

LES CONSERVATIONS DES HYPOTHEQUES :

LEUR FONCTIONNEMENT, LA PRATIQUE DES SURETES REELLES

La présente annexe a pour but, dans un premier temps, de présenter le fonctionnement des conservations des hypothèques et son évolution récente depuis le déploiement de l'application informatique FIDJI. Dans un deuxième temps, elle établit une synthèse des observations faites sur différents aspects concrets de la chaîne de traitement des sûretés réelles, depuis leur constitution chez le notaire jusqu'à leur réalisation éventuelle en justice. Ces constatations font suite à l'exploitation d'échantillons d'inscriptions dans les cinq conservations des hypothèques visitées par la mission, à savoir le deuxième bureau de Lille, le premier bureau de Rennes et les deuxième, troisième et quatrième bureaux de Créteil. Le coût des inscriptions n'est pas évoqué ici car il est longuement détaillé dans une annexe réservée à cet effet.

Les résultats détaillés de l'exploitation de ces échantillons sont diffusés dans un document séparé, reprenant les constatations bureau par bureau.

1. LE FONCTIONNEMENT DES CONSERVATIONS DES HYPOTHEQUES

Les conservations des hypothèques, au nombre de 354 sur l'ensemble du territoire national, ont pour principale mission de tenir à jour le fichier foncier de leur ressort géographique. L'activité de mise à jour du fichier est schématiquement consacrée, pour les deux tiers, à la publication des actes (suite à mutation à titre onéreux et gratuit) et, pour le tiers, restant aux inscriptions hypothécaires.

1.1 Le fichier foncier

Le fichier foncier recense l'ensemble des propriétés bâties et non bâties, leurs propriétaires et leur situation hypothécaire. Les informations disponibles aujourd'hui remontent jusqu'en 1955. Toute mutation à titre onéreux ou gratuit d'immeuble est enregistrée dans le fichier.

Jusqu'à l'implantation de l'application FIDJI, ce fichier se présentait sous la forme de fiches manuscrites, soit urbaines, classées par commune puis par référence cadastrale (section du plan, numéro de lot), soit rurales, classées par propriétaire.

Une fiche urbaine est composée de trois parties relatives à la désignation de l'immeuble, à la désignation des lots ou des appartements et aux formalités concernant l'immeuble. La partie relative aux formalités est séparée en deux colonnes.

La première colonne, intitulée "mutations / servitudes actives", retrace l'historique de propriété d'un bien en reprenant la référence cadastrale du bien, la date de signature de l'acte de vente, de sa publication au fichier foncier, l'identification du vendeur et de l'acquéreur, du notaire ayant authentifié la transaction et le prix du bien.

La seconde colonne, intitulée "charges, privilèges et hypothèques" décrit l'évolution de la situation hypothécaire du bien. Elle détaille la nature des sûretés inscrites (hypothèque conventionnelle, légale, judiciaire, privilège de prêteur de deniers, privilège du vendeur), leur

date de dépôt à la conservation¹, de publication, le montant du principal², des accessoires³, le taux d'intérêt, la date d'exigibilité, la date d'effet de l'inscription⁴, les mentions en marge, la radiation des sûretés précédemment inscrites.

1.2 La dématérialisation du fichier foncier

L'implantation de l'application informatique FIDJI a réellement démarré dans les conservations en 1999. La dématérialisation du fichier foncier a consisté d'une part à scanner l'ensemble des fiches rurales et urbaines pour les rendre consultables à l'écran. Ce fichier passif est appelé "base d'images associées" (BIA).

D'autre part, tous les actes nouveaux arrivant à la conservation, au lieu d'être inscrits sur les anciens supports papier ont été directement saisis dans l'application FIDJI. La nouvelle base de données, encore appelée "flux FIDJI", se constitue ainsi progressivement, au fur et à mesure de la saisie de nouvelles formalités. Cette information nouvelle est active : la base de données peut être interrogée en utilisant les différentes clefs d'entrée que sont la référence cadastrale du bien, le nom du propriétaire, les références de l'étude notariale, le type de formalité... C'est grâce à cet outil que l'analyse développée par la mission sur la pratique des inscriptions hypothécaires a pu être conduite.

Pour connaître la situation hypothécaire d'un bien, il est maintenant nécessaire de consulter indépendamment les deux sources, d'une part la BIA pour avoir une image de la situation au moment où le fichier a été scanné et, d'autre part, FIDJI, pour recenser ce qui a été inscrit depuis l'informatisation du fichier. Ces consultations demandent une intervention manuelle, les liens entre la BIA et le flux FIDJI étant ténus. Cet inconvénient devrait disparaître progressivement, mais néanmoins lentement. Plus le flux va gagner en ancienneté, moins le besoin d'accéder à la BIA se fera ressentir.

Le déploiement de FIDJI dans les conservations a été mené progressivement sur près de cinq années et a été achevé au début de l'année 2004.

1.3 Les conséquences de l'informatisation

1.3.1 L'amélioration des délais

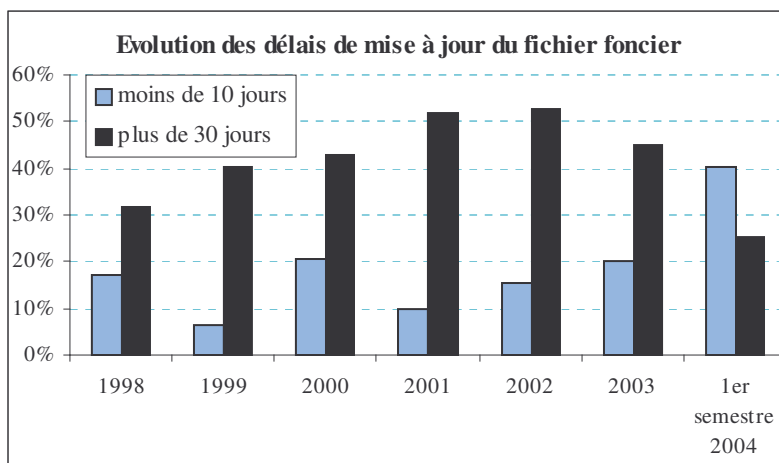
Durant la période d'implantation de l'application dans les conservations des hypothèques, les délais de mise à jour du fichier, tous types de formalités inclus, se sont, dans un premier temps, allongés, puis l'utilisation de l'outil informatique s'est ensuite traduite par un raccourcissement des délais de traitement et la résorption des stocks de formalités à enregistrer.

¹ La date de dépôt est la date à laquelle l'acte authentique est déposé à la conservation pour publication. Dans le cas d'une hypothèque, celle-ci prendra rang à la date de dépôt même si elle n'est publiée par la conservation des hypothèques que plusieurs jours ou semaines plus tard.

² Le principal est la somme garantie par la sûreté ; elle correspond généralement au montant emprunté.

³ Les accessoires sont fixés par le créancier et permettent, en cas de défaut du débiteur, de couvrir les frais liés à la procédure ; ils sont généralement fixés à 20% du principal.

⁴ La date d'exigibilité correspond à la dernière échéance du prêt. La date d'effet est la date au delà de laquelle l'inscription est périmée ; elle est fixée au plus deux ans après la date d'exigibilité.



Depuis 2001, la part des conservations des hypothèques ayant des délais de mise à jour du fichier, c'est à dire de publication des actes et inscriptions, inférieurs à 10 jours ne cesse de progresser, passant de 10% en 2001 à plus de 40% à la fin du premier semestre 2004. Inversement, le nombre des conservations dont les délais dépassent 30 jours diminue régulièrement depuis 2002. En outre, pour la première fois depuis l'implantation de FIDJI, la part des conservations affichant un délai de publication de plus de 30 jours est, au 30 juin 2004, inférieure à celle observée en 1998 (25% à la fin du premier semestre 2004 contre 32% en 1998).

L'informatisation a aussi permis d'accélérer la délivrance des renseignements sommaires urgents⁵ aux notaires et aux avocats. La DGI a fait de la délivrance des renseignements sommaires urgents en moins de 10 jours un indicateur de la qualité du service rendu à l'usager. Elle s'est engagée à ce que tous les documents sommaires urgents soient, en 2004, délivrés en moins de 10 jours.

	Délais de délivrance des renseignements sommaires urgents, part des renseignements délivrés en moins de 10 jours		
	au 31/12/1999 (en jours)	au 31/12/2002	au 30/09/2004
Créteil 2 ^{ème} bureau	22	100,00%	99,98%
Créteil 3 ^{ème} bureau	17	100,00%	100,00%
Créteil 4 ^{ème} bureau	30	99,85%	100,00%
Lille 2 ^{ème} bureau	31	77,23%	100,00%
Rennes 1 ^{er} bureau	47	92,63%	100,00%

Affichant un délai de 47 jours pour délivrer les renseignements sommaires urgents à la fin de l'année 1999, le premier bureau de Rennes a délivré au cours du premier semestre 2004 l'intégralité des renseignements dans un délais de moins de 10 jours.

Au 30 juin 2004, 87% des conservations ont délivré 99% des renseignements sommaires urgents du premier semestre dans un délai de moins de dix jours. Il reste encore, au premier semestre 2004, 18 conservations qui ont délivré au moins 5% des renseignements sommaires urgents en plus de 10 jours.

⁵ Les renseignements sommaires urgents sont les états hypothécaires demandés, par exemple, par les notaires pour établir les actes de vente. Avant de faire signer l'acte de vente d'un bien, le notaire vérifie que ce dernier n'est grevé par aucune inscription ; c'est le renseignement sommaire urgent "hors formalité" qui lui fournit cette information. Une fois l'acte signé, il vérifie qu'aucune inscription intercalaire n'a été inscrite entre temps sur le bien grâce au renseignement sommaire urgent "sur formalité" (car accompagnant le dépôt d'une formalité, en l'occurrence la vente).

L'implantation de FIDJI se traduit donc par une amélioration de la qualité du service rendu par les conservations, non seulement en termes de délais mais aussi en termes de fiabilité de l'information fournie. En effet, lors de la délivrance d'un renseignement sommaire urgent, FIDJI permet de savoir si des formalités relatives à l'immeuble concerné sont en attente, c'est à dire ont été déposées entre la dernière date de publication du fichier et le jour où est édité le renseignement. Ainsi, même si la mise à jour du fichier ne se fait pas au fil de l'eau, il est quand même possible de délivrer un renseignement ne comportant aucune incertitude. Cette amélioration de la qualité des renseignements conduit à réduire le risque encouru par les notaires qui engagent leur responsabilité. En effet, celle-ci est engagée dans le cadre d'une vente, par exemple si l'on découvre, lors du dépôt de la formalité, que le bien se trouve grevé d'une inscription hypothécaire déposée postérieurement à la délivrance du "renseignement sommaire urgent hors formalité".

1.3.2 Des gains de productivité

La généralisation de l'utilisation de FIDJI a permis de réaliser des gains de productivité non négligeables qui se sont tout d'abord concrétisés par la réduction des délais de mise à jour du fichier, puis ensuite par la réduction des effectifs.

En 2003, les effectifs des conservations qui étaient de près de 5 800 personnes ont diminué de 250 postes ; en 2004, ils ont été réduits de 223 postes. Il est prévu qu'ils baissent à nouveau de 179 postes en 2005. En l'espace de deux ans, la baisse des effectifs atteint donc 11%.

Au regard des délais particulièrement performants de mise à jour du fichier (moins de deux jours) de certaines conservations dans lesquelles il n'est pas prévu de suppression d'emplois en 2005, il paraît clair que tous les gains de productivité n'auront pas, à cette date, encore été retirés de l'implantation de FIDJI.

Le même type de raisonnement conduit à s'interroger sur l'efficacité qu'il y a, du point de vue de la dépense publique, à maintenir des conservations qui fonctionnent avec un nombre restreint d'agents, affichent des délais de mise à jours du fichier raisonnables et une productivité par agent plutôt faible, inférieure à 600 actes au cours du premier trimestre 2004. En 2005, 18 conservations devraient avoir un nombre d'emplois implantés inférieur à 6 et 113, inférieur à 10.

Pour poursuivre les efforts de réduction d'effectifs consécutifs à l'informatisation du fichier, il paraît maintenant nécessaire de s'interroger sur le nombre optimal de conservations des hypothèques nécessaire au bon fonctionnement et à la qualité du fichier foncier. 354 est vraisemblablement un nombre trop élevé. Une étude précise, qui n'entre pas dans le champ de la présente mission, serait à mener.

1.3.3 Les changements d'organisation

Tant que le fichier foncier était tenu manuellement sur des fiches cartonnées, l'activité des agents des conservations des hypothèques était morcelée, découpée en quatre tâches principales et le traitement des dossiers, séquentiel.

L'arrivée de l'outil informatique n'a, pour l'instant, pas conduit à modifier partout cette organisation. Ainsi, le fonctionnement du deuxième bureau de Lille et celui du premier bureau de Rennes reposent sur :

➤ une cellule de dépouillement, taxation, enregistrement qui assure principalement le dépouillement civil et fiscal des formalités, l'exécution de toute les opérations comptables et la création et l'enregistrement informatique des dossiers de réquisitions (demandes de renseignements) ;

- une cellule qui traite les réquisitions hors et sur formalités ;
- une équipe au service du fichier qui traite en "première main" la publication des actes, c'est à dire qu'elle les analyse et les enregistre dans FIDJI ;
- et une deuxième équipe, dite de "deuxième main", au service du fichier qui vérifie le travail fait en première main et procède à l'arrêté de publication des formalités.

A Créteil, les deuxième et troisième bureaux avaient déjà mis en place, lors de la mission, l'organisation dite "intégrée". Le quatrième bureau était en train de la mettre en place. Cette organisation intégrée est fondée sur la suppression du morcellement des tâches et le traitement par une même personne, de bout en bout, de chaque dossier.

Une première cellule restreinte est chargée de la réception, du tri et de la création des dossiers dans l'application FIDJI. Elle traite les renseignements sommaires urgents. Une deuxième équipe, composée de la majeure partie de l'effectif, traite les actes en première main en effectuant le dépouillement civil et fiscal des pièces, les opérations de taxation, d'enregistrement et de publication. Cette équipe assure aussi la vérification des renseignements sommaires urgents. Enfin, une troisième équipe, à l'effectif variable, prend en charge le travail de "deuxième main" en vérifiant les pièces et procédant à l'arrêté de publication.

Le passage à une organisation intégrée demande de revoir les habitudes des agents et de les former à des tâches qui leur sont jusque là étrangères. Il demande aussi de revoir en partie la hiérarchie des tâches qui s'est installée au sein des conservations. Dans l'organisation traditionnelle, bien souvent, les quelques agents les plus expérimentés sont affectés à la "deuxième main". L'organisation intégrée demande au contraire d'avoir des agents compétents sur l'ensemble de la chaîne de traitement et multi-tâches dès la "première main". L'exigence qu'elle requiert en termes de qualité de travail semble rebuter certains conservateurs et chefs de contrôle⁶, ceux-ci considérant que leurs équipes ne fournissent pas un travail de qualité suffisante pour passer à l'organisation intégrée.

Ces arguments n'ont pas nécessairement paru pertinents à la mission dans la mesure où le passage à l'organisation intégrée paraît être un facteur de motivation des agents. Traiter un dossier dans son ensemble, de la taxation à l'enregistrement, est un travail qui comporte davantage d'attrait que le travail répétitif de l'organisation classique. Mais, comme tout changement d'organisation, cela nécessite un accompagnement de la part de l'encadrement et suppose une période d'apprentissage peu gratifiante. Ces aspects semblent de nature à dissuader certaines équipes. Pourtant, les équipes qui ont franchi le cap de l'organisation intégrée disent avoir gagné en efficacité, en intérêt du travail et même en qualité. Se réfugier derrière la qualité médiocre du travail actuel pour ne pas changer d'organisation ne semble pas être un argument recevable.

2. L'ANALYSE DE DOSSIERS

Les investigations menées dans les cinq bureaux visités ont permis de mesurer non seulement le travail réalisé par la conservation des hypothèques, mais aussi d'apprécier le travail réalisé en amont par les notaires et, en aval, d'observer le déroulement des procédures de saisie devant les tribunaux lors des adjudications. Cette partie reprend les principales conclusions issues des échantillons analysés, en suivant l'ordre chronologique de la vie d'une inscription hypothécaire.

⁶ Il s'agit de l'adjoint du conservateur.

2.1 La qualité des actes

S'ils présentent des défauts de forme, des incohérences ou ne sont pas complets, les actes déposés à la conservation peuvent faire l'objet d'un refus de dépôt ou d'un rejet de formalité.

Les motifs de refus et de rejet sont strictement encadrés et résultent des dispositions du Code civil, du Code général des impôts et des deux décrets de 1955 relatifs à la publicité foncière.

2.1.1 Les refus de dépôt

Lorsque l'information défailante a un caractère fondamental, le document fait l'objet d'un refus. Il est alors retourné au notaire et n'est pas considéré comme ayant été déposé à la conservation. Dans le cas d'une inscription hypothécaire, cela signifie qu'elle ne peut prendre rang à sa première réception à la conservation ; elle ne prendra rang que lorsqu'elle reviendra, l'erreur corrigée.

Parmi les causes de refus se trouvent : l'erreur sur le ressort géographique du bureau, le défaut de dépôt du bordereau (c'est à dire du document récapitulatif précisant le contenu des divers documents déposés à la conservation), le défaut de paiement de la taxe de publicité foncière et du salaire du conservateur, l'omission de l'extrait cadastral ou des références à l'état descriptif de division⁷.

Dans les échantillons analysés, 75 refus d'hypothèque conventionnelle et 72 refus de privilège de prêteur de deniers, soit un total de 147 refus, les causes de refus qui reviennent le plus fréquemment sont le défaut de paiement de la taxe de publicité foncière et du salaire du conservateur, l'erreur sur le ressort géographique de la conservation et l'omission des références de l'état descriptif de division.

Motif du refus	Privilèges		Hypothèques		Ensemble	
	Fréquence	En %	Fréquence	En %	Fréquence	En %
Immeuble situé hors du ressort de la conservation	24	33,3%	18	24,0%	42	28,6%
Omission des références de l'état descriptif de division et des fractions	11	15,3%	14	18,7%	25	17,0%
Défaut de paiement d'avance de la TDPF ou du salaire	8	11,1%	27	36,0%	35	23,8%
Autres	29	40,3%	16	21,3%	45	30,6%
Ensemble	72	100,0%	75	100,0%	147	100,0%

Cet échantillon montre que les erreurs sur le ressort géographique de la conservation sont à l'origine de 28% des refus. Il s'agit là clairement d'erreurs d'inattention de la part des études notariales puisque pour établir l'acte, elles ont dû au préalable se procurer un état hypothécaire auprès du bureau géographiquement compétent.

Le défaut de paiement de la taxe de publicité foncière et du salaire du conservateur apparaît comme le deuxième motif de refus le plus fréquent. Il s'agit là encore d'erreurs qui ne peuvent être imputées au pointillisme de la conservation. Il concerne près de 24% de l'échantillon, mais sa fréquence est plus élevée (36%) pour les hypothèques conventionnelles (oubli de la taxe de publicité foncière qui n'est pas due sur les privilèges). Arrivent ensuite les omissions des références à l'état descriptif de division (17% de l'échantillon), un peu plus fréquentes pour les

⁷ L'état descriptif de division est le document qui permet d'identifier les fractions de propriété dans les immeubles collectifs (division de l'immeuble en lots, identification de chacun de ces lots...).

hypothèques conventionnelles en raison des acquisitions d'immeubles en l'état futur d'achèvement⁸.

Le taux de refus, tous types de documents confondus, au niveau national diminue depuis trois ans : il est passé de 6,80% en 2001 à 6,19% en 2003. Dans les cinq conservations visitées, le taux de refus des seules inscriptions de sûretés réelles est inférieur au taux calculé pour l'ensemble des documents. Cela tient au fait que, lorsqu'un acte de vente fait l'objet d'un refus, les inscriptions qui l'accompagnent ne sont alors pas refusées, mais seulement rejetées (elles prennent donc rang ; Cf. infra). En corollaire, le taux de rejet des hypothèques et privilèges est plus élevé que le taux de rejet calculé tous types de documents confondus. Par ailleurs, le taux de refus des hypothèques conventionnelles est plus élevé que celui des privilèges de prêteur de deniers en raison du nombre plus élevé de refus relatifs à l'état descriptif de division et au défaut de paiement de la taxe de publicité foncière.

2.1.2 Les rejets de formalité

Les rejets de formalité correspondent à des erreurs qui n'emportent pas de conséquences majeures sur le fond du document. Pour autant, ce sont des erreurs qu'il est nécessaire de corriger puisqu'elles peuvent concerner, par exemple, des incohérences dans la désignation des parties ou des immeubles.

Les échantillons portent sur un total de 206 rejets relatifs, pour une moitié, à des hypothèques conventionnelles et pour l'autre, à des privilèges de prêteur de deniers. Il n'apparaît pas de typologie particulière des rejets selon la nature de l'inscription, privilège de prêteur de deniers ou hypothèque conventionnelle.

Le principal motif de rejet des inscriptions hypothécaires est de loin le défaut de publication du titre de propriété⁹ ; il est à l'origine de près de 62% des rejets. Arrivent ensuite les discordances avec les titres publiés ou dans la désignation des parties et des immeubles. Ces problèmes de discordances sont à imputer à des erreurs d'inattention dans les études notariales puisqu'elles se traduisent concrètement par des énonciations différentes d'un document à l'autre.

Motif du rejet	Ensemble	
	Fréquence	En %
Défaut de publication du titre	127	61,7%
Discordance avec les titres publiés	37	18,0%
Discordance de désignation des immeubles	23	11,2%
Discordance de désignation des parties	6	2,9%
Autres	13	6,3%
Ensemble	206	100,0%

Le taux de rejet, tous types de documents confondus est 9,7% au niveau national en 2003, en légère baisse sur la période récente (il était de 10,4% en 2001). Dans les cinq conservations des hypothèques entrant dans le champ de l'étude, il est du même ordre de grandeur. Mais le taux de rejet des seuls hypothèques conventionnelles et privilèges de prêteur de deniers est d'environ le double ; cette situation est le corollaire d'un taux de refus plus faible pour les inscriptions hypothécaires que pour l'ensemble des actes.

⁸ Il est relativement fréquent pour les constructions collectives neuves que l'état descriptif de division fasse l'objet de modifications ou de précisions et soit en attente de publication, ce qui peut expliquer les difficultés à y faire référence.

⁹ Cette situation se produit quand la publication de l'acte de vente fait l'objet d'un refus.

Les notaires disposent d'un délai d'un mois pour régulariser un rejet. Toutefois, un même dossier peut faire l'objet de plusieurs rejets successifs, ce qui explique des délais de régularisation parfois supérieurs au mois. La régularisation se fait par l'intermédiaire d'une reprise pour ordre¹⁰ lorsque le rejet est dû à l'absence de dépôt du titre de propriété et n'est soumise à aucun frais supplémentaire. En revanche, lorsqu'elle se fait par le dépôt d'un bordereau rectificatif (le bordereau initial comportait une ou plusieurs erreurs), elle est facturée 8 € de salaire du conservateur auxquels sont à ajouter 15 € de taxe de publicité foncière pour les hypothèques conventionnelles non exonérées de taxe. Ces frais, résultant d'erreurs commises par les études notariales, sont cependant refacturés par le notaire à l'emprunteur.

Sur l'ensemble des échantillons observés, près de 60% des rejets sont régularisés dans un délais de moins de 20 jours. Mais 9% des dossiers rejetés font l'objet d'au moins un deuxième refus et sont finalement régularisés dans un délai supérieur au mois.

La DGI et les conservateurs des hypothèques ont essayé de sensibiliser les notaires à l'importance de la qualité des actes qu'ils déposent à la conservation. Le conservateur adresse tous les mois, à chaque étude, nominativement, le taux moyen de refus et rejet pour l'ensemble du bureau et celui propre à l'étude, ainsi que son classement. Des sessions de formation animées par les agents des conservations ont été proposées à l'intention des salariés des études notariales. Toutefois, il semble que les études les plus réceptives soient aussi celles qui ont déjà les taux de refus et rejets les plus faibles.

Pour diminuer les taux de rejets et refus, peut-être faudrait-il empêcher les études notariales de répercuter les coûts supplémentaires induits par les rejets et refus sur leurs clients.

2.2 Les inscriptions de sûretés réelles

2.2.1 *L'hypothèque conventionnelle et le privilège de prêteur de deniers*

L'hypothèque conventionnelle et le privilège de prêteur de deniers sont des garanties qui permettent au créancier en cas de défaut du débiteur de faire vendre le bien par adjudication et d'être remboursé sur le prix de la vente. Leur inscription suppose qu'un acte authentique de prêt ait été établi par le notaire à partir des informations qui lui ont été transmises par l'établissement de crédit, en pratique l'offre de prêt remise au débiteur ainsi, le plus souvent, qu'un modèle d'acte.

Le notaire établit aussi le bordereau d'inscription destiné à la conservation des hypothèques. Celui-ci comporte l'ensemble des éléments nécessaires à l'enregistrement de l'inscription ; ils sont repris de manière détaillée dans FIDJI : la référence cadastrale, les coordonnées du débiteur, du créancier, du notaire, le principal garanti, les accessoires, le taux du prêt, ses dates d'exigibilité et d'effet, la date de signature de l'acte.

Une hypothèque conventionnelle prend rang à la date à laquelle elle est déposée à la conservation. Un privilège de prêteur de deniers prend rang à la date de signature de l'acte de vente s'il est déposé dans un délai de deux mois après la signature de celui-ci. Au delà de ce délai, le privilège de prêteur de deniers "dégénère" en hypothèque légale et prend rang à la date de son dépôt.

Le privilège de prêteur de deniers ne peut être pris que pour garantir un prêt destiné à financer l'acquisition d'un bien déjà existant. Moins coûteux que l'hypothèque puisqu'exonéré

¹⁰ Elle est traitée comme si elle venait d'être déposée en même temps que l'acte de vente corrigé et prend rang à la date de la vente pour un privilège de prêteur de deniers et à sa première date de dépôt pour une hypothèque conventionnelle.

de la taxe départementale de publicité foncière, le privilège de prêteur de deniers est la sûreté réelle la plus utilisée.

Le recours à l'hypothèque conventionnelle est donc, en général, réservé pour garantir les prêts destinés aux acquisitions en l'état futur d'achèvement, aux financements de travaux ou d'autres besoins non nécessairement immobiliers.

Dans certains cas très précis, la réglementation impose le recours à une sûreté réelle. C'est le cas pour les prêts garantis par le FGAS (Fonds de garantie à l'accession sociale).

Les prêts à l'accession sociale et les prêts à taux zéro, pour pouvoir bénéficier de la garantie du FGAS, doivent être obligatoirement garantis par une sûreté réelle de premier rang si leur montant est supérieur à 15 000 €. Toutefois, lorsqu'un prêt à taux zéro et un prêt à l'accession sociale sont consentis simultanément dans le cadre de la même opération, le premier rang de la sûreté peut être partagé entre les deux prêts. Si la sûreté réelle est une hypothèque conventionnelle, alors elle est exonérée de la taxe départementale de publicité foncière. Sont aussi exonérées de taxe de publicité foncière les hypothèques conventionnelles garantissant un prêt d'épargne logement.

En 2003, près de 259 000 hypothèques conventionnelles et 378 500 privilèges de prêteur de deniers ont été inscrits dans le fichier foncier au niveau national¹¹. Cela représente 70% des inscriptions de l'année¹². Simultanément, 1 578 500 ventes ont été enregistrées.

2.2.2 Les délais entre la signature de l'acte de vente et le dépôt de l'inscription

Les échantillons constitués dans les cinq conservations totalisent 177 privilèges de prêteurs de deniers et 200 hypothèques conventionnelles. Le délai moyen observé entre la date de signature de l'acte et la date de dépôt de l'inscription est de plus de 48 jours. Dans chacun des dix échantillons, ce délai moyen est du même ordre de grandeur : plus de la moitié des inscriptions sont déposées à la conservation dans un délai supérieur à 50 jours.

Ces délais montrent que **la plupart des notaires utilisent presque jusqu'à son terme le délai de deux mois qui leur est laissé après la signature de l'acte pour déposer les inscriptions à la conservation.**

A ce délai vient ensuite s'ajouter celui de la publication de l'hypothèque ou du privilège à la conservation. Dans les cinq conservations de Rennes, Lille et Créteil, les délais de mise à jour du fichier étaient compris entre 5 et 26 jours au moment de la mission. Au niveau national, le délai moyen à la fin du mois de septembre 2004 était de 24 jours.

Entre la signature de l'acte et son enregistrement à la conservation des hypothèques, il s'écoule donc un délai d'un peu moins de trois mois, dont plus des deux tiers sont à imputer aux notaires.

Enfin, une fois l'inscription enregistrée à la conservation, le document est retourné au notaire, à charge pour lui de le transmettre à la banque et à son client. Ce délai n'a pu être estimé dans le cadre de la mission car il n'est pas mesurable depuis les conservations des hypothèques. Il est toutefois inclus dans le délai global ressenti par les emprunteurs et les établissements de crédit, qui conduit ces derniers à critiquer l'inscription hypothécaire pour ces délais particulièrement longs, avec toutefois une différence de perception :

¹¹ Il ne faut pas considérer qu'à une inscription correspond une vente. En effet, pour une même acquisition financée par emprunt garanti par une sûreté réelle, il y a souvent plusieurs prêts et donc plusieurs inscriptions. Il est donc difficile à partir de ces seules données de connaître avec précision la part des acquisitions garanties par au moins une inscription hypothécaire.

¹² Les 30% restants concernent notamment des privilèges du vendeur et des hypothèques judiciaires et légales.

– pour l'emprunteur, ce délai est généralement aussi celui nécessaire pour obtenir les documents relatifs à la vente elle-même ;

– pour le prêteur, c'est la longueur des formalités hypothécaires et elle seule qui retarde la clôture administrative du dossier, ce qui constitue un handicap dans la comparaison avec la caution.

2.2.3 Le niveau des accessoires, la date d'effet

2.2.3.1 Les accessoires

Les échantillons d'hypothèques conventionnelles et de privilèges de prêteur de deniers ont permis de constater que le comportement des établissements de crédit est uniforme en matière de fixation du niveau des accessoires.

Les accessoires sont systématiquement égaux à 20% du montant principal garanti, à l'exception de crédits consentis par La Poste ou le Crédit Lyonnais, deux établissements à qui il arrive d'appliquer un taux de 15%.

Le niveau des accessoires a une incidence sur le coût de l'inscription hypothécaire et de sa mainlevée. En effet, lors de l'inscription, le salaire du conservateur et, le cas échéant, la taxe de publicité foncière, sont proportionnels au total du principal et des accessoires et, lors de la mainlevée, les émoluments du notaire et le salaire du conservateur.

Des accessoires définis à 20% du montant du principal expliquent donc grossièrement un sixième du coût de l'inscription.

2.2.3.2 La date d'effet de l'inscription

De la même manière, la pratique des établissements de crédit est aussi très homogène en matière de fixation de la date d'effet de l'inscription. Elle est systématiquement de deux ans postérieure à la date d'exigibilité¹³, sauf encore pour des prêts consentis par le Crédit Lyonnais qui accepte de ramener l'écart entre les deux dates à six mois.

Dans la pratique, c'est la date d'effet qui importe car, tant qu'elle n'est pas dépassée, le bien est grevé de l'inscription même si la créance est déjà éteinte. En cas de revente du bien avant la date d'effet, le vendeur doit alors procéder à une mainlevée d'inscription, ce qui a un coût.

2.2.4 Les caractéristiques des inscriptions de privilèges de prêteur de deniers

Les inscriptions de privilège de prêteur de deniers sont toujours concomitantes à l'enregistrement d'une mutation à titre onéreux. Aussi est-il possible de rapporter le total des sommes empruntées au prix du bien acquis et de mesurer indirectement le taux d'apport personnel.

Sur l'ensemble des 177 opérations d'acquisition immobilière avec au moins un emprunt garanti par un privilège de prêteur de deniers, l'emprunt sert à financer, en moyenne, 90% du prix du bien.

Ce constat confirme le discours tenu par les établissements de crédit à la mission, consistant à dire que les exigences des banques en matière d'apport personnel sont de moins en moins fortes.

¹³ Deux ans est le délai maximal imposé par le Code civil (art. 2154).

2.2.5 Les caractéristiques des inscriptions d'hypothèques conventionnelles

Dans les échantillons d'hypothèques conventionnelles, il est nécessaire de distinguer celles qui sont prises en garantie d'un prêt destiné à l'acquisition d'un bien en l'état futur d'achèvement ou au financement de travaux faisant suite à l'achat d'un bien ancien de celles qui sont prises sans lien direct avec l'acquisition d'un immeuble.

Lorsque l'hypothèque conventionnelle garantit un prêt finançant une acquisition en l'état futur d'achèvement ou des travaux à réaliser sur un bien ancien acquis simultanément, les taux d'apport personnel sont particulièrement faibles, de l'ordre de 10% ou moins en moyenne, à l'image de ce qui a été constaté pour les dossiers comportant un privilège de prêteur de deniers.

Les recherches menées dans les conservations permettent de confirmer que l'inscription d'une hypothèque conventionnelle est utilisée, dans certains cas, pour garantir des prêts non liés à l'acquisition d'un bien.

20% des échantillons tirés concernent des hypothèques conventionnelles déconnectées de l'acquisition de tout bien. Les documents archivés dans les conservations des hypothèques ne permettent pas de retrouver quelle est la destination des fonds. D'après les notaires rencontrés dans le cadre de la mission et les informations obtenues auprès des chefs de contrôle des conservations, les situations les plus fréquentes sont le financement de travaux et la restructuration de prêts déjà existants, immobiliers ou non.

Le montant moyen du principal de ces inscriptions isolées de toute acquisition est plus faible que celui constaté pour les inscriptions de privilège, de l'ordre de 70 000 €. Ce résultat est tout de même à relativiser étant donné le peu d'observations par échantillon et la forte dispersion observée au sein de chaque échantillon.

2.3 Les radiations

La radiation est l'acte qui permet de libérer le bien d'une inscription hypothécaire. Dans la pratique, il est procédé à la radiation des inscriptions relatives à un immeuble en cas de vente de celui-ci. La quasi-totalité des radiations enregistrées dans les conservations des hypothèques (97,5% dans les cinq échantillons tirés) sont motivées par la cession du bien.

Dans les conservations des hypothèques, la radiation d'une inscription est une tâche délicate qui peut mettre en cause la responsabilité civile du conservateur si la radiation est effectuée à tort. Dans certaines conservations, les conservateurs procèdent eux-mêmes aux radiations d'inscription. N'étant pas traitées avec le flux des inscriptions et n'ayant pas un caractère prioritaire, les radiations étaient souvent considérées comme une variable d'ajustement de la charge de travail et laissées en attente dans les conservations.

L'implantation de FIDJI et la sensibilisation des agents à la rapidité des formalités incitent au traitement au fil de l'eau des radiations. Cependant, dans deux des cinq conservations visitées (deuxième bureau de Rennes et troisième bureau de Créteil), les radiations ne sont toujours pas traitées au fil de l'eau. Alors qu'au deuxième bureau de Lille et aux deuxième et quatrième bureaux de Créteil, les radiations étaient traitées en quelques jours, dans le premier bureau de Rennes, les 20 radiations de l'échantillon relevé ont été enregistrées près de huit mois après leur dépôt à la conservation et, dans le quatrième bureau de Créteil, près de sept mois après.

Les situations en matière de délai de traitement des radiations peuvent donc encore être très disparates d'une conservation des hypothèques à l'autre.

En 2003, ce sont près de 286 000 radiations totales et de 22 000 radiations partielles d'inscriptions hypothécaires qui ont été enregistrées par l'ensemble des conservations.

2.3.1 *Les radiations totales*

Lorsqu'un bien devant faire l'objet d'une transaction à titre onéreux est grevé d'une inscription hypothécaire, l'acquéreur exige en général que l'inscription soit radiée au moment où il acquiert le bien. Dans la pratique, au moment de la signature de l'acte de vente, l'inscription a rarement été radiée. Le notaire qui assiste les parties lors de la vente mentionne dans l'acte authentique de vente que le cédant s'engage à procéder à la mainlevée de l'inscription dans les meilleurs délais.

D'après les délais qui ont pu être mesurés dans les conservations des hypothèques, la mainlevée a rarement lieu dans la foulée de la vente. Des cinq échantillons relevés dans les conservations, représentant un total 120 radiations, le délai moyen qui s'écoule entre l'acte de vente du bien et la radiation de l'inscription est de un an et cinq mois.

Cette situation tient au fait que, pour pouvoir procéder à la mainlevée de l'inscription hypothécaire, les notaires doivent obtenir de l'établissement de crédit la chaîne des pouvoirs, l'attestation prouvant que la créance est éteinte (bien qu'en pratique ce sont souvent eux qui ont procédé au remboursement de l'établissement de crédit lors de la vente du bien) ainsi que l'exemplaire de la copie exécutoire de l'acte authentique de prêt détenu par la banque (celui-ci est endossable et peut avoir été cédé à un autre établissement de crédit). Selon les notaires rencontrés dans le cadre de la mission, il est souvent nécessaire de relancer les banques pour obtenir ces documents. Certaines facturent la délivrance ou imposent l'intermédiaire de leur propre notaire pour l'obtention de la chaîne des pouvoirs.

Toutefois il n'a pas été possible dans le cadre de la mission de définir avec exactitude à qui sont à imputer ces délais particulièrement longs préalables à la radiation. Ils participent néanmoins à la mauvaise image de l'hypothèque.

A ces délais, doivent être ajoutés ceux pris par les notaires pour transmettre l'acte de mainlevée à la conservation (de l'ordre de deux à trois mois) et enfin ceux des conservations pour l'enregistrement de la radiation, qui ont tendance à se raccourcir mais demeurent encore, selon les bureaux très variables, allant de quelques jours à plusieurs mois.

Au total, **les trois intervenants de la chaîne de la radiation d'inscription hypothécaire, conservateurs des hypothèques, notaires et établissements de crédit partagent la responsabilité de la lourdeur et de la lenteur des radiations d'hypothèques.** Ils reconnaissent le caractère insatisfaisant de cette situation et son effet d'image défavorable pour les sûretés réelles. Cependant, aucune des personnes rencontrées dans le cadre de la mission n'a mentionné le fait que la lenteur de la radiation pouvait, à un moment ou à un autre, être un facteur pénalisant pour la vente d'un bien. Il semble que l'ensemble des acteurs du marché immobilier s'accommode de cette lenteur ou ait réussi à la contourner grâce à la caution.

2.3.2 *Les radiations partielles*

Les radiations partielles d'hypothèques sont des radiations qui ne portent que sur une partie de l'inscription hypothécaire d'un bien. Elles sont en général motivées par la cession d'une partie d'un bien ayant au préalable fait l'objet d'une division en plusieurs lots ou parcelles. Sinon, elles correspondent à la levée d'une inscription sur un bien dont l'inscription avait fait l'objet d'une radiation partielle antérieure, après division du lot, et valent alors radiation totale sur le lot concerné.

Comme les radiations totales, elles sont le préalable à la vente de tout ou partie du bien, même si, de fait, elles interviennent souvent longtemps après sa cession.

En revanche, au vu de ces échantillons, le recours à la radiation partielle pour réduction de créance ne semble pas ou très peu utilisé alors qu'il est juridiquement possible. La surface de garantie dégagée par le remboursement partiel d'un prêt ne serait qu'exceptionnellement réutilisée pour bénéficier d'un prêt garanti par une inscription hypothécaire de second rang.

2.4 Les adjudications

En cas de défaut de l'emprunteur, le créancier doit, pour pouvoir procéder à la vente du bien, commencer par adresser un commandement de saisie au débiteur et le publier à la conservation des hypothèques. Il doit ensuite produire un cahier des charges, lui aussi publié à la conservation, présentant une description du bien et les modalités de sa vente. Enfin, si la procédure de saisie va à son terme, l'acte d'adjudication fait aussi l'objet d'une publication à la conservation des hypothèques.

Ces éléments permettent de tirer un diagnostic partiel sur le fonctionnement de la procédure de saisie immobilière.

2.4.1 La part des adjudications

En 2003, un peu plus de 10 000 commandements de saisie et ordonnances valant saisie (suite à une décision du tribunal de commerce) et 4 900 jugements d'adjudication ont été publiés par les conservations des hypothèques. La même année, 2 500 radiations de saisie ont été enregistrées.

Le nombre de conversions en ventes volontaires (vente aux enchères devant notaire qui peut permettre au débiteur de présenter un acquéreur et de céder son bien en quelque sorte à l'amiable) est particulièrement faible, de l'ordre de l'unité par conservation et par an.

Dans les cinq conservations de l'étude, depuis le passage sous FIDJI, le nombre d'adjudications enregistrées représente 0,54 fois celui des commandements de saisie et ordonnances valant saisie publiés. Ce ratio n'a pas un sens très précis car il rapporte des adjudications faisant suite à des commandements déposés antérieurement à des commandements récents n'ayant pas encore pu donner lieu à adjudication. Il peut malgré tout donner un ordre de grandeur du nombre de commandements et d'ordonnances débouchant sur une adjudication. Les autres débouchent vraisemblablement sur des ventes ou d'autres solutions amiables.

2.4.2 Les délais entre le commandement de saisie et l'adjudication

Selon les échantillons tirés, qui au total portent sur 117 ventes par adjudications, **le délai qui s'écoule entre le commandement de saisie et l'adjudication varie de neuf mois (deuxièmes bureaux de Lille et Créteil) à un an et demi (quatrième bureau de Créteil).**

Il paraît donc sensiblement plus court que l'impression générale qui peut ressortir des entretiens menés avec les établissements de crédit ou les magistrats. Il faut cependant souligner que ce délai mesure seulement le temps nécessaire pour vendre le bien. Il faut ensuite pouvoir ouvrir la procédure d'ordre¹⁴ dont l'objet est de procéder à la distribution du prix entre les différents créanciers. Selon les tribunaux, cela peut conduire à doubler les délais. Toutefois, la pratique de certains avocats poursuivant pour le compte des banques est de mentionner, dans le cahier des charges de la vente, qu'un paiement provisionnel sera effectué à l'adresse de la banque dès l'adjudication du bien. Dans ce cas de figure, la banque recouvre l'essentiel de sa créance dans la foulée de l'adjudication et ce sont, en général, des sommes résiduelles qu'elle perçoit à l'issue de la procédure de distribution du prix.

¹⁴ Pour ce faire, il faut que l'adjudicataire se soit acquitté des droits d'enregistrement auprès de la recette des finances compétente.

2.4.3 *L'ancienneté des crédits concernés*

L'adjudication intervient en moyenne 9 ans et 4 mois après l'acquisition du bien¹⁵. Cette durée de détention paraît plus longue que ce qu'ont rapporté, de manière intuitive, les établissements de crédit à la mission : les problèmes de défaut de paiement interviendraient quelques années (aux alentours de la cinquième année) après l'acquisition.

Il est cependant vrai que ce délai inclut celui de l'adjudication et que, toujours d'après les établissements de crédit, une phase amiable dont l'objectif est de trouver une solution aux problèmes d'impayés rencontrés par le débiteur intervient systématiquement en amont, avant de publier un commandement de saisie. La durée de cette phase de traitement amiable n'a pas pu être mesurée.

Toutefois, les délais de la phase amiable et de la procédure de saisie n'expliquent qu'une partie de cette différence entre les observations faites sur échantillons et les indications des banques. Il est également possible que les défaillances des premières années soient plus facilement traitées de manière amiable, mais cela n'est pas conforme à l'intuition économique : en cas de défaillance plus tardive, une partie du principal a déjà été remboursée et une solution amiable devrait être plus aisée.

2.4.4 *Le marché des adjudications*

Les adjudications enregistrées dans les conservations des hypothèques sont parfois suivies d'une revente du bien, assez rapidement après l'acquisition à la barre. FIDJI a permis de sélectionner, dans les bureaux visités, tous les biens ayant d'abord fait l'objet d'une adjudication puis ayant été revendus dans un délai bref, de moins d'un an, à la suite de l'adjudication.

Sans indiquer si ces biens ont fait l'objet de travaux et d'aménagements entre l'instant où ils ont été acquis à la barre et celui où ils ont été revendus, FIDJI permet de mesurer le différentiel de prix obtenu par l'adjudicataire.

Ce calcul a été fait pour les cinq conservations sous revue. Il en ressort que **25%** (85 reventes observées pour 340 adjudications enregistrées) **des adjudicataires revendent le bien dans les deux ans qui suivent. Le prix de revente est, en moyenne, majoré de 70% par rapport au prix d'acquisition à la barre.**

Ce constat permet de nuancer celui porté par un certain nombre de magistrats et d'avocats rencontrés, assurant que les prix à la barre sont de l'ordre de ceux du marché. S'il est vrai qu'un bien occupé a une valeur inférieure à celui d'un bien libre d'occupation, l'écart de prix ne devrait pas être de 70%. Cet écart de prix conduit à s'interroger sur les modifications pratiques qu'il faudrait apporter à la vente par adjudication pour que celle-ci permette d'obtenir des prix plus proches de ceux du marché, ce qui ne pourrait être que favorable au débiteur saisi.

¹⁵ Cette moyenne est proche de la médiane de l'échantillon qui est de 8 ans et 9 mois.

1.	LE FONCTIONNEMENT DES CONSERVATIONS DES HYPOTHEQUES.....	1
1.1	LE FICHIER FONCIER	1
1.2	LA DEMATERIALISATION DU FICHIER FONCIER	2
1.3	LES CONSEQUENCES DE L'INFORMATISATION	2
1.3.1	<i>L'amélioration des délais</i>	<i>2</i>
1.3.2	<i>Des gains de productivité</i>	<i>4</i>
1.3.3	<i>Les changements d'organisation</i>	<i>4</i>
2.	L'ANALYSE DE DOSSIERS.....	5
2.1	LA QUALITE DES ACTES	6
2.1.1	<i>Les refus de dépôt.....</i>	<i>6</i>
2.1.2	<i>Les rejets de formalité</i>	<i>7</i>
2.2	LES INSCRIPTIONS DE SURETES REELLES	8
2.2.1	<i>L'hypothèque conventionnelle et le privilège de prêteur de deniers</i>	<i>8</i>
2.2.2	<i>Les délais entre la signature de l'acte de vente et le dépôt de l'inscription</i>	<i>9</i>
2.2.3	<i>Le niveau des accessoires, la date d'effet.....</i>	<i>10</i>
2.2.4	<i>Les caractéristiques des inscriptions de privilèges de prêteur de deniers</i>	<i>10</i>
2.2.5	<i>Les caractéristiques des inscriptions d'hypothèques conventionnelles.....</i>	<i>11</i>
2.3	LES RADIATIONS	11
2.3.1	<i>Les radiations totales</i>	<i>12</i>
2.3.2	<i>Les radiations partielles.....</i>	<i>12</i>
2.4	LES ADJUDICATIONS	13
2.4.1	<i>La part des adjudications</i>	<i>13</i>
2.4.2	<i>Les délais entre le commandement de saisie et l'adjudication.....</i>	<i>13</i>
2.4.3	<i>L'ancienneté des crédits concernés</i>	<i>14</i>
2.4.4	<i>Le marché des adjudications.....</i>	<i>14</i>