



HAL
open science

Accès des notaires au fichier immobilier : les notaires au cœur de la transformation numérique de l'action publique.

Manuella Bourassin, Corine Namont Dauchez

► To cite this version:

Manuella Bourassin, Corine Namont Dauchez. Accès des notaires au fichier immobilier : les notaires au cœur de la transformation numérique de l'action publique.. La semaine juridique. Notariale et immobilière, 2019, n° 13, Etude 1151, p. 39. hal-02460053

HAL Id: hal-02460053

<https://hal.science/hal-02460053v1>

Submitted on 29 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le décret « ANF » du 26 décembre 2018 fournit une nouvelle illustration de la place centrale reconnue aux notaires dans la transformation numérique de l'action publique. Traduction de la politique de dématérialisation et de rationalisation de la publicité foncière, ce décret transfère une partie des tâches traditionnellement effectuées par les services de la publicité foncière (SPF) en conférant aux notaires un accès automatisé exclusif au fichier immobilier. Les bouleversements pratiques, économiques et politiques qui en résultent sont considérables.

Accès des notaires au fichier immobilier : les notaires au cœur de la transformation numérique de l'action publique

Manuella Bourassin, Professeur à l'Université Paris Nanterre, Codirectrice du Master Droit notarial

Corine Dauchez, Maître de conférences à l'Université Paris Nanterre

Membres du CEDCACE (EA 3457)

Responsables scientifiques de la recherche "Notariat et numérique"¹

1. Genèse textuelle, pratique et politique du décret ANF. Le décret n° 2018-1266 du 26 décembre 2018 relatif aux "modalités de délivrance aux notaires de renseignements et de copies d'actes figurant au fichier immobilier géré par la direction générale des finances publiques" complète le décret n° 55-1350 du 14 octobre 1955 portant sur la publicité foncière. Il entérine et généralise l'accès des notaires au fichier immobilier, dit "ANF", qu'ont préparé une convention- cadre du 6 juin 2016 signée par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et le Conseil supérieur du notariat, puis un arrêté du 27 juin 2017² ayant permis l'expérimentation du dispositif³.

2. Le décret modifie certainement la pratique notariale. En effet, jusqu'à présent, les services de la publicité foncière (SPF), sous tutelle de la DGFIP, délivraient aux notaires, comme à tout autre requérant, les renseignements et copies des actes figurant au fichier immobilier⁴. Depuis une dizaine d'années, ces échanges entre les notaires et les SPF étaient dématérialisés *via* l'application Télé@ctes. Dans la nouvelle procédure ANF, les notaires accèdent directement au fichier immobilier au moyen d'une application informatique qui leur est dédiée, mise en place par la DGFIP ; les SPF ne leur délivrent plus les renseignements et l'application Télé@ctes est, par voie de conséquence, écartée.

3. Cette organisation sans précédent, mise en lumière par les intitulés mêmes du décret du 26 décembre 2018⁵ ainsi que sa présentation au Journal officiel⁶, s'inscrit dans la politique de

¹ Recherche "Notariat et numérique : le cyber-notaire au cœur de la République numérique" portée par le CEDCACE et réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice.

² Sur cet arrêté du 27 juin 2017 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé Accès des notaires au fichier immobilier (JORF n° 0163 du 13 juillet 2017, texte n° 27), v. S. Lamiaux, "Traitement automatisé "Accès des notaires au fichier immobilier"", *JCP N* 2017, n° 29, act. 728.

³ Ont été initialement impliqués huit départements, une centaine d'offices et les fichiers immobiliers, déjà indexés, de trente-deux services de publicité foncière. L'expérimentation concernera, d'ici fin 2019, cinquante-sept autres départements. Le déploiement devrait s'achever en 2020.

⁴ C. civ., art. 2449 ; D. 14 oct. 1955, art. 38-1 à 44-1.

⁵ Intitulé du décret lui-même (v. *supra*) et du chapitre IV créé au sein du Titre Ier du décret du 14 octobre 1955 : "Modalités de délivrance de renseignements et de copies d'actes *aux notaires par la direction générale des finances publiques*".

transformation numérique de l'action publique. Pour les pouvoirs publics, le numérique est un levier, tant d'amélioration de l'efficacité et de la qualité des services publics, que d'une meilleure maîtrise des dépenses publiques⁷. Le dernier programme *Action publique 2022* lancé par le gouvernement le 13 octobre 2017⁸ participe de cette dynamique d'ensemble, en unité d'action avec les plans européens pour l'e-administration⁹, essentiellement motivés "par les gains d'efficacité, la réduction des coûts des administrations publiques et la fourniture de services de qualité avec de moindres ressources"¹⁰. Aussi, il n'est guère étonnant que la Cour des comptes, dans un rapport consacré en 2018 à la DGFIP, l'ait invitée à se saisir du lancement du programme *Action Publique 2022* "pour accélérer sa modernisation et définir rapidement sa nouvelle orientation stratégique"¹¹. Elle lui a recommandé à cette fin de rationaliser la publicité foncière en dématérialisant davantage les procédures et outils y afférents.

4. Bien au-delà d'une simple modification de la pratique notariale, l'ANF concrétise l'intensification de ce vaste programme de structuration de l'e-administration dont la mise en place est indubitablement porteuse de bouleversements juridiques et économiques pour les notaires. Le décret du 26 décembre 2018 place ces derniers au cœur de la transformation numérique de l'action publique en leur accordant un régime spécial d'accès au fichier immobilier (I), qui repose sur une distribution inédite des rôles au sein de l'administration chargée de la publicité foncière (II).

I. Le régime spécial d'accès des notaires au fichier immobilier

5. Entre continuité et innovation. Aux termes du nouvel article 54 ter du décret du 14 octobre 1955, "les notaires peuvent obtenir, en présentant à cet effet une demande à la direction générale des finances publiques au moyen d'une application informatique dédiée mise en place par celle-ci, la délivrance de renseignements ou de copies" figurant au fichier immobilier. Le texte précise l'objet de cette consultation en reprenant purement et simplement la liste inscrite dans l'article 38-1 du même décret relatif aux demandes adressées aux SPF. Les articles suivants, 54 quater et 54 quinquies, en détaillent les modalités (demandes personnelles, réelles, réelles personnalisées ou copie d'un document numérisé¹²) et le contenu, par renvoi aux dispositions régissant les demandes formulées d'ordinaire auprès des SPF. L'article 54 sexies souligne une dernière identité entre le système de droit commun et le régime spécial de l'ANF : "Les renseignements obtenus comportent les mêmes précisions que celles prévues aux 1° et 2° de l'article 42-1", c'est-à-dire celles que renferment les habituels états hypothécaires et états relatifs aux autres formalités publiées.

Ces éléments de continuité se conjuguent avec les profonds changements introduits par le décret du 26 décembre 2018. L'ANF constitue, en toute certitude, un enjeu majeur pour la profession¹³, car le

⁶ JORF n° 0300 du 28 déc. 2018, texte n° 68 : le décret a pour objet de "permettre la délivrance *aux notaires, par la direction générale des finances publiques*, de renseignements et de copies de documents figurant au fichier immobilier par voie dématérialisée *au moyen d'une application informatique dédiée*".

⁷ Pour une autre illustration récente, v. l'utilisation de l'intelligence artificielle par le ministère de l'Action et des Comptes publics : arrêté du 29 janv. 2019 (JORF n° 0030 du 5 févr. 2019, texte n° 7) portant création d'un traitement automatisé d'analyse prédictive relatif au contrôle de la dépense de l'Etat.

⁸ <https://www.gouvernement.fr/action/action-publique-2022-pour-une-transformation-du-service-public>

⁹ Communications de la Commission européenne : "Plan d'action européen 2011-2015 pour l'administration en ligne : exploiter les TIC pour promouvoir une administration intelligente, durable et innovante", 15 déc. 2010 COM (2010) 743 ; "Plan d'action européen 2016-2020 pour l'administration en ligne : accélérer la mutation numérique des administrations publiques", 20 avr. 2016 COM (2016) 179.

¹⁰ A-S. Lamblin-Gourdin, "L'e-administration : un objectif de l'Union européenne", in *La dématérialisation des procédures administratives*, dir. S. Renard, Mare & Martin, 2017, p. 43.

¹¹ Cour des comptes, Rapport public "*La DGFIP, dix ans après la fusion. Une transformation à accélérer*", juin 2018, spéc. p. 87.

¹² Cependant, le portail ANF-ACTES n'est pas encore disponible. Son ouverture est annoncée au cours du 1er trimestre 2019.

¹³ Ce que les instances, en particulier les chambres départementales des notaires, rappellent à leurs membres depuis plusieurs mois, en accompagnant les discours de mobilisation de diverses initiatives pédagogiques (sessions de formation, plateforme e-learning...).

dispositif confère aux notaires un accès direct au fichier immobilier (A), exclusif sous cette forme automatisée (B), et vraisemblablement obligatoire sous peu (C).

A. Un accès direct

6. Le décret commenté permet aux notaires de consulter le fichier immobilier sans intervention des SPF. Cet accès direct présente d'indéniables avantages (1), qui ne sauraient toutefois occulter les nouveaux risques qu'il fait peser sur les notaires (2).

1) Les avantages de l'ANF

7. **Souplesse et simplicité.** Les notaires ou collaborateurs munis d'une clé REAL peuvent saisir, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, dans le logiciel de rédaction d'actes, une demande de renseignements identique à celle transmise communément *via* Tél@actes¹⁴. L'état-réponse délivré automatiquement par l'application informatique ANF mentionne, selon les cas, les actes en cours de publication et les données du "flux" ; le cas échéant, il indique au notaire qu'il doit faire lui-même des recherches complémentaires dans le "stock"¹⁵. Les renseignements ainsi collectés sont intégrés aux actes par le logiciel de l'office.

8. **Rapidité.** Le système ANF procure un gain de temps, puisque la demande de renseignements accompagnée du paiement de la contribution de sécurité immobilière (CSI) est rapidement suivie d'un retour¹⁶, quel que soit le moment de la consultation. Le délai de réponse des SPF, que les textes limitent à dix jours¹⁷, se trouve par là même effacé, ce qui améliore le traitement des dossiers et, *in fine*, la qualité du service rendu aux clients.

9. **Sécurité.** Le gain de temps s'accompagne d'un autre avantage, celui de la sécurisation des opérations immobilières et du crédit hypothécaire¹⁸. De fait, comme l'état-réponse ANF indique la situation de l'immeuble à la date du dernier arrêté d'enregistrement disponible dans le dispositif, en pratique celle de la veille de l'interrogation, le risque d'une publication ou inscription intercalaire se trouve réduit.

Remarque. Il importe néanmoins de rappeler que l'opposabilité des droits sur les immeubles est attachée à leur mention au registre des dépôts¹⁹ et non au fichier immobilier, qui a uniquement une fonction informative²⁰. En conséquence, pour que l'ANF emporte effectivement un gain de sécurité, le délai de traitement entre le dépôt au registre et la mise à jour du fichier doit être réduit, ce vers quoi tend justement le nouveau régime²¹.

2) Les risques de l'ANF

¹⁴ Demande hors-formalités, hors-formalités complémentaire, sur formalités ou sur formalités complémentaire.

¹⁵ Le "flux" correspond aux données se rapportant aux formalités de publicité foncière réalisées entre 1999 et 2003 selon les SPF au sein du Fichier Informatisé des Données Juridiques Immobilières (FIDJI). Le "stock" porte sur les 145 millions de fiches hypothécaires scannées et indexées relatives aux formalités effectuées entre le 1er janvier 1956 et le basculement du SPF vers FIDJI.

¹⁶ L'état-réponse est disponible quelques instants après que le paiement de la CSI, opéré par virement bancaire *via* CDC-Net, soit effectif, ce qui peut parfois nécessiter un délai de 24 heures.

¹⁷ C. civ., art. 2449 ; D. 14 oct. 1955, art. 43.

¹⁸ V. 111^e Congrès des Notaires de France (Strasbourg, 2015), commission 4, proposition 3 : "Sécuriser la vente immobilière par un droit du notaire à la consultation directe des fichiers immobiliers".

¹⁹ C. civ., art. 2453 ; D. 4 janv. 1955, art. 8, 30, 31.

²⁰ Sur cette distinction, qu'il arrive malheureusement à la Cour de cassation de méconnaître (Civ. 3e, 15 oct. 2015, n° 14-20400, JurisData n°2015-022822, *JCP N* 2015, n° 44, act. 1033), v. J. Flour, *Cours de droit civil*, 1961- 1962, p. 767 ; M. Dagot, "Le temps et la publicité foncière", *Mélanges P. Hébraud*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 1981, p. 221.

²¹ V. *infra* n° 27.

10. Défaut de certification et nouvelles causes de responsabilité. Dans le système de droit commun, les SPF certifient les réponses qu'ils délivrent et la responsabilité de l'Etat peut être engagée en cas d'omission ou d'erreur de leur part²². Le nouvel article 54 sexies du décret du 14 octobre 1955 prévoit, au contraire, que les renseignements obtenus *via* l'application ANF "ne donnent pas lieu à certification". Cette différence notable laisse craindre un déficit de fiabilité de l'ANF et un surcroît de responsabilité à la charge des notaires, que l'assureur de la profession ne manquera pas de prendre en compte pour augmenter le montant des primes. Plusieurs causes de responsabilité semblent particulièrement redoutables.

11. Rédaction des demandes de renseignements. Dans la mesure où les lacunes ou inexactitudes se rapportant à la désignation d'une personne ou d'un immeuble ne peuvent, dans le système automatisé ANF, être signalées par un agent du SPF, ni corrigées en conséquence, la responsabilité des notaires risque d'être plus facilement engagée, car le principe de conformité des réponses aux réquisitions²³ sera ici strictement appliqué.

12. Date des demandes de renseignements. En présence d'une formalité intercalaire, l'absence de consultation du fichier immobilier à la date la plus proche de l'acte pourra être jugée fautive, dès lors que l'ANF permet précisément de lever et recevoir l'état hypothécaire en un temps très bref. A n'en pas douter, dans le cadre de ce nouveau régime, la jurisprudence de la Cour de cassation, déjà exigeante quant au caractère récent de l'état-réponse²⁴, se durcira.

13. Recherche et interprétation des fiches "ANF-Stock". L'utilisateur doit s'assurer de l'exhaustivité des renseignements délivrés par l'application ANF, singulièrement en présence d'un état-réponse "néant" ou de la mention "sous réserve de recherches complémentaires", en effectuant une recherche approfondie dans la base "ANF-Stock". Il doit alors trouver les fiches numérisées idoines : tâche délicate compte tenu des différentes modalités d'interrogation des fichiers urbains, ruraux ou mixtes ; tâche d'autant plus ardue en présence de situations particulières, mais néanmoins fréquentes, comme un changement de désignation d'une personne morale, une modification de la consistance de l'immeuble ou encore le renvoi à d'autres fiches personnelles ou d'immeubles. La collecte des renseignements doit s'accompagner d'interprétations inédites, car la présentation des fiches a pu varier au gré des pratiques des conservations des hypothèques et parce que certaines fiches étaient jusqu'ici réservées à ces services (fiches parcellaires pour les immeubles ruraux).

14. Réorganisations imposées par les transferts de compétence et de responsabilité. En définitive, c'est aux notaires et à leurs collaborateurs qu'il revient de constituer l'état hypothécaire, en lieu et place des agents des SPF, de sorte que l'ANF transfère aux offices le travail des agents administratifs et, conséquemment, la responsabilité de l'Etat liée aux états-réponses.

Remarque. Pour conjurer les risques qui en résultent, les formations au nouveau système proposées par la profession sont assurément utiles. Elles ne sauraient pourtant suffire. Les offices devront déterminer avec soin les personnes habilitées à consulter le fichier immobilier et à traiter les informations obtenues, outre que des "référents-ANF" et de nouvelles procédures de contrôle pourraient se développer²⁵. Par où l'on voit que la simplification et le gain de temps que l'on associe *prima facie* à l'ANF méritent d'être relativisés.

B. Un accès exclusif

²² C. civ., art. 2450, issu de l'ord. n° 2010-638 du 10 juin 2010 ayant substitué la responsabilité de l'Etat à celle des conservateurs des hypothèques.

²³ D. 4 janv. 1955, art. 9.

²⁴ Pour une illustration récente, v. Civ. 3e, 29 mars 2018, n° 17-18202, JurisData n° 2018-004991, *JCP N* 2018, n°30-34, 1263, note S. Piédelièvre.

²⁵ Les formalistes expérimentés joueront un rôle essentiel dans cette réorganisation interne et, plus fondamentalement, dans la sécurisation de l'accès aux renseignements hypothécaires.

15. Alors que le principe du libre accès à la publicité foncière est énoncé par l'article 2449 du Code civil, le décret du 26 décembre 2018 désigne les notaires comme uniques bénéficiaires du nouveau régime de consultation du fichier immobilier. Solidement justifiée (1), cette exclusivité n'en est pas moins discutée (2).

1) Une exclusivité justifiée

16. Implications des notaires dans le service public de la publicité foncière. Les notaires sont les principaux usagers de la publicité foncière, en ce qu'ils sont à l'origine de plus de 90% des demandes de renseignements adressées aux SPF²⁶. Le traitement de ces demandes représente une charge de travail considérable pour les agents des SPF, dont l'ANF les déleste²⁷, sans pour autant que les recettes encaissées par la DGFIP ne diminuent²⁸. Ces considérations de nature administrative et budgétaire ne sauraient à elles seules justifier l'exclusivité accordée par le décret du 26 décembre 2018 aux notaires, puisque l'ouverture du fichier immobilier à tout type d'usagers permettrait de décharger encore plus largement les SPF de leur mission de délivrance de renseignements.

17. Les notaires ne sont toutefois pas des usagers comme les autres, puisque leurs actes authentiques alimentent les fichiers immobiliers à hauteur de 90%. Les offices et les SPF sont, pour cette raison, de véritables partenaires qui échangent au quotidien lors du dépôt des actes.

Remarque. La spécificité des notaires, par rapport à d'autres usagers, tient encore au fait qu'ils sont rodés à la technique de la publicité foncière. Partant, leur confier la consultation et l'interprétation des données du fichier immobilier constitue un gage de qualité²⁹. En s'appuyant sur l'expérience d'officiers publics responsables, l'administration peut donc se décharger de certaines tâches, sans nuire à la qualité de l'information diffusée au sein de la société civile. A l'évidence, il ne pourrait en aller de même à l'égard des autres requérants.

18. Contributions des notaires à la dématérialisation de la publicité foncière. L'exclusivité conférée aux notaires par le décret ANF résulte par ailleurs certainement des relations étroites qu'entretiennent la DGFIP et le notariat depuis le déploiement de l'application Télé@actes sur l'ensemble du territoire³⁰. En effet, les partenariats noués à cette occasion, pour réaliser la transformation numérique de la publicité foncière, n'ont pas d'équivalent dans les autres professions. On ne saurait non plus décorrélérer l'ouverture du fichier immobilier aux seuls notaires de l'obligation qui leur a été faite de déposer l'essentiel de leurs actes auprès des SPF par le biais de l'application Télé@ctes³¹. La proximité des dates de l'arrêté définissant le champ de la télépublication obligatoire (2 juin 2017) et de l'arrêté autorisant le dispositif ANF à titre expérimental (27 juin 2017) n'est certainement pas fortuite. Il est permis d'en déduire que l'accès exclusif des notaires au fichier représente la légitime contrepartie du coût financier (investissements techniques et humains) assumé par la profession afin d'accélérer la dématérialisation de la publicité foncière. L'exclusivité de l'accès automatisé au fichier immobilier pourrait toutefois n'avoir qu'un temps.

2) Une exclusivité discutée

²⁶ Chiffres de la DGFIP repris dans le rapport de la commission de réforme de la publicité foncière en date du 12 novembre 2018 (<http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/rapports-thematiques-10049/modernisation-de-la-publicite-fonciere-31956.html>).

²⁷ V. *infra* n° 32.

²⁸ V. *infra* n° 30.

²⁹ Des précautions devront cependant être prises pour que la qualité du service soit effectivement au rendez-vous : v. *supra* n° 11 à 14.

³⁰ Depuis la mise en place de Télé@ctes en 2006, le CSN est en relation permanente avec la DGFIP pour actualiser le système au fur et à mesure de son déploiement et de multiples conventions sont signées à cette fin entre les directions régionales ou départementales des finances publiques et les chambres des notaires. V. "*La direction générale des finances publiques partenaire des notaires*", sept. 2017 : www.impots.gouv.fr.

³¹ D. n° 2010-770 du 4 mai 2017 applicable aux actes signés à compter du 1^{er} janvier 2018.

19. Ouverture du système ANF à d'autres professions. S'agissant des demandes de renseignements ou de copies d'actes, seules visées par le décret commenté, l'exclusivité des notaires est d'ores et déjà discutée par d'autres professionnels qui ont également intérêt à disposer d'un accès direct au fichier immobilier³². Les instances représentatives des avocats et des huissiers l'ont exprimé, au début de l'année 2018, auprès de la commission de réforme de la publicité foncière missionnée par la Garde des Sceaux et le Ministre de l'Action et des Comptes publics. Dans son rapport du 12 novembre 2018, cette commission s'est déclarée favorable à la généralisation de l'accès dématérialisé au fichier³³ et a envisagé à cette fin "la conclusion de conventions entre le notariat et les professions intéressées, dans le cadre du déploiement d'ANF"³⁴.

Remarque. Si cette préconisation était suivie, les outils techniques mis en place par la DGFIP et le notariat serviraient de supports d'accès au fichier immobilier pour les autres professionnels (particulièrement, les avocats, huissiers et géomètres-experts)³⁵. Le notariat se positionnerait en quelque sorte en *gatekeeper*³⁶ du fichier, ce qui ne manquerait pas de susciter des tensions avec les professions auxquelles le dispositif serait élargi et avec lesquelles il est parfois en concurrence. Il faudrait, par ailleurs, établir précisément les modalités d'accès au fichier pour ces autres professionnels et identifier le responsable de la délivrance du renseignement. Compte tenu de ces sérieuses difficultés, l'extension *ratione personae* de l'ANF n'est point d'actualité. Un autre renforcement est en revanche d'ores et déjà en vue.

C. Un accès obligatoire en vue

20. Coexistence actuelle du régime de droit commun et du régime spécial ANF. Le décret du 26 décembre 2018 ne fait pas disparaître la procédure de droit commun mettant en relation les notaires avec les SPF. Le nouvel article 54 ter du décret du 14 octobre 1955 prend en effet bien soin d'indiquer que le dispositif ANF est mis en place "pour l'application de l'article 2449 du Code civil et sans préjudice des dispositions des articles 38-1 à 44-1", qui encadrent les demandes de renseignements et de copies d'actes aux SPF. Pour l'heure, coexistent donc, dans les textes, deux modes de réquisitions dématérialisées - Télé@ctes et ANF - entre lesquels les notaires disposent en théorie d'une option³⁷. L'ANF ne devrait cependant pas rester facultatif bien longtemps.

21. Remplacement prochain du régime de droit commun par le dispositif ANF. On se souvient que Télé@ctes fut facultatif pendant une dizaine d'années avant d'être rendu obligatoire le 1er janvier 2018. A n'en pas douter, il en ira plus rapidement ainsi de l'ANF, car il s'inscrit dans le vaste plan de mutation numérique de l'administration publique³⁸, dont les échéances sont proches. Les instances, conscientes de l'évolution programmée du dispositif, anticipent d'ailleurs le caractère obligatoire de l'ANF en annonçant déjà le remplacement des états-réponses délivrés par les SPF par ceux émanant du

³² L'ANF ne concerne pas la publication ou l'inscription elles-mêmes, soumises au principe d'authenticité des actes à publier (D. 4 janv. 1955, art. 4 ; C. civ., art. 710-1). Ce "marché" fermé de la publicité foncière suscite lui aussi, de la part des professionnels ne produisant pas des actes authentiques, des critiques et des convoitises, qui ont toutefois moins de chances d'être entendues que celles relatives à l'ANF compte tenu de l'impérieux motif de sécurité juridique présidant à cette exigence d'authenticité (en ce sens, v. le rapport préc. de la commission de réforme de la publicité foncière, p. 49).

³³ Est citée en ce sens la base AMALFI, qui permet une consultation à distance du Livre foncier d'Alsace- Moselle, *via* le site livrefoncier.fr. Sur cet autre régime spécial, v. not. E. Sander, "Informatisation du Livre foncier : les nouvelles avancées du décret du 20 mai 2005", *JCP N* 2005, étude 1347, p. 1316.

³⁴ Rapport préc., p. 94.

³⁵ Le Président du CSN a récemment déclaré que "le CSN acceptera naturellement d'établir avec ces autres opérateurs des conventions qui définiront les modalités d'accès et d'utilisation des outils créés par notre profession en coordination avec la DGFIP" (*Solution notaire hebdo*, 29 nov. 2018, n° 39, p. 21).

³⁶ Dans le domaine de la communication, le *gatekeeper* (gardien) est un professionnel chargé de gérer l'accès à une information pour la rendre visible auprès d'un public plus ou moins large.

³⁷ Rappelons que l'option ne concerne pas encore la demande de copies, puisque le portail ANF-ACTES ne sera ouvert qu'au cours de l'année 2019.

³⁸ V. *supra* n° 1 et *infra* n° 27.

dispositif ANF dès la généralisation de celui-ci. Pour ce faire, les logiciels de rédaction d'actes vont être reconfigurés : les demandes ne pourront plus être adressées aux SPF et seront exclusivement routées vers l'application ANF. Ainsi, le régime spécial sera-t-il *de facto* obligatoire avant qu'un nouveau décret ne le rende impératif. Autrement dit, après la "basculer" technique du système, une réforme textuelle devra avoir lieu pour que l'ANF devienne, pour les notaires, le nouveau mode d'accès de droit commun aux renseignements et copies d'actes du fichier immobilier.

22. Source de bouleversements au sein des offices, le décret du 26 décembre 2018 renforce la place centrale de la profession notariale dans la transformation numérique de l'action publique. Le notariat devient un pivot de la politique de rationalisation de la publicité foncière qui, dans ce décret, se traduit également par une redistribution des rôles au sein de l'administration.

II. Une distribution inédite des rôles au sein de l'administration chargée de la publicité foncière

23. Depuis une dizaine d'années, de profondes modifications organiques ont été opérées en matière de publicité foncière³⁹, sans que les missions civiles des administrations compétentes n'aient été modifiées⁴⁰. Au contraire, pour satisfaire les objectifs de transformation numérique et de rentabilité budgétaire des administrations publiques, le décret du 26 décembre 2018 bouleverse les attributions relatives à la délivrance des renseignements immobiliers : il place la DGFIP sur le devant de la scène (A) et relègue les SPF en coulisse (B).

A. La direction générale des finances publiques sur le devant de la scène

24. Mise en exergue textuelle reflétant une promotion technique et stratégique. Avant l'adoption du décret ANF, la DGFIP n'était mentionnée qu'une seule fois dans le corps du décret du 14 octobre 1955⁴¹, dont quelques dispositions éparses renvoient en outre à des arrêtés de son directeur pour fixer des aspects particuliers du fonctionnement du fichier immobilier⁴². Une place centrale lui est désormais faite par le décret du 26 décembre 2018, dont le titre souligne que le fichier immobilier est "géré par la direction générale des finances publiques". Il ressort du texte lui-même et des objectifs qui l'inspirent que cette "gestion" est à la fois technique et stratégique : elle recouvre aussi bien la mise en place de l'application informatique ANF (1), que la mise en œuvre de la politique de rationalisation de la publicité foncière (2).

1° La mise en place de l'application informatique ANF

25. Création et gestion d'une "base-miroir" de l'ensemble des bases FIDJI des SPF. Le rapport de la Cour des comptes consacré en 2018 à la DGFIP relève que cette administration est engagée dans un plan de résorption de sa "dette technique", afin d'apurer progressivement l'obsolescence de ses applications les plus anciennes⁴³. L'ANF donne l'occasion à la DGFIP de réaliser cette modernisation en matière de publicité foncière. En effet, comme le précise le nouvel article 54 ter du décret du 14 octobre 1955, la mise en place de l'application informatique dédiée à l'ANF lui revient. Le dispositif destiné à recevoir et à répondre directement aux demandes de renseignements des notaires repose pour l'essentiel sur une "base-miroir" hébergée dans le système d'information de la DGFIP⁴⁴. Il s'agit, non

³⁹ Rattachement des conservations des hypothèques à la DGFIP depuis sa création en 2008 ; remplacement des conservations des hypothèques par les SPF depuis le 1^{er} janvier 2013 (ord. n° 2010-638 du 10 juin 2010).

⁴⁰ Sous réserve de l'importante substitution de la responsabilité de l'Etat à celle des conservateurs des hypothèques (C. civ., art. 2450 dans sa rédaction issue de l'ord. 10 juin 2010).

⁴¹ D. 14 oct. 1955, art. 77-3 relatif aux reproductions annuelles du registre des dépôts.

⁴² Contenu et classement des fiches, conditions de transmission des extraits cadastraux (D. 14 oct. 1955, art. 3, 6, 12, 24, 28, 30, 48).

⁴³ Rapport Cour des comptes 2018 préc., p. 59 s.

⁴⁴ Sur le fonctionnement technique de l'ANF, v. M.-L. Enault, *Guide du formaliste*, éd. Francis Lefebvre, 2018, n° 12140 s. ; M. Suquet-Cozic et N. Viallard, *Solution notaire hebdo* 14 févr. 2019, n° 6, dossier 15.

pas d'un fichier immobilier national centralisé⁴⁵, mais d'un portail unique qui reflète l'ensemble des bases FIDJI - Flux et Stock - des 354 SPF. Cette "base-miroir" est alimentée quotidiennement par les données du fichier tenu par chacun d'eux⁴⁶. Ainsi, les réponses fournies par l'application informatique reposent sur les données de la dernière journée d'enregistrement clôturée par les SPF.

26. Création d'un poste comptable dédié à l'ANF. De surcroît, la DGFIP a la maîtrise comptable de l'ANF. Un compte unique, dédié au paiement de la contribution due au titre des demandes de renseignements hypothécaires, a été créé. Il est détenu par la direction des créances spéciales du Trésor, rattachée à la DGFIP.

2° La mise en œuvre de la politique de rationalisation de la publicité foncière

27. Clé de la rationalisation : l'allègement de l'activité des SPF. Dans le rapport précité de la Cour des comptes, la publicité foncière est qualifiée d'"important gisement de productivité" qu'il est crucial d'exploiter à l'occasion du programme de réforme *Action publique 2022*⁴⁷. A cette fin, il est recommandé d'alléger fortement l'activité des SPF liée aux réquisitions, qui représentent plus de 60 % de leurs tâches, et de recentrer en conséquence le travail des agents sur l'actualisation du fichier immobilier, dont les délais moyens sont jugés excessifs. De fait, entre 2007 et 2016, le délai de mise à jour du fichier est passé de 16 à 86 jours. La double mission des SPF, civile et fiscale, s'en trouve gravement affectée. Toujours selon le rapport 2018 de la Cour des comptes, l'allègement de l'activité liée au fichier immobilier nécessite une accélération de la dématérialisation des procédures et des outils le concernant, ainsi qu'un transfert des tâches relatives à la délivrance des états hypothécaires.

28. Instrument de la rationalisation : l'ANF. L'ANF répond apertement à cette double exigence de rationalisation. D'une part, l'application informatique mise en place par la DGFIP marque une nouvelle étape dans la transformation numérique de la publicité foncière, qui en prépare d'ailleurs sans doute d'autres souhaitées par la DGFIP, telles la centralisation nationale des fichiers immobiliers⁴⁸ et la publication unitaire⁴⁹. D'autre part, le nouveau régime d'accès au fichier opère des transferts de compétence en direction des notaires⁵⁰, qui supportent en conséquence de nouvelles responsabilités⁵¹.

29. Partenaire de la rationalisation : le notariat. Il est manifeste que la politique de rationalisation de la publicité foncière est mise en œuvre par la DGFIP, avec le soutien du notariat. Les deux partenaires avaient déjà uni leurs efforts pour co-construire l'outil Télé@ctes, qualifié de "projet exemplaire de modernisation de l'Etat"⁵². Pour déployer l'ANF, le Conseil supérieur du notariat et l'Association pour le Développement du Service Notarial (ADSN) ont de nouveau répondu présent. Ainsi, la DGFIP et l'ADSN ont développé un système de "double commande" pour faciliter et sécuriser l'expérimentation de l'ANF avant sa généralisation : la demande de renseignements envoyée

⁴⁵ Ainsi, l'interrogation du fichier immobilier se réalise-t-elle toujours dans le respect du ressort territorial de chaque SPF.

⁴⁶ A la fin de chaque journée, une copie de tous les fichiers mis à jour par les SPF est envoyée vers la "base-miroir", qui est ainsi actualisée de nuit.

⁴⁷ Rapport 2018 préc., p. 105, 106, 120, 121.

⁴⁸ Centralisation informatique accompagnée d'une réduction du nombre des services et des effectifs.

⁴⁹ L'abrogation de la distinction entre le registre des dépôts et le fichier immobilier n'est cependant pas retenue par la commission de réforme de la publicité foncière (C. civ., art. 710-13 proposé), qui suggère plutôt l'abandon des formules prêtant à confusion (en particulier, "publié(e) au fichier immobilier").

⁵⁰ Notons que des transferts de compétence s'observent par ailleurs au stade du dépôt des actes à publier. En effet, un contrôle allégé en partenariat (CAP) est déjà expérimenté dans plusieurs départements. Il repose sur un double engagement. D'une part, celui des notaires participants à mettre en place un contrôle qualité des actes visés avant leur envoi aux SPF, afin de limiter le coût en moyens humains et financiers généré par les refus et rejets. D'autre part, l'engagement des SPF "pilotes" à effectuer un contrôle simplifié des actes labellisés par cette procédure, c'est-à-dire un contrôle proportionné aux risques et aux enjeux qu'ils présentent, et ce pour accélérer la mise à jour du fichier immobilier.

⁵¹ V. *supra* n° 10 à 13.

⁵² "La direction générale des finances publiques partenaire des notaires", sept. 2017 : www.impots.gouv.fr

au SPF par Télé@ctes est dupliquée automatiquement par le "Système Notaires", élaboré par l'ADSN, pour être dirigée vers la "base-miroir", créée par la DGFIP ; la réponse que fournit l'ANF est accessible *via* un portail de consultation et d'analyse, exploité par l'ADSN.

30. But de la rationalisation : la rentabilisation de la publicité foncière. L'investissement accru du notariat dans la transformation numérique de l'action publique (investissements technologiques, financiers et humains) contribue à la réalisation de l'objectif de réduction des dépenses publiques qui innerve les politiques de restructuration des services publics. L'ANF est un dispositif d'autant plus rentable pour l'Etat qu'il réduit les dépenses de fonctionnement de la publicité foncière par l'allègement des tâches des agents des SPF, sans diminuer les recettes afférentes. Effectivement, la loi de finances pour 2019 a modifié l'article 881 D du Code général des impôts pour rendre applicable le tarif de la CSI relatif aux demandes de renseignements hypothécaires, "quelles que soient leurs modalités de traitement"⁵³, dont l'ANF fait désormais partie. La rentabilisation de la publicité foncière est donc en marche grâce aux actions conjuguées de la DGFIP et du notariat et de la relégation corrélative des SPF.

B. Les services de publicité foncière en coulisse

31. Rôle de premier plan dans le système transitoire de "double commande". Dans la phase actuelle de déploiement de l'ANF, les SPF continuent de jouer un rôle essentiel, puisque dans les dix jours de la télé-réquisition, ils délivrent et certifient des renseignements, qui sont seuls intégrés dans le logiciel de rédaction d'actes et présentent en outre l'intérêt de fiabiliser le système ANF. De fait, au cours de la phase transitoire de "double commande", les notaires peuvent vérifier que les informations collectées à partir de la "base-miroir" des fichiers immobiliers sont bien conformes à celles délivrées par les SPF.

32. Occultation textuelle préfigurant une disparition pratique progressive. A court terme, les SPF quitteront le devant de la scène. Le décret du 26 décembre 2018 les laisse déjà dans l'ombre : ils n'y sont expressément cités qu'au détour des éléments à faire figurer dans la réquisition⁵⁴ et la technique du renvoi législatif⁵⁵ ne met pas en lumière l'actuel maintien de leur activité de délivrance de renseignements aux notaires⁵⁶.

Remarque. Lorsque la procédure ANF cessera d'être techniquement facultative⁵⁷, les SPF seront en pratique "court-circuités" par le système automatisé reliant directement les offices à la DGFIP. En effet, les demandes des notaires seront exclusivement routées vers la "base-miroir" reflétant les fichiers immobiliers tenus par les SPF⁵⁸ ; les états-réponses seront constitués sans aucune recherche des agents des SPF dans le "flux", ni dans le "stock" de leur base FIDJI. Les SPF n'auront donc aucune tâche à accomplir à l'égard des données sortantes⁵⁹. Ils se contenteront d'alimenter la base-miroir.

Dès lors que 90% des réquisitions émanent des notaires, la mission traditionnelle des SPF relativement aux demandes de renseignements sera considérablement allégée. Pourront dès lors être atteints les objectifs qui dictent la transformation numérique de la publicité foncière, et ce grâce à l'implication des notaires dans le dispositif ANF.

33. Prochains bouleversements renforçant le rôle du notariat en matière de publicité foncière. L'amélioration de l'efficacité et de la qualité de la publicité foncière, ainsi que la maîtrise des

⁵³ L. n° 2018-1317 du 28 déc. 2018, art. 121.

⁵⁴ D. 14 oct. 1955, art. 54 quater et 54 quinquies, 2°.

⁵⁵ En l'occurrence aux articles 38-1 à 44-1 du décret du 14 octobre 1955.

⁵⁶ V. *supra* n° 20.

⁵⁷ Sur la "basculer" vers le dispositif obligatoire, v. *supra* n° 21.

⁵⁸ Le décret commenté n'affecte nullement ce rôle séculaire des SPF dans la tenue du fichier, car les textes qui régissent celle-ci ne sont pas modifiés (D. 4 janv. 1955, art. 1er ; D. 14 oct. 1955, art. 1er à 16-1).

⁵⁹ Sur l'absence de certification qui en résulte, v. *supra* n° 7.

dépenses publiques, nécessitent d'autres changements profonds qui s'annoncent déjà. La commission de réforme de la publicité foncière a ainsi proposé que la mention de "service de la publicité foncière" disparaisse des futurs textes, afin d'anticiper "une éventuelle évolution relative à l'organisme chargé de cette mission de publicité"⁶⁰. L'évolution dont il est question pourrait résider dans la création d'un fichier immobilier unique géré par un seul service rattaché à la DGFIP⁶¹, qui ne serait peut-être qu'une étape avant que la tenue du fichier immobilier ne soit confiée aux notaires – bouleversement auquel la profession se dit prête⁶². Les pouvoirs publics parviendraient alors à concilier les impératifs budgétaires qu'ils se sont fixés et l'exigence de sécurisation des opérations immobilières nécessitant l'intervention de professionnels aguerris et responsables, soumis à un rigoureux statut d'officier public.

⁶⁰ Rapport préc., p. 56.

⁶¹ Rapport Cour des comptes 2018 préc., p. 106 : "Le remplacement des 354 SPF par un service à compétence nationale, concentré sur un nombre limité d'implantations, voire sur une seule implantation, et doté d'effectifs peu nombreux doit être mise à l'étude sans délais et la transformation mise en œuvre à un horizon de trois ans".

⁶² Président du CSN, interview préc.