

Le cadastre espagnol : mise en place, utilisations et limites

■ Hélène TESSON

En Espagne, comme dans beaucoup de pays européens, le cadastre a une origine romaine. Mais c'est vraiment au XVIII^e siècle, avec l'affirmation de la monarchie absolue, que le pouvoir royal va recenser systématiquement les propriétés de ses sujets et imposer des charges fiscales sur la terre afin de subvenir aux besoins et aux dépenses de la couronne. Cela se traduit dès 1715 par la réalisation du cadastre de Patio pour la Catalogne puis en 1749 par celle du cadastre de Ensenada pour le reste de l'Espagne.

Ce cadastre a été le premier essai sérieux pour établir un système équitable de répartition des charges fiscales en fonction de la richesse foncière. Il se voulait l'instrument-clé de l'égalité fiscale. Puis tout au long du XIX^e siècle l'histoire du cadastre a été marquée par un long processus de lutte de l'Etat pour permettre sa conservation. C'était une entreprise véritablement colossale mais elle n'a guère eu d'impact car elle s'est heurtée aux forces politiques les plus conservatrices qui défendaient l'intérêt d'une élite possédant la terre : les "terratenientes" (littéralement : "qui possèdent la terre"). L'objectif de la monarchie était de parvenir à un cadastre juste et équitable dans la répartition de l'impôt ceci afin d'en terminer avec la fraude fiscale des gros propriétaires terriens qui s'exerçait, de fait, aux dépens des petits agriculteurs, mais le gouvernement manquait des moyens nécessaires pour envoyer des agents de l'administration mesurer les parcelles, attribuer une qualité, donc une valeur aux terrains...

Face à cette situation, en 1845 le ministre des finances A. Mon met en place une réforme qui s'appuie sur le "modèle" fiscal français. Elle aboutit à un premier recensement de la richesse, premier pas vers la création d'un nouveau cadastre. Cette réforme s'est heurtée, de nouveau, aux groupes les plus conservateurs qui ont fait en sorte que le nouveau cadastre ne soit pas mené à terme. En ses lieux et places, il a été créé les "amillaramientos"¹. Ils consistaient en des déclarations effectuées par les propriétaires eux-mêmes, sur lesquelles étaient inscrites la superficie, l'utilisation et la valeur du terrain. La fraude était systématique. De telle sorte qu'il y avait une perte massive de l'information cadastrale. Cette fraude solidement installée en Espagne engendrera par ailleurs une "idéologie de tolérance" de l'administration pour ceux qui cherchaient à échapper à l'impôt foncier en cachant l'existence de leurs



Source : Archivo Historico de Toledo.

Plan de la ville de Olias del Rey (Toledo). Catastro de Ensenada 1751.

propriétés au ministère des finances². Puis dans le dernier tiers du XIX^e siècle, à mesure que la connaissance cartographique du territoire s'est améliorée, il n'a plus été possible de frauder sur la superficie, mais les propriétaires terriens ont pu continuer à dissimuler au fisc la valeur des terrains.

En 1906 une nouvelle loi sur le cadastre³ a été promulguée. Elle résulte d'un accord politique entre conservateurs et libéraux. Elle constitue l'antécédent le plus immédiat des normes actuelles. Ainsi l'Espagne se dote au début du XX^e siècle, d'un système cadastral comparable à ceux du reste de l'Europe. Cependant, les mêmes problèmes perdurent : une opposition des "terratenientes" pourtant proche des gouvernements, un manque d'instruments techniques opérationnels et une administration débordée. Ce qui ne permettait pas d'actualiser raisonnablement les données cadastrales.

Par ailleurs, la loi de 1906 avait réparti les travaux cadastraux entre l'Institut de Géographie et de Statistique et le Ministère des Finances. Mais l'IGS sous le contrôle de l'armée avait d'autres priorités que de réaliser des relevés au bénéfice du ministère des finances⁴. Malgré cette nouvelle réforme, le

- (1) Les amillaramientos resteront en usage jusqu'à la création de la grande loi du sol de 1956.
- (2) Cette idée a longtemps persisté : ce n'est qu'en 1997 que la loi étatique fait l'obligation de déclarer ses propriétés au cadastre avant tout enregistrement au registre de la propriété.
- (3) Deux phases d'élaboration furent établies : - "l'Avance Cadastre", c'est-à-dire une mesure physique des villages et des masses de cultures uniformes, à partir de croquis à main levée des parcelles de propriétés, - un Cadastre topographique précis du parcellaire.
- (4) Cependant, une grande partie du cadastre rural fut dressée avant 1924. Les travaux continueront entre 1940 et 1959 en particulier grâce à l'emploi de la photographie aérienne. "El Avance catastral" est terminé en 1950.

■ ■ ■ nombre de "non-déclarations" a continué à être très élevé. Ce qui relativise, à cette époque, la valeur du cadastre espagnol. Il faut attendre 1964 pour que la compétence du cadastre soit attribuée en totalité au ministère des finances. Celui-ci va développer entre 1965 et 1974 une politique visant à créer une base de données fiables, baptisée : "Implantation du régime Cadastral".

Le ministère commença par ordonner la réalisation d'une nouvelle série de photographies aériennes du territoire (dans l'idée de récupérer l'impôt dérivé du cadastre). Seulement, faute de moyens techniques et financiers, à l'égal de ces prédécesseurs, ce cadastre est devenu très vite obsolète. Ainsi, sous le régime Franquiste, l'impôt direct sur le foncier n'existait pas puisque aucun outil ne permettait son prélèvement. Et jusque dans les années 1980, le cadastre n'avait donc guère de valeur.

En 1982 le gouvernement estime que la réalisation d'un cadastre moderne est indispensable. Il veut en faire un outil performant dont la durée de vie soit plus importante que celle de ses prédécesseurs. Il cherche à mettre en place un cadastre qui recouvrirait "officiellement" plusieurs usages et qui ne soit pas uniquement l'instrument du prélèvement de l'impôt foncier⁵. Entre 1988 et 1998 l'Etat réalise alors une énorme campagne médiatique. Il promeut cet outil dans les revues tel que "Catastro"⁶ qui insiste sur la modernité du "cadastre" mit à disposition des municipalités : *"outil qui par excellence contrôle le mieux le foncier et qui se doit d'être un instrument d'aide à la planification, à la pratique des planificateurs et à la population."* D'importants moyens financiers pour la revalorisation du cadastre sont alors dégagés de façon à assurer sa réalisation, sa gestion et sa conservation. C'est une véritable refonte qui est alors mise en place. Pour ce faire, mais également pour aller dans l'esprit de la nouvelle Constitution, le cadastre est doté *"de moyens informatiques adéquats qui garantissent la même information cadastrale à tous, sur tout le territoire."*

Les travaux cadastraux s'étendront sur deux périodes : les années de 1982 à 1990 ont été consacrées à la création de la base de données avec la mise au point du Système d'Information Cadastral (SIC) qui incorpore de manière massive l'information. Puis depuis 1990 on est entré dans la période dite "de consolidation" qui se caractérise par une actualisation permanente des données cadastrales.⁷ Dépendant du Ministère de l'Economie et des Finances, le cadastre est depuis élaboré selon un modèle centralisé. Mais dans la pratique sa réalisation comme sa conservation sont très fortement délocalisées puisqu'elles s'opèrent à l'échelon communal, ne serait-ce que parce que le cadastre permet le calcul de l'impôt foncier qui est un impôt municipal.



Extrait d'un plan cadastral.

Il n'en reste pas moins que c'est le Ministère de l'Economie et des Finances à travers la direction générale du centre de gestion cadastrale et de prélèvement de l'impôt qui a établi un réseau de 16 bureaux régionaux, lesquels doivent coordonner les travaux réalisés par les 65 directions territoriales⁸. Ces directions jouent le rôle de "centres de production et de conservation" du cadastre : *"elles développent leurs activités avec les mêmes paramètres, utilisent les mêmes outils et se doivent d'obtenir les mêmes niveaux de qualité"*. C'est ainsi que l'Etat cherche à garantir l'homogénéité des données et l'égalité des droits sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs l'Etat a souscrit des accords avec les cabinets de notaires, pour que toutes les transactions immobilières soient communiquées directement au cadastre. L'objectif est double : dispenser les acheteurs de l'obligation de déclarer leur acquisition et actualiser en permanence le cadastre en identifiant les biens. L'élaboration dans un temps court, les moyens mis en œuvre, l'unité de conception font que le cadastre espagnol⁹ a un contenu identique dans chacune des 17 Communautés Autonomes du pays.

(5) Cet impôt, vu la "non-déclaration" des propriétés au cadastre était quasi - inexistant.

(6) CATASTRO, revue de la Direction Générale du centre de gestion cadastral et de l'impôt, Ministère de l'économie et des finances. Premier numéro : Juin 1989. Périodicité variable, actuellement 32 numéros sont parus.

(7) Il s'agit de permettre la mise à jour du cadastre et de gérer une information sans cesse modifiée, deux outils informatiques ont été créés 1°) un système d'information géographique spécialement créé pour les techniciens du cadastre. Il s'agit du SIGACA (système d'information géographique cadastrale).

2°) - un système spécifique pour la gestion de l'information, conçu pour réaliser la capture, le maintien et l'exploitation des données. Il s'agit du SIECA (système d'information et de gestion cadastral) ; Ces deux systèmes sont bien évidemment référencés à la base cartographique. De plus, il a été mis en place un système d'interconnexion entre les différentes administrations. L'objectif est de transmettre les informations dans les deux sens à des fins de contrôle des données.

(8) "Gérances territoriales" c'est-à-dire une par province (l'équivalent d'un département). Elles sont responsables de la gestion du cadastre.

(9) Attention, on distingue en Espagne deux cadastres : un cadastre rural et un cadastre urbain.

Contenu des pochettes cadastrales

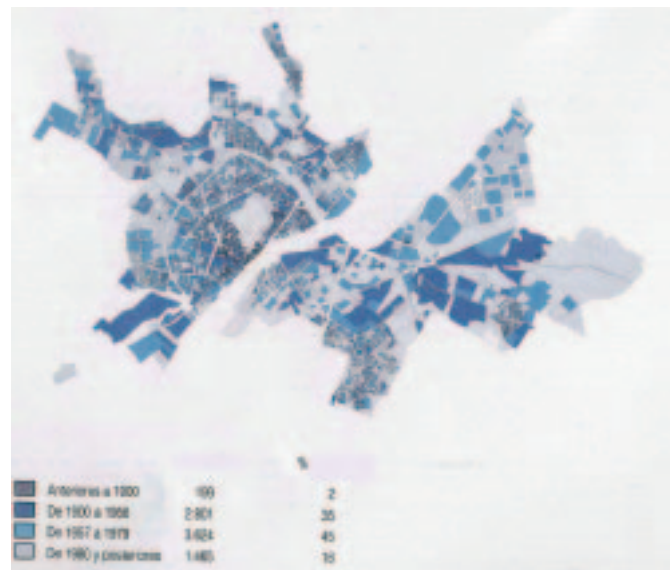
Concrètement le cadastre urbain est composé d'un jeu de cartes couvrant les différentes parties du territoire communal. Il y a un tableau d'assemblage et des plans par section où toutes les parcelles et où tous les immeubles sont représentés. Sur cette base cartographique est calculé un système d'information géographique qui comprend deux documents :

- Une pochette cadastrale pour chaque bien immobilier. Elle est établie par propriété. Cette pochette contient trois fiches :
 - La fiche CU-1 regroupe toute “l’information graphique” : extrait du plan général, croquis côté, photographie de la façade de l’immeuble...
 - La fiche CU-2 recense les “caractéristiques techniques” de la propriété ; superficie de la parcelle, superficie construite de l’immeuble et s’il y a lieu de chacun des logements, date de construction...
 - La fiche CU-3 donne les renseignements relatifs aux “caractéristiques juridiques et économiques” du bien cadastré : nom du propriétaire, domicile fiscal, tantième...
- Une feuille de calcul qui explique, en détail, la manière dont la valeur cadastrale a été obtenue. Celle-ci est une valeur administrative déterminée par les “gérances territoriales” à partir de critères préalablement définis et appliqués de façon homogène. Elle prend en compte les données cadastrales proprement dites (superficie...etc.) et une évaluation du prix du sol auquel on ajoute s’il y a lieu le prix des constructions. La valeur cadastrale ainsi calculée est différente du prix du marché puisqu’elle est le fruit d’une appréciation administrative. Néanmoins, elle garde une relation avec le jeu de l’offre et de la demande dans la mesure où elle ne peut être supérieure aux prix pratiqués dans le voisinage pour un même bien.

La finalité principale du cadastre est bien évidemment l'obtention d'une base fiable pouvant servir au calcul des impôts sur le patrimoine, foncier et immobilier, sur les plus-values, sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés dans leurs composantes immobilières. Le cadastre espagnol sert, directement ou indirectement à six impôts : au niveau communal, l'impôt sur les biens immeubles (taxe foncière) et l'impôt sur les plus-values ; au niveau régional, l'impôt sur les transactions immobilières et l'impôt sur les successions et donations ; au niveau étatique l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le patrimoine (fortune).

Depuis les années 90, sans perdre de vue son objectif fiscal, l'Etat a cherché à orienter le cadastre vers d'autres finalités. Ainsi, la valeur cadastrale peut être utilisée par les administrations lorsque des terrains ou des immeubles doivent faire l'objet d'une évaluation, comme lors d'une expropriation pour cause d'utilité publique. Il peut aussi servir à fixer les prix des terrains et des immeubles afin de contenir la spéculation toujours possible lorsqu'une opération urbanistique est planifiée. Dans ce cas, c'est la valeur cadastrale du terrain qui est prise en compte, augmentée d'une estimation de la plus value attendue de son urbanisation.

Le cadastre joue également un rôle important dans la planification urbaine. Il est utilisé comme un outil d'aide à la déci-



Plan représentant l'âge des constructions de Lleida.

sion. En se référant aux publications officielles du Ministère de l'Economie et des Finances, on peut analyser le cas de Lleida en Catalogne où les données cadastrales ont été utilisées dans le cadre de la révision du plan d'aménagement communal. Elles ont permis de réaliser, par exemple pour la partie urbaine, à l'échelle 1/5 000, des cartes thématiques du parcellaire, de la superficie des parcelles, du nombre d'étages, de la densité de construction par îlots, du patrimoine public et de l'usage des terrains. À l'aide des données du cadastre rural, il a été dressé des cartes du relief en courbes de niveaux, du parcellaire rural, de la taille des parcelles, de la taille des exploitations agricoles supérieures à 4 ha, de la végétation et des cultures.

Chaque carte présente une méthodologie particulière en fonction de la structure de l'information utilisée ; Ainsi elles vont de la simple prise en compte de l'information graphique, c'est le cas de la carte représentant les courbes de niveau, aux cartes les plus complexes comme celle de la densité de construction où l'information est croisée avec l'analyse descriptive alphanumérique de bases de données externes.

Il se dégage de l'exemple de Lleida que le contenu des bases de données du cadastre permet, grâce à l'utilisation d'un SIG (Système d'Information Géographique), de rendre opérationnelle l'information territoriale. Ainsi, cette ressource, organisée et traitée de façon adéquate, facilite effectivement une connaissance précise des caractéristiques urbaines de la commune. C'est un cas exemplaire.

Mais si l'on prend d'autres communes, et notamment Salamanque, on sait que les pochettes cadastrales ont été évidemment sollicitées. Le problème est qu'elles reprennent simplement ce qui existait avant 1982. Leur contenu n'est pas renouvelé, puisque par exemple on peut y trouver des immeubles construits en 1954 avec toutes les données d'origine sans qu'aucune actualisation n'ait été réalisée. Quant à l'informatisation des données, elle est bloquée par un

■ ■ ■ manque de personnel. La réalisation de cartes thématiques ne peut être effective que si les plans cadastraux sont bien référencés... or ce n'est pas le cas. En fait la modernité du cadastre n'est réelle que dans les textes et ce sont toujours quelques cas isolés qui sont mis en avant.

La question n'est pas uniquement d'ordre administratif et budgétaire. Elle touche à un problème de société. Le cadastre ne peut être mis à jour qu'avec la contribution des citoyens. Or ceux-ci ne considèrent pas l'enregistrement cadastral comme essentiel dans leurs transactions. Ils préfèrent se faire inscrire au seul registre de la propriété. Cette démarche simple leur permet d'échapper au prélèvement de l'impôt tout en disposant d'un acte officiel de propriété.

Afin d'y remédier, l'Etat a adopté le 30/12/96 une loi qui rend obligatoire, sur tout document relatif à un changement de propriétaire, l'inscription du numéro cadastral.

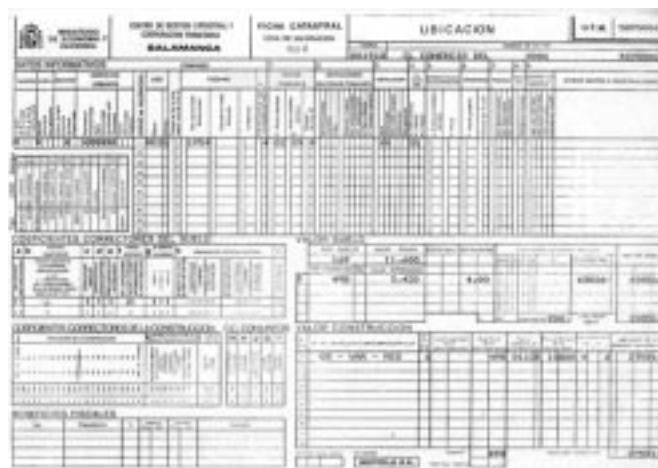
Il s'agit ainsi de faire en sorte que les personnes achetant un bien soient obligées de faire valider, en premier ressort, toute acquisition au service du cadastre. Ce service leur attribue un numéro, avant qu'elles ne se rendent au registre de la propriété. C'est donc une étroite collaboration entre cadastre et registre de la propriété qui a été mise en place (article 53 de la loi du 13/96).

Cette obligation a été exigée le 1^{er} janvier 1997 pour les biens immeubles de nature urbaine. Cette mesure a été pensée comme un instrument de lutte contre les malversations dans le secteur immobilier. Dans ce secteur en effet, les pratiques illégales, leurs incidences dans la société (qui les acceptent comme des habitudes), l'opacité du marché rendaient très difficile la réalisation d'actions destinées à l'éradication de la fraude. Ainsi la référence cadastrale est devenue l'identifiant unique des biens immeubles en déterminant leur nature et leur localisation géographique. L'existence d'un seul et même numéro, aussi bien sur les documents cadastraux que sur tout autre document officiel devrait, permettre selon la loi, d'améliorer considérablement les informations concernant la fiscalité sur le patrimoine immobilier pour toutes les administrations publiques.

Mais d'ors et déjà on peut constater à partir de sondages effectués auprès d'une vingtaine de municipalités ont montré qu'en matière de planification urbaine les documents cadastraux ne sont pas utilisés. Il est vrai que, dans la pratique, l'obtention d'un numéro cadastral ne se fait que lors d'un changement de propriétaire. Par conséquent le patrimoine immobilier qui ne fait pas l'objet d'une transaction échappe à l'actualisation. Il n'est donc pas correctement référencé dans les bases cadastrales. Le cas de Salamanque dont j'ai étudié les cinq planifications successives n'est donc pas un cas isolé¹⁰.

En revanche, la modernisation reste à l'ordre du jour. Depuis 2005 les plans cadastraux des villes espagnoles sont accessibles par Internet : <https://ovc.catastro.meh.es/>. C'est un

moyen extrêmement commode pour appréhender de manière précise la disposition du parcellaire et la hauteur des immeubles mesurée par niveau. À partir de ce document et en le complétant par une enquête systématique de terrain, il est possible de réaliser des études d'urbanisme, voire de proposer des esquisses de projets d'aménagement. ●



Fiche CU-2 d'une pochette cadastrale.

Bibliographie

GALLEGO VICTORIA M. *Análisis y valoración del patrimonio inmobiliario urbano de España*. Madrid, Dirección general del centro de gestión catastral y cooperación tributaria, 1995, 201p.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA *Catastro y registro de la propiedad*, Madrid, Revista Catastro, numero especial, n°16, Abril 1993, 96p.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA *Dimensión internacional del catastro*, Madrid, Revista Catastro, numero especial, n°28, 1996, 115p.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA *Suelo, Urbanismo y Catastro*, Madrid, Revista Catastro, n°17, juillet 1993, 113p.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA *Suelo, Urbanismo y Catastro*, Madrid, Revista Catastro, numero especial sobre el texto refundido de la ley del suelo, n°29-30, 78p

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA, *El catastro en Europa*. gestión 1992-1993, consejería de política, 1994

PRO J. Estado, *geometría y propiedad*. Los orígenes del catastro en España. Madrid, Ministerio de economía y hacienda, 1992, 419p.

Contact

Hélène TESSON
16 passage Thiéré
75011 Paris
helenetesson@yahoo.fr

(10) H.Tesson, "Planification et paysages urbains à Salamanque (Espagne)", thèse de doctorat nouveau régime, Université de Paris I, septembre 2005.