

Le cadastre : un outil foncier tout autant qu'un outil fiscal

par Mathieu Bonnefond¹ et
Maylis Desrousseaux², mars 2021

Le cadastre français a grandement évolué depuis sa création au XIX^e siècle, tant dans la méthode que dans ses usages. Pensé aujourd'hui par l'administration pour être de plus en plus précis, actualisé et aisément consultable, il constitue une base essentielle pour l'aménagement du territoire et les propriétaires privés comme publics. Outil fiscal à titre principal, le cadastre est aussi un outil d'intérêt général servant désormais des politiques publiques nouvelles telles que la mesure de l'artificialisation des sols ou la localisation des mesures compensatoires pour la biodiversité. Son transfert dans les pays du Sud apparaît comme un soutien utile aux réformes foncières engagées, il n'en demeure pas moins qu'une adaptation pour intégrer les particularismes locaux doit nécessairement être imaginée.

En France et plus largement dans les pays européens, l'appropriation des sols par les personnes privées se règle selon les mécanismes d'aliénation ou de la « prescription acquisitive ». La principale préoccupation de l'État vis-à-vis de la propriété foncière privée est d'imposer ses revenus, et pour cela il est déterminant d'identifier et de caractériser l'« assiette » de l'impôt. C'est à cette fin que sont érigés les premiers cadastres modernes dès la fin du XVIII^e siècle, d'abord dans le royaume de Savoie puis en France suite à la Révolution. Initié dès 1807 sous Napoléon 1^{er} et Gaudin, ministre des Finances, le cadastre ne fut délivré dans sa première version qu'en 1850. L'instabilité politique de l'époque, la forte opposition des royalistes quant à son édicton, et les difficultés d'ordres technique et méthodologique expliquent ce travail laborieux. Sa fonction première, dans un contexte post-révolutionnaire, était de servir de base à l'établissement d'un nouvel impôt foncier, à une époque où fut reconnu le droit de propriété par le Code civil de 1804. Initialement purement fiscal à l'exception d'un territoire (voir l'encadré page suivante), le cadastre voit son champ s'étendre en 1955 avec la création du fichier immobilier qui articule le système du cadastre avec celui de la Conservation des hypothèques. C'est en effet sous le numéro cadastral que sont déposés les actes relatifs à tous les droits réels existants sur les


immeubles au sens de l'article 516 du Code civil (servitude, hypothèque, usufruit, etc.) à la Conservation devenue en 2013 Service de la publicité foncière qui en assure la publicité et la conservation, assurant ainsi l'information des tiers.

Le cadastre est ainsi un outil d'identification des parcelles qui couvre la quasi-totalité du territoire français, à l'exception de la majeure partie du domaine public et de certains espaces (montagne, etc.). La documentation cadastrale est décrite par l'administration comme « l'ensemble des documents qui permettent de recenser, décrire et évaluer les propriétés immobilières en France ». Aujourd'hui, l'administration, comme l'ensemble des personnes amenées à le consulter, lui

Quelques chiffres français

 **106 millions de parcelles**

 **53 millions de locaux**
(propriétés bâties)

 **38 millions de propriétaires**

Source : statistiques foncières, 2019

Comité technique

**Foncier & développement**

 **AFD**

**Liberté • Égalité • Fraternité**
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE
DE L'EUROPE ET DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

¹ Maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme au Conservatoire national des arts et métiers.

² Maître de conférences en droit public au Conservatoire national des arts et métiers.

LE CAS PARTICULIER DU CADASTRE ALSACIEN-MOSELLAN INFLUENCÉ PAR LE SYSTÈME FONCIER DIT GERMANIQUE

Le « livre foncier » en vigueur dans les trois départements français du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle est un service de publicité foncière assuré par le **ministère de la Justice**, hérité de la période 1871-1918. Il diffère du système foncier français en garantissant une publicité foncière constitutive comme c'est le cas du système foncier dit germanique. Ainsi, l'inscription dans le cadastre français ne vaut pas titre de propriété, à l'inverse du cadastre allemand, plus précis et plus consistant. C'était pourtant une proposition faite à l'occasion de l'élaboration du cadastre français. Ses architectes d'alors souhaitaient la création d'un grand livre foncier et cette question demeure d'actualité. C'est d'ailleurs plutôt le modèle du livre foncier, basé non pas sur une publicité foncière déclarative mais sur une publicité foncière constitutive qui fut exporté dans les pays du Sud.

Le système foncier dit *germanique* a consisté à passer, à la fin du XIX^e siècle, d'une situation ancienne où la propriété s'était progressivement constituée, comme dans les autres pays européens, selon des principes strictement privés, à une gestion administrative des preuves juridiques de cette propriété. La réalisation des « livres fonciers » dans les communes transcrit l'état de la propriété au jour du passage d'un système à l'autre, et assure une gestion administrative de sa conservation par la suite. **On trouve un tel système en Alsace-Moselle.** En effet, du fait de l'annexion par l'Allemagne des départements de l'Est de la France, le cadastre y est différent. Plus précis, il a été pensé pour valoir titre de propriété en plus de sa fonction fiscale. Ainsi le droit de propriété y est enregistré dans un livre foncier tenu par un magistrat spécialisé et relevant du ministère de la Justice et non à la Conservation des hypothèques dépendant du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance. Concrètement, il est caractérisé par un abornement physique (les limites de propriétés sont matérialisées par des bornes ou des repères) et par l'existence de croquis cotés qui reprennent de manière détaillée les levés effectués sur le terrain.

attribuent quatre missions : la mission fiscale, la mission foncière, la mission technique et la mission documentaire.

Sa forme et son fonctionnement lui donnent aujourd'hui une aura internationale et de nombreux pays construisent leur cadastre d'après le modèle français, qui reste en priorité un outil fiscal et foncier.

LE CADASTRE, D'ABORD UN OUTIL FISCAL

Le cadastre sert d'ancrage à deux taxes principales en France : la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et celle sur les propriétés

bâties (TFPB). Seuls les terrains cadastrables ou cadastrés sont soumis à la TFPNB, ce qui a fait naître des interrogations quant au caractère imposable du domaine public. Dans ce cadre, il est établi une pratique distinguant les parties du domaine public non concédées de celles concédées. Ces dernières peuvent en effet être assujetties à l'impôt, du fait de leur caractère productif de revenus.

La mission fiscale du cadastre permet de déterminer (annuellement) le débiteur de l'impôt et de connaître la valeur locative cadastrale des biens. À ce titre, il est un document central du principe de l'égalité devant l'impôt,

garanti par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il appartient aux personnes intéressées de faire procéder aux mutations cadastrales suite aux transferts de propriété, ce qui passe nécessairement par la publication de l'acte au fichier immobilier. Par conséquent, tant que la mutation cadastrale n'a pas été faite, l'ancien propriétaire continue à être imposé au rôle, et lui ou ses héritiers naturels sont redevables de la taxe foncière.

Si la mise à jour des données du cadastre se fait en premier lieu à partir des informations communiquées par les propriétaires à l'administration fiscale à l'occasion de la vente d'un bien ou de sa succession, elle peut aussi relever d'une procédure dite de « rénovation » qui peut être initiée par la commune ou par l'État. En effet, la mise à jour du plan cadastral est loin d'être rapide, et nécessite parfois une procédure coordonnée. Le décret qui encadre cette procédure prévoit que la rénovation du cadastre peut s'effectuer par simple révision ou par réfection (voir le tableau ci-contre). Toutefois, l'administration fiscale ne procède plus qu'à des réfections. À noter aussi que lors d'un aménagement foncier agricole, forestier et environnemental (AFAFE) le plan cadastral est entièrement mis à jour dans le périmètre arrêté, à l'exclusion des zones urbaines qui en sont généralement exclues.

Le cadastre, en recensant les propriétés et les propriétaires, a un intérêt fiscal évident pour le prélèvement de l'impôt foncier, ce qui en fait ainsi un document d'information très riche. S'il soulève des interrogations quant à sa valeur juridique réelle, il n'en demeure pas moins incontournable dans le modèle français de sécurisation foncière.

Mise à jour du cadastre selon la procédure de réfection

PROCÉDURE DE RÉFECTION

Données cadastrales	Implique un nouvel arpentage parcellaire.
Gouvernance	Service du cadastre. Commission de délimitation. Exécution en régie ou confiée à une entreprise agréée.
Information des propriétaires	Notification individuelle.
Information de la population	Plans et documents annexes déposés à la mairie pendant au moins 30 jours.
Réclamations	Dans un délai de 30 jours à compter de la mise à disposition des plans : - soit par écrit au maire ; - soit verbalement à un représentant du service du cadastre qui se tient à la mairie aux jours et heures portés à la connaissance du public.

QUELLE VALEUR JURIDIQUE POUR LE CADASTRE ?

Il est communément admis que le cadastre français n'a pas de valeur juridique. Cette affirmation est essentiellement vraie dans le sens où il n'est pas, à lui seul, un moyen d'établissement de preuve de la propriété privée. Si le Code civil ne liste pas de façon exhaustive les éléments susceptibles d'attester de la propriété d'un bien, la Cour de cassation considère que la propriété immobilière est régie par le principe de la liberté de la preuve. Aussi, des indices tels que le cadastre peuvent utilement être rapportés et en constituer un élément de preuve. En ce sens, et depuis plus d'un siècle, les juridictions judiciaires estiment que si l'on ne peut attacher au cadastre la valeur d'un titre, en l'absence de tout titre et de preuves contraires, il peut être considéré comme une présomption simple de la propriété. Au-delà de sa valeur juridique limitée,

le cadastre est un élément indéniable de la sécurisation foncière. Cette dernière est fondée sur plusieurs composantes : (1) la liberté d'établissement des conventions et des contrats de transfert de propriété ; (2) formalisés par un notaire par un acte authentique et transmis au service de la publicité foncière (3) ; garant des hypothèques, qui permet d'identifier le propriétaire d'une parcelle. Ensuite, l'établissement des limites de la propriété relève du bornage amiable (4), formalisé par un procès-verbal établi par un géomètre-expert (ces dernières peuvent être parfois distinctes des limites « apparentes » représentées au cadastre). Dans ce cadre, le cadastre a comme rôle de dresser un plan synoptique qui localise les parcelles dans une hiérarchie (commune, section, lieudit). Le cadastre (5) est établi pour l'ensemble des communes et groupé aujourd'hui dans la base de données Plan cadastral informatisé (PCI). Le PCI correspond à l'assemblage

d'environ 600 000 feuilles représentant chacune une section ou une partie de section cadastrale. Il est géré par la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Le cadastre, au travers de son articulation avec le fichier immobilier, est indissociable de la publicité foncière, qui est déclarative en France, et vise à rendre publiques et opposables aux tiers les mutations observées sur les propriétés immobilières.

Au-delà de sa dimension juridique, le cadastre présente des usages multiples au quotidien, et sert à la mise en œuvre des politiques publiques.

USAGES DU CADASTRE

La documentation cadastrale sert à de nombreux usages autres que fiscaux, ce qui souligne l'intérêt que lui portent la population dans son ensemble et les pouvoirs publics.

L'absence de valeur juridique à proprement parler du cadastre ne l'exclut pas entièrement de ce domaine et en particulier du droit public, et il demeure un élément central d'un certain nombre de procédures, notamment en tant qu'élément d'information requis par le code de l'environnement, le code rural, etc. Pour l'ensemble de ces raisons, il revêt incontestablement une dimension d'intérêt général.

Le plan cadastral est à cet égard dématérialisé et consultable soit en mairie, soit en ligne gratuitement, notamment sur le site internet www.cadastre.gouv.fr. Depuis 2017, la base de données Plan cadastral informatisé (PCI) est disponible en *open data* essentiellement pour des applications métiers. Les informations qu'il délivre, croisées avec d'autres données géolocalisées, permettent d'avoir une connaissance aigüe du territoire, comme par

exemple la localisation des sites de compensation environnementale.

Entre autres choses, le cadastre est connu pour avoir facilité l'établissement des cartes, des plans parcellaires des voies de communication ordinaires, des chemins de fers, etc. C'est également un moyen d'exécution de travaux publics et privés. Il est enfin très utilisé dans le domaine agricole, à l'occasion par exemple du contrôle des périmètres des appellations d'origine protégée ou lors des aménagements fonciers. Cette multitude d'usages souligne les enjeux importants autour de la cartographie cadastrale aujourd'hui, et notamment quant à l'exactitude des limites foncières représentées. L'adoption du Référentiel foncier unifié (RFU) en 2010 par les géomètres-experts français comme un référentiel géographique géoréférencé à résolution centimétrique pourrait constituer un outil complémentaire au cadastre pour certaines applications nécessitant une représentation précise des limites foncières. Visualisable sur le portail GéoFoncier, il a pour objet de centraliser l'ensemble des limites foncières établies par les géomètres-experts (bornage, division, lotissement, etc.) et permettra, une fois le RFU constitué (ce qui pourrait prendre plusieurs dizaines d'années) d'avoir une représentation exacte des limites foncières.

Ces fiches pédagogiques ont été produites avec l'appui du Comité technique « Foncier & développement » et du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement. Ces fiches sont disponibles en téléchargement et en version intégrale sur le portail : www.foncier-developpement.fr

CONCLUSION

Le cadastre en France est un document d'arpentage des parcelles généralisé. Même s'il n'a pas ou très peu de valeur juridique en termes de délimitation des propriétés, il est largement utilisé par les propriétaires, particulièrement en milieu rural, pour identifier leur parcelle et ses limites par rapport aux propriétés environnantes. Dans la pratique quotidienne, il est devenu un document de référence, notamment avec son accès facilité *via* internet. Cependant, cette pratique quotidienne du cadastre est limitée par les problèmes d'actualisation du plan parcellaire. En effet, le cadastre aujourd'hui sert essentiellement d'une part à l'établissement de l'impôt et d'autre part à l'enregistrement des mutations; par conséquent, son plan n'est pas toujours actualisé des constructions.

Cependant, le cadastre est aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques, notamment dans sa mise en œuvre dans les pays du Sud. Ses détracteurs dénoncent la formalisation imposée par le cadastre qui réduirait la complexité des relations au foncier par la reconnaissance d'un ayant-droit, le propriétaire, au détriment des autres. Ces critiques portent à la fois sur la définition restrictive de la propriété privée, basée sur une définition géométrique des terres et sur des pra-

tiques « corporatistes » des professionnels de la formalisation (notaires et géomètres en tête). Il n'en demeure pas moins qu'après plus de 200 ans d'histoire en France, le cadastre est un outil fiscal et foncier qui a amplement dépassé le cadre initial de sa conception. Le fait que la population comme l'administration y ait recours pour de plus en plus d'usages soulève toutefois des interrogations quant à son cadre juridique qui mériterait d'être renouvelé. D'un point de vue méthodologique, d'importants efforts restent à faire pour augmenter sa précision cartographique, ce qui pourrait renforcer sa valeur aux yeux des juridictions, mais améliorerait surtout son interopérabilité avec les Systèmes d'information géographique (SIG) d'autres documents et bases de données (orthophotographies, plans de réseaux, etc.). ●

RÉFÉRENCES

- >> **Données cadastrales ouvertes :**
<https://cadastre.data.gouv.fr>
- >> **Descriptif, usage et diffusion de la documentation cadastrale :**
<https://bit.ly/3dMV7aR>

RÉDACTION

Mathieu Bonnefond : mathieu.bonnefond@lecnam.net
Maylis Desrousseaux : maylis.desrousseaux@lecnam.net
Conservatoire national des arts et métiers

COMITÉ DE RELECTURE

Gilles Berteau – DGFIP : gilles.bertheau@dgfip.finances.gouv.fr

le cnam



DES FICHES PÉDAGOGIQUES pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest

Cette fiche n'a pas vocation à promouvoir une technique et un outil particulier, ni à encourager l'application de technologies semblables dans les contextes du Sud, mais à donner à voir sur leurs origines et les conditions de leur mise en œuvre dans des contextes bien spécifiques. L'enjeu de la sécurisation foncière en Afrique est d'abord d'accompagner les modes de gestion des pratiques locales et leur régulation par les États, qui peuvent nécessiter la mobilisation d'outils de différentes natures qu'il faut inventer au cas par cas.