

Définitions et gestion du domaine non cadastré par la DGFiP

Commission Données du CNIG 12 octobre 2016



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

Le domaine non cadastré et le domaine public

Définition du domaine non cadastré

Les principes définis pour la création du cadastre (recueil méthodique des lois, décrets, règlements, instructions et décisions sur le cadastre de la France, 1811, notamment son *chapitre VII* consacré au *Détail des plans*) ont défini les éléments fonciers devant former parcelle. **Des portions importantes du territoire ne donnent pas lieu à constitution de parcelles.** Ce sont :

- *d'une part, les emplacements occupés par de grandes étendues de terrains improductifs de revenu (dunes, landes, marais, glaciers, montagnes arides, etc.), par les rues, les places publiques, les routes, la voirie communale (voies communales et chemins ruraux), les fortifications, remparts et glacis des ouvrages militaires, les rivages de la mer, les canaux de navigation de l'Etat non concédés, les fleuves et rivières navigables ou flottables (cours d'eau domaniaux) ;*
- *d'autre part, les terrains qui forment le lit des cours d'eau non navigables, ni flottables (cours d'eau non domaniaux).*

De fait, cela conduit à créer des zones vides sur le plan cadastral. Pour autant, ces zones n'ont pas été créées par défaut et leur emprise respecte, en principe, les résultats des procédures de délimitation du domaine public.

L'expression consacrée pour ces zones est « domaine non cadastré ». Par abus de langage, il est plus souvent utilisé l'appellation « domaine public », bien que soient concernées des propriétés relevant tant du droit privé que du droit public.

Le domaine non cadastré et le domaine public

Définition du domaine public

Quelques rappels historiques....

Le mot "domaine" dérive du mot latin "dominium" qui signifie "propriété".

Dans l'ancien droit français, le roi personnifiant l'Etat, le domaine de l'Etat se confondait avec les biens du souverain ou domaine de la couronne. Il comprenait non seulement les biens corporels mobiliers et immobiliers, mais également des biens incorporels tels que le droit de lever l'impôt, de rendre la justice, de battre monnaie, etc.

Au fil du temps, les rois se sont parfois conduits en propriétaire « privé » du Domaine en cédant des portions du territoire et des droits de la Couronne. Face à ces abus, **le principe de l'inaliénabilité du Domaine**, dont les revenus intéressent le royaume entier, commence à s'affirmer dans la doctrine juridique et la pratique royale à partir du XIVème siècle. Ce principe est consacré deux siècle plus tard par l'Edit de Moulins, de février 1566, appelé aussi ordonnance des Domaines, qui fixe un régime précis du domaine de la Couronne.

Le mot « domaine » désigne aujourd'hui, au sens large du mot, "l'ensemble des biens dont les collectivités publiques ont la propriété », c'est-à-dire **la propriété publique**.

Le domaine non cadastré et le domaine public

Le domaine des personnes publiques est formé du **domaine public et du domaine privé**. Dit autrement, la propriété publique ne doit donc pas être assimilée à la seule notion de « domaine public ». Elle inclut aussi des biens du domaine public, régi par des dispositions particulières du droit administratif visant à le protéger (inaliénabilité, règles de délimitation, d'utilisation) que des biens du domaine privé, soumis aux règles du droit privé et au contentieux judiciaire.

La propriété publique est celle qui appartient à une personne morale de droit public : Etat, collectivités territoriales (régions, départements, communes), établissements publics (ex : Réseau Ferré de France - RFF).

La propriété privée est celle qui appartient à une personne privée, quelle soit physique ou morale (sociétés, associations, etc.). Il ne peut y avoir de domaine public au sein d'une propriété privée.

Définition du domaine public

La définition légale du domaine public est donnée par l'article L2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Le domaine public :

- doit appartenir à une personne publique (Etat, collectivités locales, établissements publics) ;
- doit être soit affecté à l'usage direct du public, soit affecté à un service public pourvu que dans ce cas il fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution de ce service public.

Le domaine non cadastré et le domaine public

Sur le plan cadastral

Le domaine non cadastré est la partie non cadastrée du territoire (abusivement appelée domaine public ou DP)

Exemples de propriétés publiques non cadastrées :

- domaine public naturel (rivages de la mer, cours d'eau domaniaux) et artificiel (voies publiques routières)
- domaine privé (cours d'eau appartenant à une personne publique et non incorporé au DP, chemins ruraux)

Exemples de propriétés privées non cadastrées :

- lits de cours d'eau privés
- zones de montagne

Des biens du domaine public peuvent être cadastrés, qu'ils soient assujettis à la taxe foncière (canaux concédés, ...) ou non (édifices religieux, cimetières, ...).

Situation au regard de la fiscalité

De façon générale, il y a souvent un **lien entre le domaine non cadastré et l'exemption de taxes foncières**, sans que la corrélation soit systématique

La non cadastration est une marque de l'exonération de taxe foncière. En revanche, la cadastration n'est pas un critère de l'imposition.

Le domaine non cadastré et le domaine public

Quelques chiffres

Métropole : le DNC représente 16 590 km² sur 543 940 km², soit 3 %

Minimum : Haute-Corse (1,36%)

Maximum : Paris (38%)

Métropole + DOM : le DNC représente 96 180 km² sur 632 734 km², soit 15 %, du fait de la forêt guyanaise, non cadastrée (95 % de la superficie du département)

La représentation du domaine non cadastré

Le domaine non cadastré et sa gestion dans la documentation cadastrale

Les immeubles entrant dans la catégorie des biens du domaine non cadastré, ne forment pas parcelle et ne reçoivent donc pas un numéro cadastral permettant de les identifier. Ils ne peuvent être ni enregistrés, ni gérés, tant au fichier immobilier des SPF que dans la documentation littérale cadastrale (MAJIC).

Lorsque des biens du domaine public sont cadastrés, il n'existe pas d'attribut spécifique dans la documentation cadastrale pour les caractériser.

La détermination du domaine non cadastré

Il ne s'agit pas d'une emprise déterminée « par défaut », c'est à dire une fois que les biens "parcellisés" ont été positionnés sur le plan. A la création, comme aux rénovations du cadastre, **les opérations de délimitation des propriétés publiques** ont constitué une étape précise des procédures, suivant immédiatement la délimitation du territoire communal et précédant la délimitation des propriétés privées.

La limite de l'emprise du domaine non cadastré est donc connue par le biais des délimitations du domaine public.

Art 11 du décret du 30 avril 1955 : *« L'Etat, les départements, les communes, les établissements publics sont tenus de délimiter les propriétés de toute nature qui leur appartiennent ».*

La représentation du domaine non cadastré

Les procédures de délimitation des propriétés publiques

=> Domaine privé

Cas général : bornage de droit commun (amiable ou judiciaire)

Cas particulier : la forêt domaniale, avec les procédures de délimitation générale ou partielle effectuées par l'Office national des forêts

=> Domaine public : procédures de droit public unilatérale :

Domaine public naturel :

- Délimitation des rivages, des lais et relais de la mer et délimitation transversale à l'embouchure des fleuves et cours d'eau domaniaux ;
- Délimitation longitudinale des cours d'eau domaniaux (« plenissum flumen ») ;
- Délimitation des lacs domaniaux (avec ou sans déversoir).

Domaine public artificiel :

- Délimitation des voies publiques : l'alignement
- Délimitation du domaine public ferroviaire
- Délimitation du domaine public artificiel autre que les voies publiques : bornage administratif, souvent lié à une procédure d'expropriation.

La parcellisation du domaine non cadastré

Une parcellisation ciblée et ponctuelle

La gestion des propriétés publiques a pu amener la DGFIP à **cadastrer du domaine public de façon ponctuelle**.

Exemple : les grands ports maritimes

Y compris dans des **cas exceptionnels** où cela ne s'avère pas strictement nécessaire mais à titre de facilitation d'opérations de cessions.

Exemple : cessions de tréfonds du domaine public (Espace Champerret, Grand Paris)

Par ailleurs, il est possible aux personnes publiques d'extraire une parcelle ou plusieurs parcelles du domaine non cadastré par le biais d'un document d'arpentage (ou document modificatif du parcellaire cadastral). Cette opération est souvent liée à un déclassement en vue d'une cession

Une parcellisation générale qui n'a pas été envisagée jusqu'à présent

- **parce que le cadastre français est de type fiscal**. Il en ressort une priorisation qui ne couvre pas parfaitement l'ensemble des besoins des utilisateurs externes du plan.

- **parce que le cadastre français n'est pas un cadastre de type juridique**. Or, il est constaté dans les cadastres étrangers que l'identification du sol, tant pour sa propriété que pour ses usages, va de pair avec le caractère juridique du cadastre.

La parcellisation du domaine non cadastré

Quelques aspects techniques d'une parcellisation généralisée

- l'identification cadastrale et la création de parcelles reposent systématiquement sur la délimitation des propriétés.

La cadastration du domaine non cadastré pourrait nécessiter de redéfinir dans certains cas des limites déjà représentées sur le plan cadastral. Il ne s'agirait pas seulement de fermer les extrémités d'une voie dans une feuille de plan et d'y inscrire un numéro, mais d'appliquer **une mise à jour qui pourrait modifier la représentation des limites des parcelles riveraines** quand bien même il n'y aurait eu aucune modification des limites sur le terrain depuis la rénovation du plan.

- un **même terrain d'assise** est susceptible de supporter des **domanialités différentes** : cas des superpositions de domanialité (intersections de voies par exemple) et du démembrement en volume.

- les zones non cadastrées sont des vides dans les feuilles cadastrales. Elles ont pu servir à **absorber les imprécisions ou les erreurs**. D'où un risque plus grand de devoir modifier la représentation des parcelles privées contiguës.

- dans le **cas particulier des bords de feuilles** :

La qualité des bords de feuilles est généralement moins bonne qu'à l'intérieur des feuilles. Cet état de fait devient problématique si l'on veut créer dans cet espace des parcelles. D'autant que le plus souvent mais sans que cela soit systématique, la limite de section suit l'axe de la voie. Or, une parcelle n'appartient qu'à une section. Il serait donc nécessaire de créer des parcelles de part et d'autre de l'axe. En **cas de limite intercommunale**, l'identification cadastrale devrait de plus respecter la définition de la limite.

CONCLUSION

Pour la DGFIP

- La parcellisation généralisée du domaine non cadastré ne revêt pas d'intérêt déterminant au regard de la mission cadastrale.
- La DGFIP est tenue de prioriser ses projets compte tenu des moyens dont elle dispose. Les coûts humains, matériels et financiers d'une parcellisation générale du domaine non cadastré seraient hors d'atteinte pour la DGFIP.
- Le mode de gestion actuel du plan cadastral à la DGFIP limiterait également la satisfaction du besoin (pas de gestion en 3D pour la prise en compte des superpositions de domanialité).
- S'agissant du domaine de l'Etat, son service gestionnaire (DIE – Direction de l'Immobilier de l'Etat) n'a jamais demandé une parcellisation du domaine public
- S'agissant des collectivités locales, elles peuvent mettre en place des Systèmes d'Information Géographiques pour gérer dans une couche dédiée leurs propriétés, et surtout les usages de ces propriétés. L'identification cadastrale n'apparaît pas strictement indispensable à cette gestion.

D'autres initiatives à considérer

- Les expérimentations menées par l'OGE....