

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 octobre 2022.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

sur l'application de la loi n° 2022-268 du 28 février 2022 visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales

ET PRÉSENTÉ PAR

MME HÉLÈNE LAPORTE ET M. NICOLAS TURQUOIS

Députés.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. ARTICLE UNIQUE: PERMETTRE AUX EXPERTS FORESTIERS, AUX ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS DU SECTEUR FORESTIER AINSI QU'AUX GESTIONNAIRES FORESTIERS PROFESSIONNELS D'ACCÉDER, SANS LIMITATION DU NOMBRE DE DEMANDES, AUX INFORMATIONS CADASTRALES RELATIVES AUX PROPRIÉTÉS INSCRITES EN NATURE DE BOIS ET FORÊTS SITUÉES DANS LE PÉRIMÈTRE GÉOGRAPHIQUE D'EXERCICE DE LEURS MISSIONS	
A. UN ARTICLE UNIQUE	7
B NÉCESSITANT LA PRISE D'UN UNIQUE DÉCRET D'APPLICATION	8
1. La loi prévoit un décret unique d'application pris après avis de la CNIL	8
Le décret n'a pas encore été publié mais son élaboration par les services est en bonne voie	8
a. Le décret devrait être publié en décembre 2022	8
b. Il a fait l'objet de nombreuses consultations	9
c. La CNIL va être saisie du projet de décret	9
3. Le projet de décret communiqué semble partiellement satisfaire le dispositif adopté par le législateur	10
a. L'article 1 du projet de décret précise les conditions de recevabilité des demandes	10
b. L'article 1 ^{er} du projet de décret précise également la liste des données communiquées et conditionne cette communication à plusieurs engagements de la part des demandeurs	10
c. Tarification de la communication des données cadastrales par les services du cadastre	11
d. Un point de vigilance demeure concernant la bonne information des maires	12
C. ABROGATION DE TEXTES RENDUE NÉCESSAIRE PAR L'ADOPTION DU DÉCRET D'APPLICATION	13
D. MESURES COMPLÉMENTAIRES NÉCESSITÉES POUR LA BONNE APPLICATION DE LA LOI	13

1. L'accès des experts forestiers au serveur professionnel des données cadastrales (SPDC)	13			
2. L'actualisation des matrices cadastrales	13			
3. La méconnaissance du dispositif législatif par les administrations locales				
E. LA PRISE DE MESURES NON PRÉVUES PAR LA LOI	14			
ANNEXE 1: TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MESURES D'APPLICATION	15			
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	17			

INTRODUCTION

Les experts forestiers, les organisations de producteurs du secteur forestier et les gestionnaires forestiers professionnels mettent en œuvre des actions d'information à destination des propriétaires sur les possibilités de valorisation économique de leurs bois et forêts. Ce faisant, ils concourent aux actions reconnues d'intérêt général du code forestier, à savoir la protection et la mise en valeur des bois et forêts, le reboisement dans le cadre d'une gestion durable mais aussi la fixation et le stockage du dioxyde de carbone dans les bois et forêts et les produits fabriqués à partir de bois, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique.

La bonne conduite de ces actions d'information suppose un accès aux données cadastrales afin d'identifier les propriétaires des parcelles inscrites en bois et forêts. À cette fin, la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (dite « loi LAAF ») avait instauré une habilitation temporaire de trois ans visant à permettre aux experts forestiers, aux organisations de producteurs du secteur forestier et aux gestionnaires forestiers professionnels d'accéder, sans limitation du nombre de demandes, aux informations cadastrales situées dans le périmètre géographique d'exercice de leurs missions, établissant ainsi, à leur bénéfice, une exception au principe du secret professionnel en matière fiscale.

La loi n° 2022-268 du 28 février 2022 visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales pérennise cette habilitation.

Le consensus politique était fort sur la nécessité d'adopter cette proposition de loi. Cette dernière a ainsi été adoptée sans modification par le Sénat en première lecture.

Le présent rapport est réalisé en application du premier alinéa de l'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale, qui dispose que deux rapporteurs, dont le rapporteur de la loi et un autre rapporteur appartenant à un groupe d'opposition, doivent présenter, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi, un rapport sur la mise en application de cette loi. Lors de sa réunion du 14 septembre 2022, la commission des affaires économiques a ainsi nommé rapporteurs Mme Hélène Laporte, députée membre du groupe Rassemblement National (RN) et M. Nicolas Turquois, député membre du groupe Mouvement démocrate et apparentés (Modem), rapporteur d'application de droit et rapporteur de la loi.

Ce rapport vise à contrôler l'action du Gouvernement s'agissant de l'adoption des mesures réglementaires nécessaires à la pleine applicabilité de la loi. Par extension, il s'attache à vérifier que le contenu de ces textes est bien conforme

aux intentions du législateur et aux éventuels engagements pris par le Gouvernement dans le cadre des débats parlementaires.

Néanmoins, ce rapport n'a pas vocation à évaluer les effets de la loi : un peu plus de six mois après son adoption, il est en effet trop tôt pour procéder à une telle évaluation. Ce serait l'objet d'un rapport d'évaluation, présenté à l'issue d'un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, en application du troisième alinéa de l'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale, si le bureau de la commission des affaires économiques décide, le moment venu, de faire figurer ce texte dans la liste de ceux devant faire l'objet d'une évaluation à trois ans en 2025.

Le dispositif législatif promulgué le 28 février 2022 prévoyait la publication, six mois après la promulgation de la loi, d'un décret précisant les conditions d'application de son article unique ainsi que la liste des données communiquées.

Vos rapporteurs ont donc interrogé les services compétents des ministères chargés de l'économie et des finances et de l'agriculture à propos de ce décret. S'ils ont certes constaté que le décret n'avait pas encore été publié, ils ont également pu vérifier que les services travaillaient activement à la préparation du projet de décret, qui devrait être publié courant décembre 2022, après recueil de l'avis obligatoire de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

I. ARTICLE UNIQUE: PERMETTRE AUX EXPERTS FORESTIERS, AUX ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS DU SECTEUR FORESTIER AINSI QU'AUX GESTIONNAIRES FORESTIERS PROFESSIONNELS D'ACCÉDER, SANS LIMITATION DU NOMBRE DE DEMANDES, AUX INFORMATIONS CADASTRALES RELATIVES AUX PROPRIÉTÉS INSCRITES EN NATURE DE BOIS ET FORÊTS SITUÉES DANS LE PÉRIMÈTRE GÉOGRAPHIQUE D'EXERCICE DE LEURS MISSIONS

A. UN ARTICLE UNIQUE...

L'article unique de la loi complète le VII de la section II du chapitre III du titre II du livre des procédures fiscales par un article L. 166 G.

Cet article établit une **exception au principe du secret professionnel en matière fiscale.** En effet, les informations cadastrales sont protégées par le secret fiscal : le dispositif de droit commun, régi par l'article L. 107 A du livre des procédures fiscales, permet aux experts de demander une délivrance des relevés de propriétés dans la limite de cinq demandes par semaine, et de dix demandes par mois. L'article L. 166 G crée une dérogation au dispositif de droit commun régi par l'article L. 107 A précité au **bénéfice exclusif de trois catégories de professionnels identifiées par le dispositif législatif :**

- **les experts forestiers** figurant sur la liste mentionnée à l'article L. 171-1 du code rural et de la pêche maritime ;
- des organisations de producteurs du secteur forestier reconnues par l'autorité administrative dans les conditions prévues à l'article L. 551-1 du même code;
- **et des gestionnaires forestiers professionnels** satisfaisant aux conditions mentionnées à l'article L. 315-1 du code forestier.

Cette dérogation permet aux catégories professionnelles bénéficiaires de pouvoir, sans limitation du nombre de demandes, avoir communication des données cadastrales, notamment des informations mentionnées à l'article L. 107 A du livre des procédures fiscales relatives aux propriétés inscrites en nature de bois et forêts.

Cet accès dérogatoire doit ainsi leur permettre de conduire des « actions d'information à destination des propriétaires identifiés sur les possibilités de valorisation économique de leurs bois et forêts ».

Le dispositif législatif prévoit que ces professionnels peuvent exercer leurs demandes à l'égard des propriétés situées dans le « périmètre géographique dans lequel ils sont habilités à exercer leurs missions d'information », après avoir informé le maire des communes où sont sises lesdites propriétés à l'occasion de chacune des demandes.

La loi dispose par ailleurs que les données communiquées ne **peuvent être** cédées à des tiers.

Le II de l'article unique prévoit la publication d'un décret d'application de la loi.

B. ... NÉCESSITANT LA PRISE D'UN UNIQUE DÉCRET D'APPLICATION

1. La loi prévoit un décret unique d'application pris après avis de la CNIL

Le II de l'article unique de la loi prévoit qu'un décret sera « *publié dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi* » afin de :

- préciser les **conditions d'application** de l'article L. 166 G ;
- préciser la liste des données communiquées.

Ce décret doit être pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

2. Le décret n'a pas encore été publié mais son élaboration par les services est en bonne voie

À la suite d'une demande de réattribution effectuée par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, le projet de décret est actuellement préparé par la sous-direction GF3 « Missions foncières, fiscalité du patrimoine et statistiques » au sein de la direction générale des finances publiques (DGIFP) du ministère de l'économie, des finances, et de la souveraineté industrielle et numérique.

Vos rapporteurs regrettent que sept mois après la promulgation de la loi, le décret d'application ne soit toujours pas publié. Toutefois, vos rapporteurs ont pu constater que les services étaient en train de conduire l'ensemble des consultations nécessaires à sa finalisation. Ainsi, le projet de décret est prêt et leur a été communiqué dans une version consolidée.

Interrogée sur les raisons du retard dans la publication du décret, la DGFIP a mentionné le nombre élevé d'interlocuteurs consultés dans un impératif de bonne administration, le principe de sécurité juridique, les obligations découlant du respect du règlement général sur la protection des données (RGPD), les délais de saisine de la CNIL, ainsi que la date de saisine des instances consultées qui est intervenue pendant les congés estivaux.

a. Le décret devrait être publié en décembre 2022

Toutefois, les services ont assuré à vos rapporteurs que le décret devrait être publié au début du mois de décembre 2022.

b. Il a fait l'objet de nombreuses consultations

Les services ont procédé à de nombreuses consultations, qui n'étaient pas prévues dans le dispositif législatif, dans un objectif de bonne administration.

À la suite de la consultation des services juridiques de la DGFIP, le projet de décret a été transmis en juin 2022 au bureau des entreprises forestières et industries du bois au sein du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, qui s'est chargé de la phase de consultation avec les organisations professionnelles.

Les organisations professionnelles consultées, qui correspondent aux bénéficiaires de la loi, sont les suivantes :

- le Conseil national de l'expertise foncière agricole et forestière (Cnefaf) ;
- l'Union de la coopération forestière française (UCFF);
- la Fédération nationale des communes forestières (Fncofor) ;
- l'Association nationale des techniciens et gestionnaires forestiers indépendants (Anatef);
 - la Fédération nationale entrepreneurs des territoires (FNEDT);
 - La Fédération de syndicats de forestiers privés (Fransylva);
 - Les Experts forestiers de France (EFF);
 - France Bois Forêt (FBF).

Le retour consolidé des consultations a été transmis à la DGFIP le 11 août dernier. Ces organisations professionnelles n'ont pas émis d'observation particulière vis-à-vis du décret.

Par ailleurs, le projet de décret va être soumis à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) lors de sa séance du 3 novembre 2022.

c. La CNIL va être saisie du projet de décret

Le II de l'article unique de la loi prévoit une consultation obligatoire de la CNIL. Les services ont confirmé que la saisine du délégué à la protection des données (DPD) des ministères économiques et financiers était en cours, pour transmission ultérieure du projet de décret à la CNIL.

- 3. Le projet de décret communiqué semble partiellement satisfaire le dispositif adopté par le législateur
 - a. L'article 1 du projet de décret précise les conditions de recevabilité des demandes

La demande de communication effectuée par les professionnels habilités devra préciser :

- 1° le territoire communal, départemental, régional ou national sur lequel sont situés les terrains pour lesquels la communication des données est sollicitée ;
 - 2° le nom, l'adresse et le numéro SIRET du demandeur ;
 - 3° l'adresse électronique à laquelle devront être adressées les données.

La demande devra par ailleurs être accompagnée d'éléments justifiant la qualité du demandeur et permettant aux services de vérifier rapidement le périmètre géographique dans lequel le demandeur est habilité à exercer ses missions d'information, conformément à la lettre de la loi.

- b. L'article 1^{er} du projet de décret précise également la liste des données communiquées et conditionne cette communication à plusieurs engagements de la part des demandeurs
 - i. La liste des données communiquées

Les données communiquées prévues dans le projet de décret sont les suivantes :

- identification des terrains : références cadastrales, adresse, contenance cadastrale et groupe et sous-groupe des terrains du groupe 5 (bois et forêts);
- identification des propriétaires : nom, prénoms, adresse, forme juridique, raison sociale, numéro de compte communal et nature des droits réels immobiliers.
 - ii. La communication des données est soumise au respect de certaines conditions

Les conditions émises à la communication des données sont les suivantes :

- l'acceptation par le demandeur du devis correspondant ;
- l'engagement du demandeur de respecter les règles de protection des données personnelles et de prendre toutes mesures pour assurer la protection des données et empêcher qu'elles ne soient communiquées à des personnes non autorisées;
- l'engagement du demandeur de réaliser le traitement des données sur le territoire français.

Vos rapporteurs sont particulièrement vigilants quant au respect par les bénéficiaires de la finalité assignée par la loi aux demandes d'accès aux informations cadastrales sans limitation de leur nombre.

En effet, si les actions d'information auprès des propriétaires forestiers privés dans le but de mieux valoriser leurs bois et forêts sont admises par la loi, les propositions commerciales ou devis relèveraient au contraire d'un détournement de la loi.

Afin de parer à ces éventuels détournements, la DGFIP conditionnera chaque communication de données à la signature par le demandeur **d'un acte d'engagement reprenant le périmètre d'utilisation de ces données et les sanctions prévues en cas de manquement**. La DGFIP a communiqué à vos rapporteurs cet acte d'engagement.

Vos rapporteurs constatent qu'est prévu un dispositif permettant de préserver la confidentialité des données et de garantir que, « par défaut, seules les données à caractère personnel qui sont nécessaires au regard de chaque finalité spécifique du traitement seront traitées ». En effet, le demandeur devra indiquer dans l'acte d'engagement la finalité de sa demande, et l'acte précise que « la DGFIP se réserve le droit de rejeter une demande pour laquelle la finalité des traitements est imprécise ».

L'acte d'engagement rappelle que la responsabilité pénale du demandeur et des utilisateurs exploitant les données communiquées peut être engagée, sur la base des articles 226-16 à 226-24 du code pénal. En cas de non-respect des prescriptions de la prestation, la direction générale des finances publiques se réserve le droit, nonobstant toute suite judiciaire, de refuser toute nouvelle délivrance de données au demandeur.

Vos rapporteurs précisent que l'avis obligatoire de la CNIL sur le projet de décret n'a pas encore été rendu et que cet avis sera décisif pour confirmer la légalité et la conventionnalité du dispositif prévu par le décret.

c. Tarification de la communication des données cadastrales par les services du cadastre

L'article 2 du projet de décret mentionne la redevance pour service rendu versée par les demandeurs aux services du cadastre en échange de l'accès aux informations cadastrales. Vos rapporteurs sont particulièrement vigilants sur le fait que le montant de la redevance n'augmente pas de manière injustifiée.

Interrogés sur ce point, les services ont précisé qu'aucune modification tarifaire ne devrait avoir lieu.

d. Un point de vigilance demeure concernant la bonne information des maires

Le premier alinéa du I de l'article L. 166 G prévoit que les professionnels « *informent le maire des communes concernées de chacune de leurs demandes* ».

Contrairement au décret n° 2016-58 du 28 janvier 2016 pris pour l'application de l'article 94 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, qui prévoyait que « le demandeur informe par écrit le maire des communes concernées dans les trente jours suivant la demande », le projet de décret pris pour l'application de la loi du 28 février 2022 n'encadre pas précisément le délai dans lequel les professionnels doivent informer les maires des communes.

Interrogés par vos rapporteurs sur cette absence de mention et d'encadrement du délai, les services de la DGFIP ont répondu avoir justement consulté la Fédération nationale des communes forestières (Fncofor) sur l'opportunité d'un tel encadrement. Or, la Fncofor n'a pas plaidé en faveur d'un encadrement réglementaire du délai.

D'après les services, ce délai dépend en effet du temps nécessaire pris par les professionnels forestiers pour exploiter les données, puis pour engager les actions de communication auprès des propriétaires. Par ailleurs, les services ont précisé qu'il était dans l'intérêt des professionnels de réaliser cette information pour que les mairies puissent répondre aux propriétaires contactés qui pourraient s'interroger sur le sens et les objectifs de ces démarches.

Vos rapporteurs regrettent cependant que le décret ne fasse pas mention de l'obligation des demandeurs d'informer le maire des communes concernées lors de chaque demande, ainsi que le prévoit la loi.

Vos rapporteurs estiment en effet qu'une information systématique du maire dans le mois qui suit la demande constituerait un compromis satisfaisant entre, d'une part, la rapidité de l'accès aux données utile pour la bonne gestion des forêts et, d'autre part, le risque de pratiques non respectueuses de la forêt malgré le caractère « agréé » des trois catégories de demandeurs.

Vos rapporteurs invitent donc les services à prévoir dans le décret un délai d'information du maire inférieur à trente jours, par voie électronique.

Par conséquent, vos rapporteurs souhaitent que le décret d'application à venir reprenne la rédaction initiale du décret n° 2016-58 du 28 janvier 2016 : « Le demandeur informe par écrit le maire des communes concernées dans les trente jours suivant la demande ».

C. ABROGATION DE TEXTES RENDUE NÉCESSAIRE PAR L'ADOPTION DU DÉCRET D'APPLICATION

L'article 3 du projet de décret prévoit l'abrogation du décret n° 2016-58 du 28 janvier 2016 pris pour l'application de l'article 94 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Aucune autre modification ou abrogation n'a été identifiée par les services.

D. MESURES COMPLÉMENTAIRES NÉCESSITÉES POUR LA BONNE APPLICATION DE LA LOI

L'accès des experts forestiers au serveur professionnel des données cadastrales (SPDC)

Lors de leur audition l'an dernier par le rapporteur Nicolas Turquois, les experts forestiers représentés par le Cnefaf avaient regretté de ne pouvoir disposer d'un accès au serveur relatif à la propriété des données cadastrales (fichier SPDC). Cet accès leur permettrait en effet de jouir d'un accès direct à distance aux informations cadastrales, et notamment aux informations de propriété des parcelles forestières contiguës. Il avait été précisé aux rapporteurs que seuls les géomètres-experts et les notaires pouvaient utiliser ce serveur. En raison de contraintes techniques et juridiques, l'administration du cadastre n'était pas encore en mesure d'ouvrir l'accès du serveur SPDC aux experts forestiers.

Interrogés sur ce point, les services de la DGFIP ont précisé que des travaux étaient en cours tant sur le plan juridique que technique afin de donner cet accès aux experts forestiers. L'accès au SPDC des experts forestiers pourrait ainsi être effectif au cours du second semestre 2023.

Vos rapporteurs se félicitent de cette évolution qui devrait permettre un meilleur exercice de leurs missions auprès des propriétaires forestiers par les experts forestiers.

2. L'actualisation des matrices cadastrales

Lors de son audition par le rapporteur Nicolas Turquois, le CNPF avait souligné que les matrices cadastrales n'étaient pas toujours à jour ; ainsi, d'après le CNPF, il existerait un écart de deux millions d'hectares entre la surface forestière inscrite au cadastre et la surface répertoriée par l'Institut national de l'information géographique et forestière. Vos rapporteurs estiment que, pour viser la bonne application de la loi, il ne suffit pas de faciliter l'accès des professionnels aux données cadastrales mais également de favoriser leur accès à des données actualisées.

Interrogés sur ce sujet, les services de la DGFIP ont précisé que l'actualisation et la délivrance des matrices cadastrales se fait annuellement, en août.

Il existe donc toujours un léger décalage dans l'actualisation des matrices, et ce d'autant plus si la demande d'un professionnel est exercée à distance du mois d'août.

3. La méconnaissance du dispositif législatif par les administrations locales

Lors des auditions menées préalablement au vote de la proposition de loi, les professionnels concernés avaient également déploré la méconnaissance de l'expérimentation permise par la loi « LAAF » de la part de l'administration dans certains départements, ce qui n'avait pas facilité leurs démarches auprès des propriétaires.

Interrogée sur ce point, la DGFIP prévoit de transmettre à l'ensemble de ses services déconcentrés une note et des annexes permettant une meilleure connaissance et un meilleur traitement des demandes relatives à ce dispositif. Un message d'actualité sera également mis en ligne sur le site internet <u>impots.gouv.fr</u>.

Vos rapporteurs s'en félicitent et espèrent que ces communications permettront une bonne application des dispositifs de la loi sur le terrain.

E. LA PRISE DE MESURES NON PRÉVUES PAR LA LOI

Les services du cadastre ont précisé à vos rapporteurs qu'une extension éventuelle du dispositif de la loi aux parcelles classées au cadastre en catégorie 6 relative aux « landes » pourrait être opportune en raison du caractère parfois convergent de certaines de ces parcelles avec celles du groupe 5 des bois et forêts.

Les parcelles classées au cadastre en catégorie 6 (landes, pâtis, bruyères, etc.) correspondent aux parcelles **dépourvues de toute végétation boisée** et qui ne donnent lieu, par ailleurs, à aucune culture de reconversion.

Ces informations pourraient en effet intéresser les professionnels visés par la présente loi.

ANNEXE 1 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MESURES D'APPLICATION (1)

Article	Objet de l'article	Mesures réglementaires d'application prévues	Mesures publiées ou calendrier prévisionnel de publication
Unique	d'accéder, sans limitation du nombre de demandes, aux	Prise d'un décret précisant les conditions d'application du présent article ainsi que la liste des données communiquées, après avis de la CNIL.	Décret en cours d'élaboration Publication prévue en

⁽¹⁾ Les objectifs de publication mentionnés proviennent des informations transmises par le ministère chargé des relations avec le Parlement ainsi que par les administrations responsables de la préparation de ces mesures réglementaires.

ANNEXE 2: LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

- Mme Claire Tholance, conseillère parlementaire
- M. Jean-Rémi Duprat, conseiller ressources, biodiversité, forêt-bois
- Mme Marianne Rubio, cheffe du bureau des entreprises forestières et de l'industrie du bois à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (Direction générale des finances publiques)

- Mme Isabelle Oudet-Giamarchi, sous-directrice des missions foncières et de la fiscalité du patrimoine.
- M. Bachir Chikhi, responsable du pilotage de la mission topographique et de la gestion du plan cadastral
- M. François Goislard, chargé de mission