

L'accès aux données du marché foncier

L'accès aux données du marché foncier est théoriquement réglé depuis ... 1771. C'est en effet à la fin du règne de Louis XV que fut institué l'obligation de faire enregistrer les actes de mutation, de prise de servitudes réelles et d'hypothèque, avec l'obligation d'en assurer la conservation afin que des copies puissent en être délivrées à toute personne qui en ferait la demande. L'institution de la Conservation des hypothèques constituait pour l'époque un grand progrès ni la Révolution ni l'Empire n'y touchèrent. La seule réforme importante fut, en 1953, la création du fichier immobilier qui permettait de retrouver tous les actes concernant un bien identifié par ses références cadastrales (pour les mutations antérieures, il est nécessaire de connaître la date de l'acte pour en obtenir copie. Il n'est donc pas faux de dire qu'en France la transparence des marchés fonciers et immobiliers est bien assuré, au sens où il est possible à chacun de connaître les toutes les conditions d'acquisition des différents appartements de son immeuble. N'importe quel fan peut en faire autant avec la villa ceinte de hauts murs de sa vedette préférée. Il n'en coûte que le versement d'une petite redevance pour chaque copie et un délai d'attente de quelques jours ou quelques semaines.

Outre sa fonction juridique première, le système est donc parfait pour satisfaire les curiosités, mais il ne permet nullement d'étudier le marché puisque, indépendamment de son coût, il ne donne pas la liste des biens ayant fait l'objet d'une mutation, au cours de la dernière période, dans un secteur géographique donné.

Un expert foncier ou immobilier ne peut utiliser les Hypothèques que pour avoir la confirmation d'une mutation dont il aura appris l'existence par ailleurs et en obtenir alors les conditions exactes. Mais cela ne lui permettra pas de découvrir tous les termes de comparaison sur lesquels il pourrait s'appuyer pour évaluer un bien particulier.

A fortiori, l'économiste à la recherche de bases de données sur les mutations, pour réaliser une étude des marchés fonciers et immobiliers, ne pourra évidemment pas utiliser un tel accès à l'information, sauf à obtenir l'autorisation de consulter directement l'ensemble des données pour les codifier et les saisir. Ce qui posera souvent problème s'agissant d'une conservation juridique.

Les collectivités publiques en charge de la conduite de politiques foncières ont pourtant besoin de tels suivis des marchés pour ne pas se retrouver dans la situation de devoir agir à l'aveuglette. Faute de mieux, les communes les plus entreprenantes ont pris l'habitude d'utiliser leur droit de préemption pour obtenir, à travers les DIA (déclarations d'intention d'aliéner) qui leurs sont alors envoyé, des informations sur les mutations. C'est, à la limite, un détournement de procédure puisque le droit de préemption n'a pas été fait pour observer les marchés, et il est quand même absurde de retarder toutes les ventes de deux mois, si c'est dans le seul but d'en avoir connaissance. Le « coût de l'information » n'aura jamais été aussi prohibitif ! Même si ce sont les acteurs du marché qui le supporte. Et puis l'observation ainsi obtenue est peu efficace car elle ne couvre jamais qu'un territoire de dimension insuffisante pour donner une bonne compréhension du marché.

Les parlementaires ont donc, à plusieurs reprises, depuis les années 1960, demandé que soit mise à disposition des collectivités territoriales et des administration de l'Etat les données sur les mutations foncières et immobilières tels qu'elles sont détenues par

les services domaniaux et fiscaux. Cela devait aboutir à l'introduction d'un système de communication des données, dans la *loi Aménagement* de juillet 1985 (voir encadré)

Loi 85.729 du 18 juillet 1985

(...)

Art 14. Il est inséré dans le II de la section II du chapitre III du titre II du livre des procédures fiscales, après l'article L.135 A, un article L.135 B ainsi rédigé :

« Art. L.135 B. – Les services de l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics à caractère administratif peuvent se faire communiquer par l'administration fiscale les éléments d'information que celle-ci détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement. Cette administration ne peut, dans ce cas, se prévaloir de la règle du secret.

« Ces dispositions ne font pas échec au secret de la défense nationale.

« Les personnes qui, en application du présent article, sont appelées à connaître de ces informations, sont elles-mêmes soumises au secret professionnel, dans les termes de l'article 378 du code pénal. »

Une instruction interministérielle (Finances, Equipement) était mise au point l'année suivante et publiée juillet 1987 pour organiser pratiquement la communication des données et, en particulier, déterminer la liste des informations que les agents des collectivités publiques étaient autorisés à saisir pour chaque mutation (voir encadré page suivante)

Circulaire 87-60 du 7 juillet 1987 (Equipement, Economie)

(...)

« Les informations communicables sont limitativement énumérées sur la liste jointe en annexe 2 à la présente note(...)

« Annexe 2. Liste des informations communicables par les directions des services fiscaux en application de l'article L.135 B du code des procédures fiscales :

1. Numéro d'identification administrative de l'acte (en vue d'une vérification éventuelle en cas d'anomalie) : date de la publication, volume et numéro figurant dans la mention de publicité.
2. Références cadastrales du bien.
3. Date de l'acte.
4. Nature de la transaction.
5. Profession du vendeur (ou catégorie de personne morale)
6. Année de naissance du vendeur.
7. Commune de naissance du vendeur.
8. Profession de l'acquéreur (ou catégorie de personne morale)
9. Année de naissance de l'acquéreur.
10. Nature du bien.
11. Superficie du terrain.
12. Année de la précédente mutation (si elle est connue).
13. Montant de la transaction (en spécifiant si H.T. ou T.T.C.)
14. Destination du bien (in déclaration pour l'administration) : engagement de maintenir un bâtiment ou une partie de bâtiment à usage d'habitation, engagement de construire, engagement d'exploiter un immeuble à usage agricole).

15. Origine de propriété (succession ou acquisition)
(...)

Un certain nombre d'observatoires fonciers locaux ont pu se développer sur cette base, sur l'échelle de l'agglomération, du département, ou même de la région.

Il restait le problème de l'accès à l'information des justiciables, expropriés ou préemptés. Pour eux, une proposition de loi plus radicale fut déposée en février 1992 par un grand nombre de députés de droite (dont Nicolas Sarkozy) visant à permettre la consultation de toutes les mutations en mairie ou en préfecture, ainsi que cela se fait dans d'autres pays développés (encadré)

Proposition de loi du 19 février 1992

Article unique

« Lorsqu'en vu de sa publicité foncière, il est procédé au dépôt au bureau des Hypothèques d'un acte, extrait d'acte ou décision judiciaire portant aliénation ou constatant l'aliénation à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, d'un immeuble ou partie d'immeuble, copie en est simultanément transmise par le déposant au représentant de l'Etat dans le département et au maire de la commune du lieu de situation de l'immeuble.

Le représentant de l'Etat et le maire tiennent ces copies à la disposition du public »

Cette proposition fut oubliée par la suite et ne fut jamais soumise au vote des parlementaires. C'est dommage car cela aurait évité que la Cour européenne des Droits de l'Homme ne condamne la France le 24 avril 2003 (arrêt Yvon) au motif que la procédure française de l'expropriation n'était pas « équitable » du fait que l'exproprié ne disposait pas du même accès aux données du marché que l'expropriant¹.

Par ailleurs, les bases de données d'origine notariale qui s'étaient développées entre temps (Perval) offraient de nouvelles possibilités très intéressantes pour l'étude du marché des logements mais n'étaient toujours pas utilisable pour une bonne observation des marchés fonciers du fait de leur caractère lacunaire (en particulier sur les plus importantes opérations d'acquisition par les aménageurs, les notaires et leurs clients étant libres du choix des informations qu'ils livraient) et surtout de l'absence de renseignement possible sur la constructibilité des terrains mutés.

C'est dans ce contexte que l'amendement du sénateur Thierry Repentin (PS) était voté par le Sénat le 6 avril 2006 et confirmé par l'Assemblée nationale le 31 mai pour devenir l'article 21 de la loi Borloo dite ENL « Engagement national pour le logement » du 13 juillet dernier (voir encadré).

Loi « ENL » 2006-872 du 13 juillet 2006

(...)

« Chapitre V. Accroître la transparence du marché foncier.

« Art 21. L'article L.135 B du livre des procédures fiscales est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :

¹ Voir René Hostiou « L'expropriation aux normes européennes », Etudes foncières n°115 pages 7-12

« L'administration fiscale transmet gratuitement, à leur demande, aux propriétaires faisant l'objet d'une procédure d'expropriation, aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, aux établissements publics administratifs, et aux établissements publics visés aux articles L.321-1, L.324-1 et L.326-1 du code de l'urbanisme, les éléments qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaire à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement. Cette administration ne peut, dans ce cas, se prévaloir de la règle du secret. »

2° Au début de la première phrase du sixième alinéa, les mots : « Elle est également tenue de leur transmettre, à leur demande, » sont remplacés par les mots : « Elle transmet également gratuitement, à leur demande, aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunal dotés d'une fiscalité propre et à l'Agence nationale de l'habitat, ».

(...)

Comme on le voit, il s'agit d'un élargissement du dispositif de 1985 d'accès aux mutations, d'une part en direction des EPCI et de nouveaux organismes publics comme les EPF (Etablissements publics fonciers) et d'autre part, ce qui est le plus nouveau, en direction de certains utilisateurs privés, en particuliers lors des procédures d'expropriation

Pour autant une série de questions pratiques doivent être résolus d'urgence si l'on ne veut pas voir se multiplier les cas de contentieux lors des expropriations. Il est clair que les services fiscaux ne peuvent pas laisser des personnes privées venir fouiller dans leurs archives. La solution devrait donc se trouver dans la mise à disposition de logiciels de recherche du type « Œil » qui existent déjà dans les services ou d'extraction de ceux qui sont en train de les remplacer, afin d'être en mesure de détecter les possibles termes de référence pour aller ensuite demander copie des actes correspondants aux Hypothèques

Dans le cas des collectivités et personnes publiques appelés à suivre les marchés fonciers, il suffit de réactiver la mise en œuvre effective de la circulaire de 1987. La liste des informations qu'il est possible de saisir à partir de chaque acte de mutation reste bonne. Pour certains traitements, tout juste serait-il utile d'ajouter la saisie des informations sur « la commune de naissance de l'acquéreur » (sur certains territoire, il est utile d'identifier l'origine géographique des acquéreurs puisque ce sont eux qui font le marché) ainsi que « le prix de la précédente mutation si il figure sur l'acte ».

(...)

Depuis la rédaction de ce texte, une circulaire UHC en date du 11 septembre 2006 et une note DGI du 26 décembre 2007, ont été publiées pour organiser officiellement la communication des données...