

L'ouverture au public des bases de données foncières de l'administration fiscale

Par Marie Mascret de Barbarin

Le libre accès au fichier immobilier et au fichier foncier du cadastre était attendu depuis longtemps, à la fois pour répondre à un objectif de transparence des marchés fonciers et immobiliers, mais également pour assurer un meilleur équilibre dans les relations entre l'administration fiscale et les contribuables. C'est désormais chose faite, puisque la DGFip a annoncé le 25 avril dernier l'ouverture au public de la base de données « Demande de valeurs foncières » (DVF) qui recense sous forme électronique les informations relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations immobilières à titre onéreux intervenues au cours des cinq dernières années.

Cette mesure, issue de la loi pour un État au service d'une société de confiance dite loi ESSOC¹ s'inscrit dans la démarche de transformation de l'action publique portée par le Président de la République et le Premier ministre. Mise en œuvre par le Ministre de l'Action et des Comptes publics, elle constitue le fruit d'une longue évolution de la réglementation applicable en la matière, soutenue d'une part grâce au développement du numérique qui a permis de moderniser peu à peu les modes de gestion des données recueillies par l'administration fiscale et, d'autre part, par un contexte général en faveur du libre accès aux données numériques, y compris publiques. Auparavant ouvert de façon limitée, ce service permet désormais à toutes les personnes physiques d'avoir accès à un ensemble d'informations immobilières, foncières et cadastrales fiables, encadrées juridiquement et géolocalisées.

Il est cependant à ce jour soumis à une double limite. Il ne concerne en effet que les données issues de mutations à titre onéreux, ce qui exclut notamment les biens issus de successions ou de donations. Ces données ne sont par ailleurs accessibles que lorsque ces mutations sont intervenues au cours des cinq années écoulées, ce qui peut être préjudiciable dans le cadre d'une étude prospective portant sur l'évolution d'un secteur foncier ou immobilier sur une période plus longue.

Cette considération ne doit pourtant pas occulter l'avancée remarquable que représente ce nouveau service. L'ouverture du fichier immobilier et du fichier foncier du cadastre résulte d'une longue évolution, qui n'a été rendue possible que par la modernisation du traitement de ces données, puis par l'adaptation de la réglementation applicable en la matière (I).

Il permet à présent à toute personne d'avoir librement accès à l'ensemble de ces données ainsi qu'aux différentes applications qui en sont issues, ce qui constitue dès à présent pour les particuliers une véritable avancée et qui laisse déjà entrevoir pour l'avenir de riches de perspectives d'évolution (II).

I – La constitution et l'ouverture progressive des bases de données foncières

Plus de trois siècles se sont écoulés entre la première législation sur les hypothèques et l'ouverture des bases de données immobilières, mais ce n'est qu'au cours de ces cinquante dernières années que la numérisation des fichiers a permis d'opérer de réelles avancées (A),

1 . - Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 article 13, D. n° 2018-1350 du 28 décembre 2018.

soutenues par une réglementation qui a progressivement permis aux collectivités territoriales, aux services et aux établissements publics d'y accéder, avant d'ouvrir librement cet accès aux particuliers (B).

A – La modernisation du traitement des données foncières

1. Des fichiers immobiliers et du cadastre...

Si le principe de la publicité foncière trouve son origine en France dans l'édit de Colbert du 21 mars 1673 qui institua la législation sur les hypothèques, le fichier immobilier tel que nous le connaissons résulte d'un décret du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière². Tenu au sein des conservations des hypothèques, puis depuis 2013, par les services de la publicité foncière, ce fichier recense toutes les mutations d'immeubles soumises à publicité foncière. Alimenté grâce à l'obligation de dépôt qui incombe aux notaires, huissiers, greffiers, avocats et autorités administratives en vertu des articles 647 et 860 du CGI, il recense les références cadastrales, l'adresse, la superficie, le type et les caractéristiques de chaque bien immobilier, ainsi que la nature, la date de mutation et la valeur foncière déclarée à cette occasion.

Le fichier foncier du cadastre, héritier quant à lui du premier cadastre parcellaire généralisé mis en place par Napoléon au travers de la loi de finances du 15 septembre 1807, il répertorie pour chaque commune, le nom des voies, des lieux-dits et des ensembles immobiliers, ainsi que toutes les références topographiques utilisées par l'administration fiscale. Modifié en dernier lieu par la loi du 18 juillet 1974³, il est tenu et actualisé par le service du cadastre, à présent intégré au sein des centres des impôts fonciers de la DGFip. Il permet de connaître l'emplacement, la délimitation et la consistance d'un bien immobilier, d'identifier le propriétaire d'une parcelle ou encore de rechercher des informations fiscales liées notamment aux mutations successives ou à la valeur du bien⁴.

2. ...à la base nationale de données patrimoniales

Initialement constitués sur des supports papiers, ces fichiers et l'ensemble des données qu'ils contenaient ont peu à peu été dématérialisés grâce à l'avènement du numérique et à sa pénétration dans le secteur public. L'actuel fichier immobilier de la DGFip est ainsi issu de la numérisation de plus de 180 millions de fiches papiers opérée par les 354 conservations de hypothèques entre 1998 et 2003. Les informations qu'il contenait sont à présent regroupées dans une base de données appelée FIDJI (Fichier Informatisé des Données Juridiques Immobilières). Quant au fichier foncier du cadastre, sa numérisation s'est opérée dès les années 1960 via l'application MAJIC (Mise à Jour des Informations Cadastreales).

Toutes les données contenues dans les applications FIDJI et MAJIC sont à présent déversées dans la base nationale de données patrimoniales (BNDP)⁵ qui constitue un outil de traitement automatisé de ces données créé en 2005 en vue de faciliter leur consultation et leur mise à jour⁶.

2 . - D. n° 55-22 du 4 janvier 1955 : JO 7 janv. 1955, p. 346, mis en œuvre par le décret n° 55-1350 du 14 octobre 1955.

3 . - Loi n° 74-645 du 18 juillet 1974 : JO du 19 juillet 1974 page 7539.

4 . - BOI-CAD-DIFF-20-20120912

5 . - Arrêté du 11 avril 2005 : JORF n°104 du 5 mai 2005 page 7852.

6 . - Notons également que les notaires ont dans le même temps constituée deux bases de données, la base BIEN (Base d'informations économiques notariales) constituée par l'association Paris-Notaires-Services pour la Chambre des notaires de Paris et la base Perval créée par le Conseil supérieur du notariat. La loi n° 2011-331 du

B – L'évolution de la réglementation applicable

1 – L'ouverture des bases de données en faveur des collectivités territoriales et des établissements publics

Ces évolutions technologiques se sont très tôt accompagnées d'une évolution de la réglementation applicable destinée à permettre une ouverture progressive de ces données. L'article 135 B du LPF a offert dès 1985 aux services de l'État, aux collectivités locales et aux établissements publics à caractère administratif la possibilité de se faire communiquer par l'administration fiscale les éléments d'information que celle-ci détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années⁷.

La loi portant engagement national pour le logement dite loi ENL du 16 juillet 2006 a par la suite permis aux collectivités territoriales, aux EPCI à fiscalité propre, aux établissements publics fonciers et d'aménagement, aux établissements publics fonciers locaux et aux établissements publics locaux de rénovation urbaine d'obtenir les données foncières relevant de leur périmètre géographique, là également sur les cinq dernières années. C'est notamment pour mettre en œuvre cette dernière mesure que cette loi va mettre en place en juillet 2011 un nouveau service, dénommé "demande de valeurs foncières" (DVF) qui va dès lors recenser, au niveau national (hors Alsace, Moselle et Mayotte), l'ensemble des mutations foncières à titre onéreux publiées par les services de la publicité foncière.

2 – L'ouverture plus progressive des bases de données en faveur des particuliers

S'agissant des particuliers, le dispositif de l'article L. 107 B du LPF mis en place par la loi du 28 décembre 2011 a permis, en parallèle de cette évolution, à toute personne physique faisant l'objet d'une procédure d'expropriation ou de contrôle portant sur la valeur d'un bien immobilier ou à toute personne faisant état de la nécessité d'évaluer la valeur vénale d'un bien immobilier pour la détermination de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ou des droits de mutation à titre gratuit. Ce service baptisé « Patrim-Usagers » a permis au contribuable à partir du 2 janvier 2014 d'avoir accès aux éléments d'information utiles relatifs aux mutations à titre onéreux de biens immobiliers comparables intervenues dans un périmètre et pendant une période déterminés. Cet accès était cependant limité à 50 demandes sur une durée de 3 mois et n'était accessible que depuis l'espace personnel du contribuable sur le site impot.gouv.fr.

La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique a complété ce dispositif en élargissant le bénéfice de cette disposition aux chercheurs, aux personnes dont l'activité économique consiste à développer des services contribuant à l'information des vendeurs et des acquéreurs et à la transparence du marché immobilier, au « Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement » (Cérema), aux professionnels de l'immobilier et aux associations d'information sur le logement mentionnées à l'article L. 366-1 du code de la construction et de l'habitation⁸.

C'est enfin la loi ESSOC promulguée le 10 août 2018 et son décret d'application n° 2018-1350 du 28 décembre 2018 qui, en instituant le principe de diffusion en open data de ces quelques

28 mars 2011, puis le décret n° 2013-803 du 3 septembre 2013 complété par deux arrêtés du 30 septembre 2016 ont permis de donner un fondement légal à ces deux bases de données et d'encadrer juridiquement leur diffusion.
7. - Article 14 de la loi n°85-729 du 18 juillet 1985 - JORF 19 juillet 1985.
8. - Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 : JORF 8 octobre 2016.

15 millions de données foncières, les a rendus ouvertes, accessible à tous, sans limitation du nombre de consultation et librement téléchargeables.

II – Les modalités d'accès et les perspectives liées à l'ouverture de ces bases de données

L'accès aux bases de données foncières est extrêmement encadré, tant au niveau de la production de ces données et de leur mise en ligne, qu'au niveau de leur consultation, voire de leur réutilisation (A). L'étendue des informations délivrées par DVF permet d'ores et déjà à chacun d'améliorer sa connaissance du marché de l'immobilier et l'évaluation des biens qui la composent, mais elle laisse au demeurant entrevoir des perspectives d'évolution plus riches encore que celles que nous pouvons dès maintenant observer (B).

A – Les modalités d'accès aux bases de données foncières

1 – L'accès à la base de données DVF et aux applications dérivées

La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique avait pour ambition de créer un cadre de confiance clair, garant de droits des utilisateurs et protecteur des données personnelles. C'est dans ce contexte qu'elle a emporté création du service public de la donnée, qui a donné naissance à la plateforme data.gouv.fr qui vise à mettre à disposition, en vue notamment de leur réutilisation, les données de référence qui présentent le plus fort impact économique et social. S'y retrouvent ainsi le plan cadastral informatisé, le registre parcellaire graphique, la base adresse nationale ou encore le répertoire des entreprises et des établissements. Ce service est coordonné par la mission Etalab qui dépend de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État et qui coordonne la politique d'ouverture et de partage des données publiques⁹. Il a pour vocation d'encadrer l'obligation faite aux organisations publiques de publier sur internet leurs bases de données, sous réserve notamment d'anonymisation et de protection de la propriété intellectuelle et du secret industriel et commercial, afin qu'ils puissent être exploitées et réutilisées facilement par chacun, particulier ou entreprise.

C'est donc sur cette plateforme ouverte des données publiques françaises data.gouv.fr que tout citoyen peut à présent consulter la base DVF¹⁰, ainsi que le jeu de données dérivées DVF géolocalisées¹¹ qui propose un format enrichi de données. L'accès à la base de données DVF s'effectue gratuitement, conformément aux principes généraux de l'open data, et sans limitation du nombre de consultations. Il ne s'agit toutefois ici que de données brutes, qui peuvent être d'un maniement quelque peu aride pour le grand public¹². C'est pourquoi le Cérema, missionné à l'origine par le Ministère en charge du logement pour structurer la donnée DVF au profit des collectivités, a créé une application web plus simple d'utilisation, dénommée AppDVF¹³, qui permet de visualiser sur une carte les données DVF sans qu'il soit nécessaire de les télécharger ou de les retraiter. Cette application permet de cliquer sur un département, puis sur une

9 . - Décret n°2017-1584 du 20 novembre 2017 et décret n°2017-1586 du 20 novembre 2017

10 . - <https://cadastre.data.gouv.fr/dvf>

11 . - <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/demandes-de-valeurs-foncieres-geolocalisees/>

12 . – L'article R*112 A-2 du LPF prévoit d'ailleurs que ces données « sont mises à disposition du public sous forme d'un fichier dans un format standard, pouvant faire l'objet d'un téléchargement. »

13 . - <https://app.dvf.etalab.gouv.fr>

commune, puis sur une section cadastrale pour voir les différentes informations liées aux mutations à titre onéreux intervenues dans le secteur au cours de ces cinq dernières années s'afficher à l'écran.

La plateforme data.gouv.fr recense par ailleurs l'ensemble des ressources communautaires et des réutilisations effectuées à partir du jeu de données DVF¹⁴. Celle-ci invite toutes les personnes ayant construit une base de données, publié un article, une infographie ou une application à référencer leur travail pour le partager et augmenter ainsi leur visibilité. Il est ainsi possible d'avoir accès à une application mobile DVF Immobilier, à la carte des expropriations issues de DVF, à une application indiquant le prix moyen au m² de l'immobilier entre 2014 à 2018 ou encore un outil permettant d'avoir une meilleure connaissance des finances et de la fiscalité locales.

2 – L'encadrement juridique de l'accès à la base de données DVF

Le principe du libre accès aux données foncières de la DGFip a été posé par l'article 13 de loi ESSOC, à présent codifié à l'article L. 112 A du Livre des Procédures Fiscales (LPF). Cette disposition prévoit qu'« *afin de concourir à la transparence des marchés fonciers et immobiliers, l'administration fiscale rend librement accessibles au public, sous forme électronique, les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues au cours des cinq dernières années* ».

Si ces données peuvent être librement téléchargées, leur réutilisation n'en est pas moins encadrée par un décret du 28 décembre 2018¹⁵. L'article R* 112 A-3 dont il est issu précise ainsi que les conditions générales d'utilisation de ces données prévoient que les traitements portant sur leur réutilisation ne peuvent avoir ni pour objet ni pour effet de permettre la réidentification des personnes concernées et qu'elles ne peuvent faire l'objet d'une indexation sur les moteurs de recherche en ligne. Ces dispositions sont conformes au cadre fixé initialement par la loi informatique et liberté de 1978¹⁶ puis plus récemment par la loi relative à la protection des données personnelles de 2018¹⁷ prise en application du règlement général de protection des données (RGPD)¹⁸ qui encadre le traitement des données sur tout le territoire de l'Union Européenne. A contrario, la diffusion des informations contenues dans DVF répondant à une obligation légale, il n'est pas possible de s'y opposer ou de les effacer. Les personnes concernées bénéficient néanmoins d'un droit d'accès, de rectification et de limitation des données les concernant, qu'ils peuvent exercer auprès de leur service des impôts, du bureau CL2A de la DGFip¹⁹ ou auprès du délégué à la protection des données du ministère de l'économie et des finances²⁰.

14 . - L'ensemble de ces contributions communautaires sont accessible depuis la page de garde du site DVF <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/demandes-de-valeurs-foncieres/>

15 . - Décret n° 2018-1350 du 28 décembre 2018 relatif à la publication sous forme électronique des informations portant sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations immobilières : JORF n° 0302 du 30 décembre 2018.

16 . - Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : JORF du 7 janvier 1978 page 227.

17 . - Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles : JORF n° 0141 du 21 juin 2018.

18 . - Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

19 . - bureau.cl2a-fdl@dgfip.finances.gouv.fr

20 . - le-delegue-a-la-protection-des-donneespersonnelles@finances.gouv.fr

La page d'accueil du service DVF précise enfin, à toutes fins utiles, qu'il ne peut être opposé au juge dans le cadre de procédures judiciaires puisque seul l'acte fait foi. Ce dernier pourra cependant être facilement retrouvé grâce à la référence délivrée par DVF.

B – Les perspectives offertes par un meilleur accès aux données foncières

1. L'étendue des informations délivrées par ces bases de données

La base de données DVF recense toutes les mutations à titre onéreux ayant fait l'objet d'un acte notarié. Il peut s'agir de la vente d'une parcelle, d'un appartement ou d'une maison, d'une vente en l'état futur d'achèvement ou vente sur plan, d'une vente de terrain à bâtir, d'un échange de bien immobilier, d'une adjudication suite à une vente aux enchères, d'une vente conditionnelle, d'une vente avec faculté de rachat ou encore d'une expropriation.

La notion de mutation à titre onéreux comprend les mutations avec un prix de zéro euro, les mutations à l'euro symbolique ou les mutations à un prix insignifiant. La vente peut par ailleurs porter sur la nue-propriété ou l'usufruit du bien, sur une servitude foncière ou une emphytéose, elle peut s'effectuer en viager ou encore porter sur un bien complexe.

Sont exclues à contrario les mutations qui ne comportent aucune contrepartie versée par le bénéficiaire, notamment les donations, les transmissions par succession et les transferts de sociétés.

DVF ne recense par ailleurs que les transactions immobilières intervenues sur le territoire métropolitain et les DOM-TOM. Sont donc exclues du champ d'application les mutations à titre onéreux intervenues dans les départements d'Alsace-Moselle, dont les données sont retracées dans le cadre du Livre foncier, accessibles depuis l'application AMALFI²¹ et à Mayotte dont le cadastre n'est pas encore suffisamment structuré.

Ajoutons enfin que seules les mutations intervenues au cours des 5 dernières années sont recensées. La mise à jour est semestrielle, elle a lieu en avril et en octobre. Chaque mise à jour supprime puis remplace la totalité des fichiers précédemment publiés. Comme le précise l'application, « *les fichiers sont alimentés par les données saisies dans les services de la publicité foncière de la DGFIP et à chaque mise à jour de nouvelles transactions sont susceptibles d'être ajoutées dans tous les millésimes en fonction de la date de mutation* ». Les remontées d'informations peuvent cependant être longues et il manque encore à ce jour certaines mutations intervenues durant l'année 2018.

Comme le précise l'article R*112 A-1 du LPF, DVF recense pour chaque mutation :

- ◇ La référence de l'acte (le numéro de publication au service de la publicité foncière) et son régime fiscal (l'article du CGI correspond à la référence qui est renseignée lors de l'encaissement des taxes dues au service de la publicité foncière) ;
- ◇ La date de l'acte ;
- ◇ La nature de la mutation (adjudication, échange, vente, vente en l'état futur d'achèvement, vente de terrain à bâtir) ;
- ◇ Le prix, communément qualifié de « net vendeur », à savoir qui ne comprend ni les frais d'agence immobilière, ni les frais de notaire (le montant affiché ne concerne que le prix de

21 . - Décret n° 2009-1193 du 7 octobre 2009 relatif au livre foncier et à son informatisation dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle

vente de l'immeuble, si une vente de mobilier intervient de façon concomitante son prix sera retranché du montant total de la vente) ;

- ◇ L'adresse : numéro de voie, indice de répétition, type, code et libellé de la voie, code postal et libellé de la commune ;
- ◇ Les références cadastrales : code de la commune et du département, préfixe et code de la section cadastrale, numéro de plan du lieu de situation des biens, le numéro de volume ainsi que, si le bien objet de la mutation fait partie d'une copropriété, le nombre de lots et le numéro de lot dans la limite de cinq lots par mutation ;
- ◇ Le descriptif du bien dès lors qu'il a été déclaré à l'administration : surface « Carrez »²², surface réelle (au sens de l'article 324 M de l'annexe III du code général des impôts), code type de local, type de local (appartement, dépendance, local d'activité, maison), nombre de pièces principales, surface du terrain et, pour les terrains non bâtis, nature de culture et nature de culture spéciale.

2. Les impacts envisageables suite à l'amélioration de l'accès à ces données

Les impacts directs de l'ouverture des bases de données foncières de l'administration fiscale sont aisément identifiables. Le premier a été clairement affiché en tant qu'objectif principal de la mise en œuvre de cette mesure : « *améliorer considérablement la connaissance des prix sur le marché immobilier au bénéfice des citoyens, des acteurs économiques du secteur comme des collectivités territoriales* »²³. Du point de vue du particulier, mieux connaître le prix du marché peut en effet permettre d'apprécier la pertinence d'une offre sur un bien immobilier similaire ou les perspectives de profit présent ou à venir sur une vente envisagée, ce qui peut avoir un impact non négligeable en termes d'ingénierie patrimoniale.

Le deuxième impact de l'ouverture des données de l'administration fiscale, toujours du point de vue du particulier, n'a pas été aussi explicitement présenté. Il tient à ce que le contribuable va désormais pouvoir évaluer ses biens immobiliers avec plus de facilité et plus de fiabilité dans le cadre notamment d'une déclaration d'impôt sur la fortune immobilière ou encore d'une donation. Il va également pouvoir mieux se défendre dans le cadre d'une procédure de contrôle ou de redressement, puisqu'il aura accès aux mêmes données que l'administration fiscale, du moins sur la période des cinq années couvertes par DVF. Longtemps attendue par la doctrine, cette mesure va permettre d'assurer un meilleur équilibre des droits des parties, conforme au principe de l'égalité des armes tel qu'issu de la convention européenne des droits de l'homme et du citoyen²⁴.

Les perspectives d'évolution à venir sont au demeurant particulièrement prometteuses au regard des développements annoncés par les proptech, ces startups spécialisées dans l'utilisation des nouvelles technologies au service du marché de l'immobilier, dont le nom résulte de la contraction entre « property » et « technology ».

De l'agrégation de données déjà opérationnelles telles que les nuisances sonores, la qualité de l'air ou la proximité d'équipements et de services publics, aux possibilités offertes par les développements issus de l'intelligence artificielle, nous pouvons être certains que cette mesure constituera le point de départ de nombreuses évolutions qui profiteront à tous les acteurs aussi bien publics que privés.

22 . – Telle que fixée par l'article 4-1 du décret n° 67-223 du 17 mars 1967 pris pour l'application de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

23 . – Gérald Darmanin, communiqué de presse DGFiP n° 675 du 24 avril 2019.

24 . - *CEDH Szwabowicz contre Suède, 30 juin 1959 : Annuaire II, p. 535 ; Neumeister 27 juin 1968, Série A, n° 8 ; Bonisch c/ Autriche 6 mai 1985, Série A, n° 92.*