré en commission des lois du Sénat sur proposition de son rapporteur, André Reichardt, est un dispositif pérenne applicable en Alsace-Moselle. Il n'est pas concerné par la prorogation à laquelle procède la présente proposition de loi.

Loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété

Article 1^{er}

Lorsqu'un acte notarié de notoriété porte sur un immeuble situé en Corse et constate une possession répondant aux conditions de la prescription acquisitive, il fait foi de la possession, sauf preuve contraire. Il ne peut être contesté que dans un délai de cinq ans à compter de la dernière des publications de cet acte par voie d'affichage, sur un site internet et au service de la publicité foncière.

Le présent article s'applique aux actes de notoriété dressés et publiés avant le 31 décembre 2027. Lesdits actes sont exonérés de la taxe de publicité foncière.

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article.

Article 2

Pour les indivisions constatées par un acte notarié de notoriété établi dans les conditions prévues à l'article 1^{er} de la présente loi à défaut de titre de propriété existant, le ou les indivisaires titulaires de plus de la moitié des droits indivis peuvent effectuer les actes prévus aux 1° à 4° de l'article 815-3 du code civil.

Toutefois, le consentement du ou des indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis est requis pour effectuer tout acte qui ne ressortit pas à l'exploitation normale des biens indivis et pour effectuer tout acte de disposition autre que ceux mentionnés au 3° du même article 815-3.

Le ou les indivisaires sont tenus d'en informer les autres indivisaires.

Article 3

Au premier alinéa du 8° du 2 de l'article 793 du code général des impôts, le taux : « 30 % » est remplacé par le taux : « 50 % » et, à la fin, l'année : « 2017 » est remplacée par l'année : « 2027 ».

Article 4

Le I de l'article 1135 *bis* du même code est ainsi modifié :
1° Au deuxième alinéa, l'année : « 2017 » est remplacée par l'année : « 2027 » ;
2° Au dernier alinéa, l'année : « 2018 » est remplacée par l'année : « 2028 ».

Article 5

Le C du V de la section II du chapitre Ier du titre IV de la première partie du livre Ier du même code est complété par un article 750 *bis* B ainsi rédigé :
« 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

L'article 24 de la loi du 31 mars 1884 concernant le renouvellement du cadastre, la péréquation de l'impôt foncier et la conservation du cadastre des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin est ainsi modifié :
1° Le troisième alinéa est ainsi rédigé :
« Les deux premiers alinéas ne font pas obstacle à l'application du titre XXI du livre III du code civil. » ;
2° Le dernier alinéa est supprimé.

Les articles 1^{er} et 2 concernent 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. **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.

i. Les dérogations de nature civile au droit des successions

L'article 1^{er} de la loi n° 2017-285 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**. 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.

La prescription acquisitive, comme la définit l'article 2258 du code civil, est « *un moyen d'acquérir un bien ou un droit par l'effet de la possession sans que celui qui l'allègue soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi* ». Elle ne peut être mise en œuvre que si les conditions prévues à l'article 2261 du même code sont réunies : elle suppose « *une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque, et à titre de propriétaire* ». Cette possession doit s'inscrire dans la durée : l'article 2272 du même code précise que « *le délai de prescription requis pour acquérir la propriété immobilière est de trente ans* ».

En pratique, la prescription ne produit ses effets que si elle est invoquée par le possesseur en défense à l'action en revendication intentée par la personne qui se prétend le véritable propriétaire du bien.

L'acte de notoriété acquisitive notarié est donc **un outil probatoire**. Il réunit les éléments matériels attestant que la possession du bénéficiaire répond, du fait de sa durée et de ses caractéristiques, aux conditions de la prescription acquisitive. Une fois acquise, la prescription a pour effet de rendre le possesseur propriétaire du bien.

Le dispositif de l'article 1^{er} de la loi n° 2017-285 est **dérogatoire au droit civil commun dans la double mesure où la pratique des actes notariés de notoriété acquisitive n'est formellement autorisée par le législateur que pour la Corse et où il limite la période durant laquelle l'acte de notoriété acquisitive peut être contesté à cinq ans**, le point de départ de ce délai de cinq ans étant la dernière des publications de cet acte par voie d'affichage en mairie, sur le site internet de la préfecture et de la collectivité de Corse et au service de la publicité foncière. Il convient cependant de préciser que **seule l'action dirigée à l'encontre de l'acte de notoriété acquisitive est encadrée par ce délai de cinq ans : il est donc toujours possible d'exercer une action en revendication du bien**. Cependant, l'acte de notoriété acquisitive étant devenu incontestable, la preuve que le possesseur n'est pas dans son bon droit apparaît théoriquement plus difficile à apporter.

L'article 66 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 a en outre complété cet article pour **exonérer ces actes notariés de notoriété acquisitive de la taxe de publicité foncière**.

L'article 2 de la loi n° 2017-285 est également dérogatoire au droit civil commun, plus précisément à l'article 815-3 du code civil, dans la mesure où il prévoit **des règles de majorité distinctes pour la gestion des indivisions** constatées par un acte de notoriété établi dans les conditions de l'article 1^{er} de la loi n° 2017-285.

Article 815-3 du code civil

Le ou les indivisaires titulaires d'**au moins deux tiers** des droits indivis peuvent, à cette majorité :

1° Effectuer les actes d'administration relatifs aux biens indivis ;

2° Donner à l'un ou plusieurs des indivisaires ou à un tiers un mandat général d'administration ;

3° Vendre les meubles indivis pour payer les dettes et charges de l'indivision ;

4° Conclure et renouveler les baux autres que ceux portant sur un immeuble à usage agricole, commercial, industriel ou artisanal.

Ils sont tenus d'en informer les autres indivisaires. À défaut, les décisions prises sont inopposables à ces derniers.

Toutefois, **le consentement de tous les indivisaires est requis pour effectuer tout acte qui ne ressortit pas à l'exploitation normale des biens indivis et pour effectuer tout acte de disposition** autre que ceux visés au 3°.

Si un indivisaire prend en main la gestion des biens indivis, au su des autres et néanmoins sans opposition de leur part, il est censé avoir reçu un mandat tacite, couvrant les actes d'administration mais non les actes de disposition ni la conclusion ou le renouvellement des baux.

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**.

ii. Les exonérations fiscales pour inciter à la reconstitution des titres de propriétés

Les articles 3 à 5 de la loi n° 2017-285 complètent le dispositif civil en y joignant des exonérations fiscales.

Afin d'inciter les usagers d'un bien immobilier dont le titre de propriété est inexistant à entreprendre les démarches visant à régulariser leur situation, **l'article 3** a modifié l'article 793 du code général des impôts, afin, d'une part, de **proroger de dix ans l'exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit** (applicables aux donations et successions) **lors de la première mutation postérieure à la reconstitution des titres de propriété y afférents** et, d'autre part, **de porter cette exonération à 50 % de la valeur du bien**, contre 30 % précédemment.

Article 793 du code général des impôts (extraits)

Sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit :

[...]

8° Les immeubles et droits immobiliers, à concurrence de 50 % de leur valeur, lors de la première mutation postérieure à la reconstitution des titres de propriété y afférents, sous réserve que ces titres de propriété aient été constatés par un acte régulièrement transcrit ou publié entre le 1^{er} octobre 2014 et le 31 décembre 2027.

Cette exonération est exclusive de l'application au même bien, au titre de la même mutation ou d'une mutation antérieure, de toute autre exonération de droits de mutation à titre gratuit.

Cette exonération concerne la totalité du territoire national, mais vise plus spécifiquement la Corse et les territoires d'outre-mer, davantage concernés par l'absence de titres de propriété. Elle est, en l'état actuel du droit, applicable pour les titres de propriété ayant été constatés par un acte régulièrement transcrit ou publié entre le 1^{er} octobre 2014 et le **31 décembre 2027**.

Il convient de noter que **cet avantage fiscal n'est pas cumulable** avec d'autres exonérations de droits de mutation à titre gratuit, notamment l'exonération de droits de succession prévue à l'article 4.

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 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 %**.

Article 1135 bis du code général des impôts

I. – Sous réserve des dispositions du II, pour les successions ouvertes entre la date de publication de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse et le 31 décembre 2012, les immeubles et droits immobiliers situés en Corse sont exonérés de droits de mutation par décès.

Pour les successions ouvertes entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2027, l'exonération mentionnée au premier alinéa est applicable à concurrence de la moitié de la valeur des immeubles et droits immobiliers situés en Corse.

Pour les successions ouvertes à compter du 1^{er} janvier 2028, les immeubles et droits immobiliers situés en Corse sont soumis aux droits de mutation par décès dans les conditions de droit commun.

II. – Ces exonérations ne sont applicables aux immeubles et droits immobiliers pour lesquels le droit de propriété du défunt n'a pas été constaté antérieurement à son décès par un acte régulièrement transcrit ou publié qu'à la condition que les attestations notariées mentionnées au 3° de l'article 28 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière relatives à ces biens soient publiées dans les vingt-quatre mois du décès.

Cette exonération concerne les successions de biens situés en Corse, y compris ceux pour lesquels il n'existe aucune difficulté particulière de titre. Elle est, en l'état actuel du droit, applicable jusqu'au 31 décembre 2027, le droit commun en matière de droits de succession devant, pour la première fois depuis « l'arrêté Miot » de 1801, s'appliquer en Corse à partir de 2028.

Enfin, l'article 5 de la loi n° 2017-285 a introduit un nouvel article 750 *bis* B au sein du code général des impôts, afin de **rétablir, pour une durée de dix ans, une exonération des droits de partage de succession sur les immeubles situés en Corse**. Il s'agit de la même mesure que celle prévue à l'article 750 *bis* A du même code, laquelle n'était cependant applicable qu'entre le 1^{er} janvier 1986 et le 31 décembre 2014 et n'a pas pu être prorogée en raison d'une censure du Conseil constitutionnel.

Article 750 *bis* A du code général des impôts

Les actes de partage de succession et les licitations de biens héréditaires répondant aux conditions prévues au II de l'article 750, établis entre le 1^{er} janvier 1986 et le 31 décembre 2014, sont exonérés du droit de 2,50 % à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse. Ces exonérations s'appliquent à condition que l'acte soit authentique et précise qu'il est établi dans le cadre du IV de l'article 11 de la loi n° 85-1403 du 30 décembre 1985.

Article 750 *bis* B du code général des impôts

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.

L'exonération prévue à l'article 750 *bis* B concerne toutes les successions de biens situés en Corse, y compris ceux pour lesquels il n'existe aucune difficulté particulière de titre. Elle est, en l'état actuel du droit, applicable jusqu'au 31 décembre 2027.

En droit commun, les droits de partage sont dus lorsque, à l'issue du règlement d'une succession, les héritiers choisissent de mettre fin à leur indivision, en signant un acte de partage, qui leur attribue certains biens. Aux termes de l'article 750 du code général des impôts, les contribuables qui effectuent cet acte de partage **sont assujettis à un droit d'enregistrement ou à une taxe de publicité foncière de 2,50 %** lorsque la succession intervient au profit de membres originaires de l'indivision, de leur conjoint, de leurs ascendants ou descendants ou des ayants droit à titre universel de l'un ou de plusieurs d'entre eux.

- iii. *La position du Sénat en 2017 : un soutien unanime au texte malgré des réserves sur les exonérations fiscales*

La loi n° 2017-285 a été adoptée avec le soutien la commission des lois puis, en séance publique, de l'ensemble des groupes politiques représentés à l'époque au Sénat, néanmoins accompagné de certaines réserves, en particulier sur les dispositifs fiscaux du texte.

Les articles 1^{er} et 2 ont obtenu l'unanimité, après quelques modifications rédactionnelles et un recentrage du dispositif sur la Corse, à l'initiative du rapporteur. La commission avait en effet confirmé « *la situation particulièrement problématique du foncier en Corse* » et avait invité le Sénat à « *approuver les objectifs de la proposition de loi* ». Ce faisant, la commission a estimé que « *bien que [ces] article[s] soi[en]t très dérogatoire[s] au droit commun, il[s] répond[ent] à un véritable besoin et, [...] sans cet assouplissement, les travaux du GIRTEC seraient privés d'effets* ».

Les articles fiscaux - 3 à 5 - ont en revanche soulevé de nombreuses interrogations, notamment de la part de la commission des finances, saisie pour avis sur ce texte.

La commission des finances a en effet relevé plusieurs difficultés de nature juridique sur ces trois articles. En premier lieu, elle a jugé la durée de dix ans prévue par le texte excessive, au regard de l'usage selon lequel les dépenses fiscales ne doivent être reconduites que pour des durées de trois ans. En second lieu, elle a souligné que deux des trois dispositions fiscales prévues par le texte - les articles 4 et 5 - s'appliquent à tous les biens immobiliers, y compris ceux qui sont délimités et dont les propriétaires sont connus. La commission des finances a ainsi estimé que « *les dispositions figurant aux articles 4 et 5 de la proposition de loi révèlent d'importantes fragilités au regard du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt* »¹.

Ces fragilités sont étayées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui a, à deux reprises, déclaré contraires à la Constitution des dispositions similaires à celles des articles 4 et 5, qui avaient été introduites dans des lois de finances. Dans sa décision du 29 décembre 2012 sur le projet de loi de finances pour 2013², le Conseil constitutionnel avait jugé que « *le maintien du régime fiscal dérogatoire applicable aux successions sur des immeubles situés dans les départements de Corse conduit à ce que, sans motif légitime, la transmission de ces immeubles puisse être dispensée du paiement de droits de mutation ; que la nouvelle prorogation de ce régime dérogatoire méconnaît le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques* ». La même décision a été rendue à l'occasion de l'examen par le Conseil constitutionnel de la loi de finances pour 2014³. En revanche, le Conseil constitutionnel n'a soulevé aucun motif

¹ Avis n° 342 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, sur la proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété, déposé le 31 janvier 2017.

² Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 sur la loi de finances pour 2013.

³ Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 sur loi de finances pour 2014.

d'inconstitutionnalité sur le 8° du 2 de l'article 793 du code général des impôts (modifié par l'article 3 de la loi n° 2017-285)¹.

Tout en prenant acte de ces réserves, la commission des lois avait cependant relevé que le Conseil constitutionnel juge également que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »². La commission a estimé que le désordre foncier qui structure la Corse depuis plus de deux ans constituait bien « *une situation différente* » par rapport à la situation du reste du pays. En outre, de telles dérogations existent également pour les territoires d'outre-mer, ces dérogations ayant été récemment renforcées par l'article 14 *bis* du projet de loi *relatif à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement*³.

c) Un bilan de la loi n° 2017-285 satisfaisant mais inachevé

Sept ans après sa mise en œuvre, la loi n° 2017-285 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, **ni les notaires de Corse, ni la Direction des affaires civiles et du sceau (DACs) du ministère de la justice n'ont fait part au rapporteur de difficultés contentieuses liées à l'application des articles 1^{er} et 2 de la loi n° 2017-285.**

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.

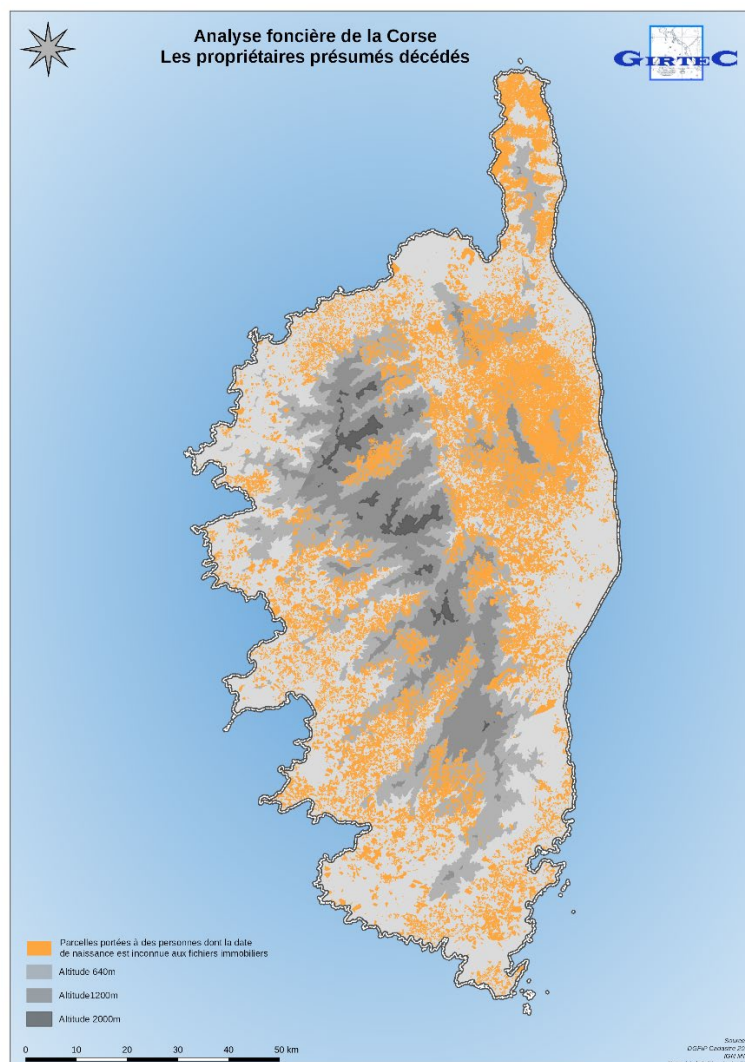
D'après les chiffres transmis au rapporteur par le GIRTEC, **1 868 titres ont été créés entre 2018 et la mi-mars 2024**. Sachant qu'un titre porte en moyenne sur 7,72 parcelles, **ce sont donc au moins 15 000 parcelles qui ont été titrées depuis l'adoption de la loi n° 2017-285**. Interrogé par le rapporteur, le Conseil régional des notaires de Corse a indiqué que ces opérations de titrement avaient indubitablement été favorisées par les dérogations ouvertes par cette loi, et notamment par son article 1^{er} qui a garanti la validité juridique des actes notariés de notoriété acquisitive. Sous l'angle de son appropriation par les acteurs locaux, **la loi n° 2017-285 est donc un outil utilisé, démontrant qu'elle répondait à un réel besoin.**

¹ Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014 sur la loi de finances pour 2015.

² Décision n° 1996-375 DC du 9 avril 1996 sur la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

³ Ce projet de loi a été adopté par les deux chambres en termes identiques et était en attente de promulgation à la date de publication du présent rapport.

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**. 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 (cf. supra)** 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 %. La baisse, en proportion, est en réalité plus marquée s'il est tenu compte de la hausse du nombre de parcelles (+ 35 000) qui a modifié le dénominateur. Cette hausse du nombre total de parcelles résulte partiellement des opérations de titrement, les parcelles nouvellement titrées ayant pu être revendues ou faire l'objet de partages. 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 en 2009. **Carte des parcelles appartenant à des personnes présumées décédées (2020).**



Source : GIRTEC, d'après les données de 2020

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, et ce d'autant plus que les parcelles restant à titrer représentent, à mesure que les dossiers posant le moins de difficultés sont résolus et que les témoins vivants pouvant attester de la prescription acquisitive sont moins nombreux dans les villages en situation de dépeuplement, les plus délicates à traiter aussi bien pour les notaires que pour le GIRTEC. En particulier, les biens non délimités, sur lesquels les progrès sont plus lents, apparaissent plus complexes à traiter, l'absence de titre s'enchevêtrant avec la difficulté de reconstituer la délimitation des parcelles sans léser les ayants-droits.

L'évaluation des articles fiscaux (articles 3 à 5 de la loi n° 2017-285) **est en revanche plus incertaine**. Interrogée par le rapporteur, la direction générale des finances publiques (DGFIP) n'a pas été en mesure de fournir des données, même approximatives, quant au coût que représentent les exonérations fiscales qu'ils prévoient. **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** dans le tome II du document des « voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2024. Cette somme est à comparer au montant total des droits perçus au titre des déclarations de succession déposées en Corse, qui s'est élevé à 43,6 millions d'euros en 2022¹. Ce montant apparaît en hausse sur les dernières années, puisqu'il s'élevait à 32,6 millions d'euros en 2018, soit une augmentation de 33,7 %. Le GIRTEC estime que cette hausse des rentrées fiscales liées aux successions en Corse s'explique « *nécessairement* », au moins partiellement, par sa contribution aux efforts de titrement. C'est pourquoi le volet fiscal de la loi n° 2017-285 a été considéré par le Conseil régional des notaires de Corse et le GIRTEC comme non détachable des dérogations au droit civil ouvertes par ladite loi. Cette analyse n'a cependant pas été corroborée par la DGFIP.

Tous ces éléments d'évaluation, même partiels, démontrent quoi qu'il en soit que **les efforts de titrement et de délimitation des parcelles doivent se poursuivre**, comme l'ont unanimement reconnu l'ensemble des personnes auditionnées par le rapporteur. À ce titre, l'horizon de 20 à 30 ans pour normaliser la situation cadastrale en Corse mentionné par le rapport du groupe de travail « Lutter contre la pression foncière et la spéculation immobilière en Corse », rédigé en juin 2016, semble encore pleinement d'actualité.

¹ D'après les données transmises par la DGFIP.

Le GIRTEC, le Conseil régional des notaires de Corse ainsi que la DACS ont ainsi appuyé le principe d'une prorogation de la loi n° 2017-285. Le GIRTEC a notamment estimé que « l'échéance de 2027 a été fixée en fonction d'un objectif non réalisable. En effet, il était impossible d'envisager la résorption d'un désordre foncier de deux siècles en quelques années. [...] La loi du 6 mars 2017 a créé **une dynamique qu'il faut poursuivre** ».

2. La proposition de loi vise à proroger, pour dix ans, les dérogations civiles et fiscales applicables à la Corse en matière successorale

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 de la loi n° 2017-285** du 6 mars 2017. Celle-ci serait donc applicable jusqu'au **31 décembre 2037**, au lieu du 31 décembre 2027 en l'état actuel du droit.

Pour ce faire, le I de l'article unique de la proposition de loi modifie l'article 1^{er} de la loi n° 2017-285 en remplaçant l'année « 2027 » par l'année « 2037 ». Cette modification a pour conséquence de proroger, pour la période, l'application de l'article 2 de la loi n° 2017-285.

Le II de l'article unique de la proposition de loi modifie directement le code général des impôts, afin de proroger également jusqu'en 2037 les exonérations fiscales prévues par la loi n° 2017-285 :

- le 1^o modifie l'article 750 *bis* B du code général des impôts, qui avait été inséré par l'article 5 de la loi n° 2017-285 ;

- le 2^o modifie le 8^o du 2 de l'article 793 du code général des impôts, qui avait été modifié par l'article 3 de la loi n° 2017-285 ;

- enfin, le 3^o modifie l'article 1135 *bis* du code général des impôts, qui avait été modifié par l'article 4 de la loi n° 2017-285.

Le III de l'article unique de la proposition de loi correspond à un gage financier, afin de compenser la perte de recettes résultant pour l'État de la prorogation des exonérations fiscales.

3. Un mouvement de titrement encore incomplet, à soutenir par la prorogation de la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017

Bien qu'en hausse progressive, **la proportion des parcelles corses disposant d'un titre foncier régulier**, de l'ordre de 70 %, **est encore trop peu élevée pour considérer la situation comme satisfaisante**, en particulier au regard des chiffres nationaux, supérieurs à 99 %.

Malgré le bilan encourageant de la loi n° 2017-285, les marges de progression sont ainsi importantes. **Il est cependant illusoire d'espérer une normalisation de la situation d'ici l'échéance actuelle de la loi n° 2017-285, soit le 31 décembre 2027**, sachant que plus de 300 000 parcelles appartiennent encore à des propriétaires présumés décédés.

C'est pourquoi **la commission a estimé que les travaux de titrement du foncier corse devaient être soutenus dans la durée**. Elle a relevé, en outre, que le bénéfice d'un assainissement cadastral, aussi bien en termes de sécurité juridique pour les propriétaires que de rentrées fiscales futures une fois ces propriétaires pleinement identifiés, était supérieur au coût, à court et moyen termes, des exonérations fiscales votées en 2017.

La commission 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 l'article unique sans
modification.**

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 3 AVRIL 2024

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons le rapport de d'André Reichardt sur 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.

M. André Reichardt, rapporteur. – Il y a sept ans déjà, je m'adressais à vous au sein de cette même commission en tant que rapporteur de la proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété. Aujourd'hui, nous examinons sa prorogation, sur l'initiative de notre collègue Jean-Jacques Panunzi. Je précise que le texte adopté sept ans plus tôt nous venait de l'Assemblée nationale, sur l'initiative du député Camille de Rocca Serra.

Ce texte entend répondre à une problématique connue de longue date, particulièrement suivie par nos collègues insulaires, celle du désordre foncier et de l'irrégularité cadastrale en Corse.

Depuis près de deux siècles, la Corse connaît en effet une situation foncière tout à fait spécifique du fait de l'absence de titres de propriété, de l'inexactitude du cadastre, ainsi que de la pérennisation de nombreuses situations d'indivision successorale dans des proportions bien plus importantes que sur le reste du territoire français.

Lors de l'examen de la proposition de loi initiale, en 2017, 35 % des parcelles de l'île appartenaient encore officiellement à un propriétaire né avant 1910, et 15,6 % de la surface cadastrée de l'île correspondait à des biens non délimités.

Cette situation est le résultat de mesures dérogatoires en matière d'imposition des successions issues de l'arrêté Miot de juin 1801. Ce dernier, abolissant les sanctions pour défaut de déclaration de succession, a entraîné l'arrêt du règlement des successions pendant presque 200 ans sur le territoire corse.

Afin de résoudre ou, du moins, d'accélérer la résolution du désordre foncier, la loi du 6 mars 2017 comportait six articles, dont les cinq premiers comportaient des mesures temporaires concernant la Corse ou l'ensemble du territoire national. Le sixième article constituait une mesure pérenne concernant l'Alsace et la Moselle, la prorogation de cet article n'est donc pas nécessaire aujourd'hui. Nous avons, à l'époque, adopté ces cinq articles dérogatoires du droit commun – c'est le moins que l'on puisse dire – en limitant leur application pour une durée de dix ans, c'est-à-dire, en l'état actuel du droit, jusqu'au 31 décembre 2027.

Les articles 1^{er} et 2 prévoyaient des dérogations aux règles successorales ou d'indivision afin d'encourager le titrement des parcelles et de faciliter la résolution des situations d'indivision successorale.

Pour mémoire, l'article 1^{er} facilitait le recours aux actes notariés de notoriété acquisitive pour attester de la possession d'un immeuble situé en Corse, et abaissait à cinq ans le délai pour porter une action en revendication contre un tel acte. En complément, l'article 2 assouplissait les règles de majorité pour la gestion des indivisions constatées par un acte de notoriété acquisitive, en abaissant à la majorité simple, contre une majorité de deux tiers dans le droit commun, le seuil requis pour accomplir les actes d'administration indispensables à la bonne gestion du bien.

La loi du 6 mars 2017 portait également trois mesures d'ordre fiscal visant à inciter à la résolution des successions et à la reconstitution des titres.

L'article 3 a étendu pour dix ans une exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit, applicable sur l'ensemble du territoire national lors de la première mutation postérieure à la reconstitution des titres de propriété y afférant. Outre la prorogation du dispositif, cette loi a également rehaussé le niveau de l'exonération, en le faisant passer de 30 % à 50 %. Bien que cette mesure s'applique à l'ensemble du territoire national, c'est bien la Corse, ainsi que les collectivités d'outre-mer, qui sont visés, le problème de l'absence de titres étant marginal dans le reste du pays.

L'article 4 de cette loi prorogeait par ailleurs le régime dérogatoire en matière de droits de succession mis en place en 2002, qui applique aux biens immobiliers situés en Corse une exonération partielle des droits de succession à hauteur de 50 %.

Enfin, l'article 5 rétablissait, toujours pour une durée de dix ans, une exonération des droits de partage de succession sur les immeubles situés en Corse, qui était précédemment en vigueur jusqu'en 2014.

Cinq ans après l'entrée en vigueur de ces mesures, les auditions que j'ai pu mener permettent de dresser un bilan plutôt encourageant quant à leur efficacité.

D'une part, il convient de souligner que ni le Conseil notarial de Corse ni le ministère de la justice n'ont observé la moindre difficulté contentieuse du fait de l'application des mesures dérogatoires au droit civil créées par le texte.

D'autre part, il est établi que la reconstitution de titres ainsi que la résolution des situations d'indivision ont progressé depuis l'adoption de la loi, au regard de la baisse du nombre et de la proportion de parcelles appartenant à des propriétaires décédés. Le groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (Girtec) estime ainsi que 1 868 titres ont été créés depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 mars 2017, ce qui représente au moins 15 000 parcelles. Ces efforts de titrement ont ainsi permis de réduire de 4,6 points de pourcentage la proportion de parcelles

appartenant à des propriétaires présumés décédés – car nés avant 1910 –, celle-ci s'établissant désormais à 30,4 %.

S'agissant du volet fiscal, si je tiens tout d'abord à souligner l'incomplétude des données fiscales qu'a pu nous transmettre le ministère des finances, celles-ci témoignent néanmoins d'une hausse de 33,7 % du montant total des droits perçus au titre des déclarations de succession en Corse sur cinq ans, laissant à penser que les mesures incitatives ont produit les effets escomptés par rapport à la période durant laquelle l'arrêté Miot s'appliquait. Le coût de ces exonérations semble par ailleurs raisonnable, l'exonération régie par l'article 3 de la loi du 6 mars 2017 étant évaluée à 20 millions d'euros. Je n'ai en revanche pas obtenu de données quant au coût des exonérations régies par les articles 4 et 5.

Toutefois, la masse et la difficulté des dossiers de reconstitution des titres n'ont malheureusement pas permis, à ce jour, la résolution de l'ensemble des dossiers irréguliers de l'île. Plus de 300 000 parcelles demeurent encore au nom de propriétaires présumés décédés, sur un total d'un peu plus d'un million de parcelles. C'est encore beaucoup trop, notamment au regard de la statistique nationale, qui avoisine les 100 % de parcelles titrées.

Comme le rappelle l'auteur de la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui, la situation de désordre foncier propre au territoire corse entraîne une grave insécurité juridique ainsi que d'importantes conséquences pour la puissance publique. Pour le particulier notamment, l'absence de titre de propriété signifie l'impossibilité de jouir de ses droits et conduit, trop souvent, à la dégradation des biens par défaut d'entretien, ainsi qu'à la multiplication des contentieux intrafamiliaux.

Pour la puissance publique, le désordre foncier se traduit bien entendu par une perte de recettes fiscales, qui limitent *de facto* la capacité des collectivités à entretenir leur territoire. De plus, il convient de rappeler que l'absence de propriétaires identifiés constitue un risque en matière de bonne administration et de sécurité civile en raison de la dégradation et du manque d'entretien progressif de nombreuses parcelles rurales et montagneuses.

Pour toutes ces raisons, il semblerait aussi improductif que dangereux de se satisfaire de l'extinction des mesures créées en 2017 d'ici trois ans. Devant le constat que l'achèvement des travaux de titrement nécessitera encore plusieurs années – en réalité, vingt à trente ans seront sans doute nécessaires pour résorber la totalité des dysfonctionnements –, la proposition de loi de notre collègue Jean-Jacques Panunzi entend proroger de dix ans les dispositifs visant à accompagner et à faciliter la résolution du désordre foncier et l'assainissement cadastral de la Corse. Les articles 1^{er} à 5 de la loi du 6 mars 2017 seraient ainsi applicables jusqu'au 31 décembre 2037.

La résolution des situations d'indivision persistante, la protection du droit de propriété sur l'ensemble du territoire français ainsi que la régularité

du cadastre sont des objectifs atteignables si nous poursuivons les efforts engagés, et dont les bénéfices dépassent, à mon sens, le coût des exonérations temporaires portées par ce texte, bien qu'elles soient « exorbitantes » par rapport au droit national.

En conséquence, je vous propose d'adopter la proposition de loi en l'état, considérant qu'elle revient à prolonger le travail vertueux engagé par tous les acteurs locaux depuis maintenant sept années.

M. Paul Toussaint Parigi. – Si l'on ne peut, en tant que Corse, que soutenir cette proposition de loi, elle ne réglera qu'une infime partie du problème. À droit constant, nous éprouvons de réelles difficultés à faire passer des sujets transpartisans en Corse, problème qui devra être abordé dans le cadre d'une prochaine discussion relative à l'île.

Ce texte ne permettra de traiter ni la pression foncière dont la Corse est victime, ni le problème du logement. Sans aller à l'encontre ce texte, je rappelle que le risque d'anticonstitutionnalité qu'il encourt devra nous conduire à aller plus loin afin de régler ce problème de désordre cadastral.

M. Pierre-Alain Roiron. – Je remercie le rapporteur pour la clarté de ses propos et la précision de son analyse. La proposition de loi qui nous est présentée a pour objet de reporter de 2027 à 2037 le terme des dispositifs transitoires prévus par la loi du 6 mars 2017 précitée.

Au-delà de ses implications juridiques et administratives, le désordre foncier en Corse revêt une dimension politique enracinée dans son histoire et exacerbée par le régime dérogatoire de l'arrêté Miot de 1801, qui a pris fin en 2002, laissant la place à un régime fiscal dit « transitoire ».

Plusieurs conséquences significatives en découlent : d'une part, les personnes privées ne peuvent pas jouir pleinement de leur droit de propriété et ne peuvent recourir normalement aux règlements successoraux, aux donations ou au crédit, tandis que la sortie des indivisions peut s'avérer très coûteuse ; d'autre part, les personnes publiques ne peuvent pas recouvrer l'impôt de manière satisfaisante, le problème se posant surtout pour la taxe foncière. La situation est également problématique du point de vue de la sécurité des personnes et des biens, faute d'une application efficace de la législation relative aux immeubles menaçant ruine ou à la prévention des incendies.

La loi de 2017 a apporté deux réponses : l'une, à caractère juridique, a autorisé le recours aux actes notariés de notoriété acquisitive qui permettent de fonder la propriété non sur un titre, mais sur la possession ; l'autre, de nature fiscale, a porté l'exonération des droits de mutation à titre gratuit à 50 % lors de la première mutation postérieure à la reconstitution des titres de propriété, et prévu une exonération temporaire des droits de partage de succession.

À la lecture de l'exposé des motifs, nous comprenons que le travail de reconstitution des titres est loin d'être achevé, puisque vous avez évoqué un horizon de vingt à trente ans. Néanmoins, il semble que ce seul argument ne peut suffire à justifier une prorogation de ces mesures, censées avoir un caractère transitoire. Des précisions importantes font en effet défaut, dont le nombre de titres de propriété restant à régulariser ou encore des éléments qui permettraient de comprendre les raisons pour lesquelles – en dépit de dispositifs civils et fiscaux très avantageux – la situation juridique de titres de propriété reste encore non résolue.

En 2012 et en 2013, le Conseil constitutionnel a censuré des mesures d'exonération des droits de succession sur les immeubles situés en Corse, estimant que ce régime fiscal dérogatoire méconnaissait le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques et qu'il devait donc être déclaré contraire à notre Constitution.

Au regard de ces décisions, le rapporteur pour avis de la commission des finances sur le texte de 2017, Albéric de Montgolfier, s'interrogeait déjà quant à la constitutionnalité de l'article visant à proroger de dix ans le régime dérogatoire des exonérations partielles à hauteur de 50 % en matière de droits de succession, et proposait à l'époque de limiter à trois ans la prorogation de cette exonération. Enfin, il rappelait que d'autres moyens pouvaient appuyer la régularisation foncière, sans contredire le principe d'égalité devant l'impôt et en présentant une plus grande sécurité juridique.

Bien que la loi de mars 2017 n'ait pas été déférée devant le Conseil constitutionnel, il nous semble important de porter la plus grande attention au raisonnement constitutionnel utilisé pour voter ce texte. En l'état, nous réservons notre vote.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je salue à mon tour la qualité du travail du rapporteur. Nous voterons sans hésiter cette proposition de loi, d'autant qu'elle fait écho aux problématiques auxquelles les outre-mer sont confrontés. La délégation sénatoriale aux outre-mer vient justement d'entamer un travail consistant à identifier des règles originales pour surmonter des difficultés que nous ne parvenons pas à résoudre à législation constante, notamment celles qui concernent les indivisions et les zones des cinquante pas géométriques. Je regrette d'ailleurs que Jean-Jacques Panunzi n'ait pas intégré les outre-mer dans le périmètre de sa proposition de loi, tant leurs problématiques sont similaires à celles de la Corse.

Ce travail a commencé en Guyane et en Polynésie française, tandis que nous avons mis sur pied une commission *ad hoc* à Mayotte, à savoir la commission d'urgence foncière (CUF). J'ai récemment demandé la prorogation de son mandat pour une durée de dix ans, un délai qui permet justement d'éviter l'écueil de l'inconstitutionnalité puisque l'application de règles dérogatoires n'est prévue que pour une durée limitée. Encore faut-il,

pour mettre un terme à des dispositifs transitoires de ce type, que le travail soit terminé un jour.

M. François-Noël Buffet, président. – Voilà une question essentielle.

Mme Cécile Cukierman. – Je salue à mon tour le travail du rapporteur et partage son souhait de se concentrer sur le sujet de cette proposition de loi, sans anticiper d'autres débats s'agissant de ce territoire, ni d'autres difficultés pouvant exister dans les outre-mer comme en métropole en matière foncière.

Cette proposition de loi vise à apporter une réponse à un véritable enjeu de sécurisation. Présentant un caractère totalement dérogatoire, le texte peut même surprendre si l'on veut être dans l'épure juridique et constitutionnelle : pour autant, il résulte d'une histoire spécifique et d'un arrêté pris sur un territoire en 1801, territoire qui s'est profondément transformé depuis lors, notamment au niveau du littoral. Les régimes politiques successifs n'ont pas réussi à adapter cette décision qui avait un sens en 1801, mais qui l'a progressivement perdu.

Comme l'a souligné le rapporteur, les enjeux ont trait à la connaissance de la réalité cadastrale, à la transmission et à des problématiques d'indivision, ce qui renvoie plus largement à l'aménagement du territoire. Cette proposition de loi n'a pas vocation à répondre à la problématique de l'accès au logement en Corse, tout comme, d'ailleurs, le prochain texte constitutionnel qui pourrait nous être soumis.

Nous en resterons, pour notre part, à la problématique très spécifique que cible cette proposition de loi, et voterons ce texte.

M. Guy Benarroche. – Notre groupe ne peut que partager l'objectif de résorption du désordre cadastral en Corse, ne serait-ce que pour entretenir les zones naturelles ou pour faire appliquer les réglementations environnementales.

En dehors de la réserve de nature constitutionnelle exprimée par Pierre-Alain Roiron, je rappelle que nous avons proposé, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024, à l'initiative de Paul Toussaint Parigi, une prorogation des dispositifs de la loi de 2017 jusqu'en 2029, ce qui représentait déjà une durée non négligeable.

Si une prorogation de dix ans, sans disposer d'une évaluation ni de données complètes, nous semble un peu exagérée – c'est notre principale réserve –, nous voterons vraisemblablement en faveur de cette proposition de loi, texte d'exception qui vise à répondre à une problématique bien particulière. Seul un territoire corse autonome pourrait prendre des mesures efficaces, ce qui n'est bien entendu pas le cas aujourd'hui.

M. André Reichardt, rapporteur. – Il est bien question de proroger un système largement dérogatoire sur le plan civil et sur le plan fiscal. À l'issue de mes auditions, le nombre considérable de parcelles – 300 000, je le répète –

restant entre les mains de propriétaires décédés appelle, selon moi, une action résolue.

Malgré l'attribution au Girtec du travail de reconstitution du passé sur des décennies – voire sur des centaines d'années – que les notaires n'ont pas le temps d'effectuer, vingt à trente ans seraient encore nécessaires pour mener à bien ce chantier, ce qui soulève d'ailleurs la question du financement futur de ce groupement d'intérêt public.

Lors des dernières années, ce financement a été assuré par le programme exceptionnel d'investissement (PEI) pour la Corse, mais ce dernier a pris fin : nous verrons quel intérêt accordent la collectivité de Corse et l'État à cette résorption du désordre cadastral. Si le Girtec n'est plus financé, tout s'arrêtera, les notaires m'ayant assuré qu'il était rigoureusement impossible de mener les recherches nécessaires avant la fin de l'année 2027. C'est pourquoi je considère qu'une prorogation de dix ans n'a rien d'exagéré.

S'agissant de la constitutionnalité de la proposition de loi, je rappelle que les décisions du Conseil constitutionnel ont été rendues avant 2017. À l'époque, la commission des lois avait relevé que, selon le même Conseil constitutionnel, « le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ».

M. François-Noël Buffet, président. – Il me revient de vous indiquer le périmètre indicatif de la proposition de loi pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Je vous propose de considérer qu'il inclut les dispositions relatives aux dérogations civiles et fiscales applicables à la Corse en matière successorale.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté sans modification.

La réunion est close à 10 h 30.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 31 janvier 2024, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 22 (2023-2024) 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.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives **aux dérogations civiles et fiscales applicables à la Corse en matière successorale.**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. Jean-Jacques Panunzi, sénateur de la Corse-du-Sud et auteur de la proposition de loi

GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC POUR LA RECONSTITUTION DES TITRES DE PROPRIÉTÉ EN CORSE

Mme Yolande Rognard, présidente du conseil d'administration

CONSEIL RÉGIONAL DES NOTAIRES DE CORSE

M. Paul Cuttoli, président

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

Mme Isabelle Oudet-Giamarchi, sous-directrice des missions foncières et de la fiscalité du patrimoine

M. Nicolas Chayvialle, chef du bureau de la fiscalité du patrimoine

Mme Audrey Martinez, adjointe à la cheffe de la 2^{ème} section du bureau fiscalité patrimoniale, droits de mutation à titre gratuit, impôt sur la fortune immobilière

DIRECTION DES AFFAIRES CIVILES ET DU SCEAU

M. Rémi Decout-Paolini, directeur

Mme Raphaëlle Wach, cheffe du bureau du droit des personnes et de la famille

Mme Marie Piet, adjointe à la cheffe du bureau du droit de l'immobilier et du droit de l'environnement

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

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