

N° 334

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Annexe au procès verbal de la séance du 13 avril 1994

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'informatisation du livre foncier des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.*

Par M. André BOHL,

Senateur

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *président* ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authie, Bernard Laurent, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René Georges Laurin, Raymond Bouvier, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Berard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibon, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Louis Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Turk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10<sup>e</sup> législ.) : 948, 1063 et I. A. 158.

Sénat : 308 (1993-1994).

---

Droit local.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU LIVRE FONCIER D'ALSACE MOSELLE	4
II. LA STRUCTURE PROPOSÉE POUR L'INFORMATISATION DU LIVRE FONCIER : UN GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC	6
III. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : ADOPTER CONFORME LE TEXTE VOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	9
TABLEAU COMPARATIF	11

Mesdames, Messieurs,

Le livre foncier est l'homologue en Alsace Moselle du fichier immobilier en usage dans les autres départements, c'est-à-dire l'instrument assurant la publicité foncière prévue par la loi (mutations immobilières, mention des privilèges et hypothèques, etc...). Sa force juridique est toutefois plus considérable, car les inscriptions ou les radiations sur le livre foncier emportent présomption de l'existence ou de la disparition du droit inscrit, alors que les mentions au fichier immobilier ont seulement pour effet de rendre le droit opposable à des personnes déterminées par la loi.

Ainsi que le relève à juste titre l'exposé des motifs du projet de loi soumis à notre examen, les spécificités du livre foncier en font un instrument performant et fiable. Force est toutefois de constater que le support matériel du livre foncier –un registre à trois colonnes assorti de deux répertoires et sa méthode de tenue manuelle n'ont pas varié depuis sa création, validée dans la législation française par la loi du 1er juin 1924.

Pour conserver son efficacité et répondre aux exigences actuelles, le livre foncier doit donc être modernisé : en nous proposant son informatisation, le projet de loi qui nous est soumis (1993-1994, n° 148) répond ainsi à une nécessité et à une préoccupation exprimée depuis déjà près de dix ans tant par les collectivités locales que par les personnels des bureaux fonciers ou les professionnels du droit et de l'immobilier.

Votre rapporteur rappelle à ce propos que le Parlement s'est déjà prononcé pour cette informatisation, en adoptant une disposition issue d'un amendement présenté à cette fin le 27 mai 1993 par plusieurs députés d'Alsace Moselle lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1993. Cette disposition, que le

Sénat avait approuvée, a toutefois encouru la censure du Conseil constitutionnel, au motif qu'elle était étrangère à l'objet d'une loi de finances (décision n° 93-230 DC du 27 juin 1993).

Le projet de loi dont nous sommes aujourd'hui saisis, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture avec quelques modifications, rendrait donc effective une décision récente qui, sur le fond, n'appelle guère de nouveau commentaire.

## **I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU LIVRE FONCIER D'ALSACE MOSELLE**

L'excellente présentation du livre foncier d'Alsace Moselle dans le rapport présenté au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale par M. Raoul BÉTEILLE, à laquelle chacun pourra se reporter, dispense votre rapporteur de trop longues explications techniques.

- Du point de vue du droit de la publicité foncière, le livre foncier d'Alsace Moselle présente plusieurs spécificités qui, pour certaines, offrent d'indéniables avantages.

- En premier lieu, la gestion du livre foncier est confiée à des «juges du livre foncier», magistrats placés auprès des tribunaux d'instance conformément aux articles L. 911-4 et R. 911-5 à R. 911-13 du code de l'organisation judiciaire. Ces magistrats disposent de pouvoirs nettement plus étendus que ceux des conservateurs des hypothèques. Le juge du livre foncier peut en particulier examiner les contestations relatives aux inscriptions et statuer par des ordonnances, dont il surveille l'exécution par le greffier.

- Par voie de conséquence, le livre foncier d'Alsace Moselle relève du ministre de la justice, alors que la conservation des hypothèques dépend du ministre des finances.

- En matière de consultation, l'accès au livre foncier est plus ouvert et plus rapide que l'accès au fichier immobilier : toute personne faisant valoir un intérêt légitime est en effet admise à le consulter au bureau foncier, sans même devoir apporter la preuve de l'intérêt qu'elle invoque.

- Enfin, la force juridique de l'inscription au livre foncier l'emporte sur celle de la publicité à la conservation des hypothèques. Elle fait en effet naître, en droit alsacien mosellan, une présomption simple d'existence du droit inscrit (article 41 de la loi du

1er juin 1924), tandis qu'ailleurs la publicité foncière rend seulement l'acte opposable aux personnes déterminées par la loi (décret du 14 octobre 1955).

• Il convient d'autre part de souligner qu'en l'état actuel du droit, les frais de publicité immobilière sont moins élevés dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle que dans les autres départements français. L'intervention du juge du livre foncier y est en effet gratuite, alors que celle des conservateurs des hypothèques donne lieu à versement de «salaires» fixés par le code général des impôts. D'autre part, les départements d'Alsace Moselle ne perçoivent pas le droit d'enregistrement de 0,6 % prélevé dans le reste de la France sur les baux de plus de douze ans, sur les mutations entre vifs à titre gratuit et sur les acquisitions immobilières assujetties à la TVA (article 267 de l'Annexe III du code général des impôts).

La gratuité des actes de publicité foncière ne serait aucunement remise en cause par l'informatisation du livre foncier. En revanche, cette modernisation aura une incidence sur les droits d'enregistrement, puisque le Gouvernement a prévu d'étendre par voie réglementaire le droit de 0,6 % à l'Alsace-Moselle, en compensation de la quote part des trois départements concernés aux frais d'informatisation. Cette formule lui a paru préférable à la création d'une nouvelle taxe parafiscale affectée à l'opérateur chargé de conduire l'opération d'informatisation.

• En dépit de ses différents avantages, la présentation matérielle du livre foncier peut sembler quelque peu désuète. Il s'agit en effet d'un registre tenu manuellement, où sont portées sur trois colonnes les mentions afférentes à la désignation des immeubles, aux restrictions du droit d'en disposer et aux privilèges, hypothèques et modalités de séparation des patrimoines qui les grèvent.

Ces mentions sont indexées dans deux répertoires qui facilitent la consultation du registre : le répertoire des propriétaires et le répertoire des parcelles des différentes circonscriptions foncières - chaque commune d'Alsace-Moselle étant composée d'une ou plusieurs circonscriptions.

L'informatisation du livre foncier d'Alsace Moselle ne modifierait bien sûr en rien son statut légal ni la portée juridique des inscriptions. Elle simplifierait en revanche les opérations matérielles de tenue du livre et accroîtrait nettement la rapidité des inscriptions et des consultations et, partant, la sécurité des transactions.

Le recours à l'informatique est par ailleurs une condition *sine qua non* de l'interconnexion des différents bureaux fonciers d'Alsace-Moselle, qui offrirait à tout intéressé la possibilité d'obtenir

en temps réel les renseignements concernant la situation de tout bien immobilier situé en Alsace Moselle.

## **II. LA STRUCTURE PROPOSÉE POUR L'INFORMATISATION DU LIVRE FONCIER : UN GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC**

L'informatisation envisagée est une opération lourde. A titre indicatif, elle porte sur plus de 36 000 registres de 200 feuilles chacun, répartis entre 46 greffes et bureaux fonciers rattachés. Se pose dès lors un double problème de coût et de choix de l'opérateur, que le projet de loi propose de régler par la constitution d'un groupement d'intérêt public.

- D'après les renseignements recueillis par votre rapporteur, la réalisation concrète de cette opération d'informatisation a fait l'objet d'une étude préliminaire, financée pour l'essentiel par le Conseil interrégional des notaires des cours d'appel de Colmar et de Metz. Cette étude a abouti à l'élaboration d'un cahier des charges très détaillé, dont la mise en oeuvre s'élèverait à un coût global d'environ 40 millions de francs.

Par son ampleur, ce projet requiert le concours de plusieurs intervenants qui seront, outre l'Etat, les collectivités locales concernées (en particulier, la région Alsace et les trois départements d'Alsace Moselle), le Conseil interrégional des notaires et l'Institut du droit alsacien mosellan. Pourraient s'y joindre, en fonction des demandes ou des moyens proposés, différentes personnes morales de droit public ou privé susceptibles de participer à l'informatisation ou à son financement.

- Conformément à une proposition de l'Institut de droit local tendant à la création d'une personne publique à compétence locale, le projet de loi qui nous est soumis propose de réunir les intervenants à l'opération d'informatisation au sein d'un groupement d'intérêt public.

Il s'agit en l'occurrence d'une formule juridique assez récente, dont la création remonte à la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. Depuis, plusieurs groupements ont été créés au coup par coup par le législateur dans des domaines assez variés comme, par exemple, la formation continue, le développement du mécénat, l'aide à l'accès au droit, etc...

Faute d'un texte d'ensemble régissant le statut et le fonctionnement de cette catégorie de personnes morales, la qualification juridique exacte des groupements d'intérêt public demeure assez délicate. En pratique, ces groupements doivent être créés par la loi et représentent une formule intermédiaire entre les établissements publics proprement dits et les groupements d'intérêt économique.

Leurs principales caractéristiques résident à la fois dans leur objet –une opération finalisée et limitée dans le temps, axée le plus souvent sur le développement technologique– et dans leur mode de fonctionnement où la volonté des parties prédomine, moyennant la conclusion d'une convention constitutive.

L'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 constitue un modèle de référence, auquel renvoie d'ailleurs expressément l'article premier du projet de loi. Les règles principales fixées par la loi de 1982 seraient ainsi rendues applicables au groupement d'intérêt public chargé d'informatiser le livre foncier d'Alsace Moselle :

- le groupement serait doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ;

- le groupement ne donnerait pas lieu à la réalisation ni à la distribution de bénéfices ;

- les membres personnes morales de droit public disposeraient de la majorité des voix dans l'assemblée du groupement et au conseil d'administration désigné par elles ;

- un commissaire du Gouvernement serait nommé auprès du groupement ;

- la convention constitutive du groupement serait approuvée par l'autorité administrative et indiquerait notamment les modalités de la participation de chaque membre, les moyens qu'il mettra à la disposition du groupement et sa responsabilité face aux dettes. Le Gouvernement a précisé à ce propos qu'un projet de convention constitutive est en cours d'élaboration par les services des ministères concernés, de façon à permettre la constitution effective du groupement au plus tard en juin 1994. Le groupement serait bien sûr à durée déterminée et sauf prorogation, disparaîtrait une fois achevé le processus d'informatisation ;

- le groupement serait enfin soumis au contrôle de la Cour des comptes dans les conditions prévues par l'article 6 bis de la loi du 22 juin 1967 sur la Cour des comptes.

Le dernier alinéa de l'article 2 du projet de loi introduit néanmoins une différence statutaire par rapport à la loi du 15 juillet 1982. Il charge en effet le président du conseil d'administration -désigné par le Garde des Sceaux, ministre de la Justice- d'assurer le fonctionnement du groupement sous l'autorité du conseil d'administration, et lui confère la capacité d'engager le groupement dans ses rapports avec les tiers pour tout acte entrant dans son objet.

Dans les groupements placés sous le régime de la loi de 1982, au contraire, ces fonctions sont assurées par un directeur -distinct du président- nommé par le conseil d'administration lui-même et agissant sous l'autorité conjointe de ce conseil et du président du groupement.

Au cas présent, le Gouvernement souhaite que le groupement demeure une structure aussi souple que possible. A cette fin, le projet de convention constitutive ne prévoit pas la création d'un poste de directeur, les fonctions exécutives étant directement exercées par le président lui-même.

• En première lecture, l'Assemblée nationale s'est interrogée sur la nécessité de préciser dans la loi la liste des personnes morales appelées à participer dès le départ au groupement d'intérêt public.

Pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale, en particulier, il semblait inutile de procéder à une énumération susceptible de limiter la capacité contractuelle des parties et en fait sans véritable objet, dès lors qu'aux termes mêmes de l'article 2 du projet, *« toute autre personne morale de droit public ou privé peut, en outre, être admise comme membre du groupement »*. Un amendement de la commission tendait ainsi à supprimer purement et simplement cette énumération, au bénéfice de l'insertion dans l'article premier d'un alinéa plus général aux termes duquel le groupement aurait été composé de l'Etat, des collectivités locales concernées ainsi que d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé.

Deux motifs ont conduit le Gouvernement à s'opposer à cette initiative, finalement repoussée par l'Assemblée nationale.

Il a craint qu'en s'en remettant entièrement à un mécanisme d'adhésion volontaire -donc facultative- le législateur laisse aux collectivités locales et aux organismes intéressés la possibilité de ne pas adhérer au groupement, ne serait-ce qu'en raison des charges financières qu'entraînera leur participation à l'opération d'informatisation.

Le débat a d'autre part montré l'ambiguïté des termes «*collectivités locales concernées*», qui semblaient s'appliquer également aux communes alors que celles-ci n'ont a priori pas vocation à supporter le coût de l'opération d'informatisation.

Le Gouvernement a en revanche accepté l'amendement de suppression de l'article 3 du texte initial du projet de loi, relatif à la fixation par la convention constitutive des modalités de participation des membres du groupement au financement de ses activités et aux moyens mis à sa disposition. De fait, cette disposition aurait fait double emploi avec celles du sixième alinéa de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982, auquel renvoie déjà l'article premier du projet de loi.

### **III. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : ADOPTER CONFORME LE TEXTE VOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le texte issu de la délibération de l'Assemblée nationale ne comporte donc plus que deux articles :

- un article premier qui pose le principe de la création d'un groupement d'intérêt public chargé de l'informatisation du livre foncier et fonctionnant selon le régime prévu par l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 –étant rappelé que le principe de cette création a déjà été approuvé par le Sénat en juin 1993 ;

- un article 2, qui énumère les membres fondateurs du groupement tout en autorisant l'adhésion ultérieure des personnes morales publiques ou privées admises à y participer. Il incombera à la convention constitutive de fixer les modalités de leur adhésion, selon les règles négociées entre les parties et approuvées par les ministres de tutelle, conformément à la loi de 1982. Cet article attribue par ailleurs au président du groupement les fonctions ordinairement dévolues aux directeurs des groupements d'intérêt public.

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, la commission des Lois propose au Sénat d'adopter conforme ce projet de loi.

## TABLEAU COMPARATIF

N. B. : La commission des Lois propose au Sénat d'adopter conforme le projet de loi dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale
<p>Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France.</p>	<p>Article premier.</p>	<p>Article premier.</p>
<p>Art. 21.- Des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués entre des établissements publics ayant une activité de recherche et de développement technologique, entre l'un ou plusieurs d'entre eux et une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités de recherche ou de développement technologique, ou gérer des équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités.</p>	<p>Un groupement d'intérêt public chargé de <i>contribuer</i> à l'informatisation du livre foncier des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle <i>peut être créé</i> dans les conditions prévues par la présente loi et par l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France.</p>	<p><i>Est autorisée la création d'un groupement d'intérêt public chargé de l'informatisation ...</i></p>
<p>Le groupement d'intérêt public ne donne pas lieu à la réalisation ni au partage de bénéfices. Il peut être constitué sans capital. Les droits de ses membres ne peuvent être représentés par des titres négociables. Toute clause contraire est réputée non écrite.</p>		<p>...Moselle</p> <p>dans les...</p> <p>...France.</p>

**Texte de référence**

Les personnes morales de droit public, les entreprises nationales et les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public doivent disposer ensemble de la majorité des voix dans l'assemblée du groupement et dans le conseil d'administration qu'elles désignent

Un commissaire du Gouvernement est nommé auprès du groupement.

La convention par laquelle est constitué le groupement doit être approuvée par l'autorité administrative, qui en assure la publicité. Elle détermine les modalités de participation des membres et les conditions dans lesquelles ils sont tenus des dettes du groupement. Elle indique notamment les conditions dans lesquelles ceux-ci mettent à la disposition du groupement des personnels rémunérés par eux.

Le groupement d'intérêt public est soumis au contrôle de la Cour des comptes dans les conditions prévues par l'article 6 bis de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967.

**Texte du projet de loi**

**Art. 2.**

Le groupement d'intérêt public est constitué :

1° de l'Etat ;

2° de la région Alsace ;

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

**Art. 2.**

Sans modification.

Texte de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale
<p><i>Art. 21, al.8.</i> Le directeur du groupement, nommé par le conseil d'administration, assure, sous l'autorité du conseil et de son président, le fonctionnement du groupement. Dans les rapports avec les tiers, le directeur engage le groupement pour tout acte entrant dans l'objet de celui-ci.</p>	<p>3° des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle .</p> <p>4° du conseil interrégional des notaires des cours d'appel de Colmar et de Metz ,</p> <p>5° de l'Institut du droit local alsacien-mosellan.</p> <p>Toute autre personne morale de droit public ou privé peut, en outre, être admise comme membre du groupement.</p> <p>Le président du conseil d'administration est désigné par le Garde des sceaux, ministre de la justice. Sous l'autorité du conseil, il assure le fonctionnement du groupement. Dans les rapports avec les tiers, il engage le groupement pour tout acte entrant dans l'objet de celui-ci.</p>	<p>Art. 3</p> <p><i>Supprime.</i></p>
	<p>Art. 3.</p>	
	<p>La convention constitutive du groupement détermine les modalités de participation des membres au financement des activités ou celles de l'association des moyens de toute nature mis par chacun à la disposition du groupement.</p>	