

Contribution dans le cadre de la concertation sur la future loi « 3D : différenciation, décentralisation, déconcentration »

Proposition de modernisation de la réglementation
concernant la dénomination des voies et l'adressage

Une collaboration AITF et AFIGESE



v 1.3 - mars 2020

Sommaire

Sommaire	2
Note de synthèse	3
Un enjeu fiscal pour les communes	4
État de la réglementation	5
Conclusion	11
Proposition de modification de l'article L2213-28 du CGCT	12
Article actuel	12
Proposition de nouvel article	12
Abrogation du décret n°94-1112	12
Orientation proposée pour le contenu d'un nouveau décret	13
Annexes	14
Fiche action DGFIP : améliorer la gestion des adresses pour fiabiliser les bases fiscales	15
Réponses écrites du gouvernement aux parlementaires	17
Jurisprudence administrative	20

Note de synthèse

La dénomination des voies et l'adressage sont une compétence des communes reconnue au travers du décret 94-1112 (publicité foncière) et de l'article L2213-28 du Code général des collectivités territoriales (numérotation). Néanmoins, **l'état réglementaire qui pèse en 2020 sur les communes est un héritage de 200 ans de textes divers et variés qui ne sont plus en phase avec les pratiques réelles et les enjeux, notamment au regard des attentes en matière de données numériques de référence.**

Lancé en 2013, le Plan France Très Haut Débit (THD) doit permettre de couvrir l'intégralité du territoire français en très haut débit d'ici 2022. Il s'agit de garantir à tous les citoyens, un accès à un internet performant dans leurs logements, entreprises et administrations. Or, **les opérateurs chargés du déploiement THD butent régulièrement sur des difficultés d'identification des bâtiments ou des logements inhérents à des problèmes ou des lacunes d'adressage. Ces difficultés se rencontrent également dans les domaines de la délivrance postale ou, plus stratégiquement, en matière de fiscalité locale pour le recouvrement des impôts fonciers et, bien évidemment, en ce qui concerne le secours aux personnes.**

Ces enjeux sont décuplés sur les territoires sujets au regroupement de communes.

Différentes dispositions obligent actuellement les communes à réitérer dans plusieurs dispositifs le même contrôle des données voies-adresses, la plupart du temps au bénéfice de l'État ou de ses administrations, **sans concertation d'ensemble**. Cette situation n'est pas davantage soutenable dans la mesure où, en dépit des efforts réalisés par les fonctionnaires territoriaux (voire directement par les élus communaux), **si un problème d'adressage se pose, les administrés, les entreprises ou la Justice reviennent systématiquement vers la commune** (élus et/ou administration) pour demander des comptes : cette adresse existe-t-elle ? Est-elle bien localisée ?

En 1999 le rapport du député Guy Lengagne sur les « Perspectives d'évolution de l'information géographique et les conséquences pour l'IGN » pointait déjà le fait que « *l'absence d'une référence nationale conduit à la multiplication des bases de données d'adressage chacune entachée d'erreurs.* » Vingt années plus tard la situation n'est guère meilleure malgré l'initiative du projet de Base Adresse Nationale. Concrètement et techniquement de multiples bases de données voies-adresses nationales coexistent sans qu'aucune ne porte réellement un label « officiel ».

Les propositions contenues dans la dernière partie de ce document concourent à faire reconnaître la commune comme seule entité en capacité de produire une information voie-adresse officielle et opposable à des tiers. À ce titre, elles sont une réponse à la proposition n° 22 du rapport de la députée Valéria FAURE-MUNTIAN sur les données géographique souveraines.

En 2020 l'informatisation étant systématique, ces informations voies-adresses se doivent d'aboutir à la diffusion en *open-data* de ces base d'adresses locales, prérequis à la constitution de toute base de donnée agrégée de niveau national.

Un enjeu fiscal pour les communes

La donnée « adresse » est au cœur de la gestion des bases d'imposition de la taxe d'habitation (TH) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) puisqu'elle permet de faire le lien entre un occupant et un local.

Il faut à ce sujet souligner que les communes ont une très faible visibilité, contrairement à la TH, sur l'identification des locaux servant de base d'imposition à la CFE puisque le rôle de CFE qui leur est transmis ne contient ni le numéro invariant ni l'adresse des locaux qui permettent un repérage géographique précis. Ainsi, **une commune n'est actuellement pas en mesure de déterminer, à l'examen du rôle, si un local est bien imposé ou non**. Il faut souligner que les entreprises lors de leur immatriculation peuvent renseigner une adresse de manière totalement non normalisée. Ainsi, les adresses des entreprises correspondent assez peu souvent à l'adresse des locaux dans les données foncières qui est, elle, relativement normalisée (numéro de voie, nom de voie) ce qui complique la gestion des bases d'imposition.

Les communes ont un rôle important en la matière puisqu'il leur revient de nommer les voies et de procéder à une numérotation des constructions. Nombre d'entre elles s'en sont saisi depuis la mise en œuvre du recensement rénové car les communes de plus de 10 000 habitants ont l'obligation légale de certifier le Répertoire des Immeubles Localisés (RIL) pour le compte de l'INSEE. Le RIL comptabilise le nombre de logements pour chaque immeuble d'habitation.

Selon les dispositions du décret 94-112, les communes doivent veiller à la transmission de ces informations aux services fiscaux pour la mise à jour du plan cadastral et des données foncières comme le souligne à raison la DGFIP dans une fiche action dédiée (cf annexe 1). Il faut donc en la matière instaurer un vrai partenariat avec l'ensemble des services fiscaux locaux concernés (cadastre, CDIF, SIE, SIP). Il s'agit d'un travail de longue haleine car les mises à jour peuvent porter sur des milliers de locaux et peuvent parfois induire des modifications substantielles. Par exemple : suppression de voies dans les fichiers fiscaux lorsque les voies ont été nommées mais dont les opérations informatiques sont rendues difficiles en l'absence de communication inter-applications.

Les communes doivent donc veiller en permanence à ce que les adresses soient correctement affectées par les services fiscaux pour conserver des données foncières fiables qui servent de base à l'imposition TH et CFE. Il faut souligner le manque de souplesse de l'application MAJIC pour la gestion de la donnée « adresse ». Il est à noter que les systèmes informatiques de gestion des données cadastrales, informatisés dans les années 1970 et 1980, ne respectent pas les dénominations officielles des voies communales (255 caractères maximum et en majuscules uniquement).

La DGFIP, parfaitement consciente de l'importance de ce sujet et des impacts pour les services fiscaux, a lancé une démarche de réflexion en interne sur la gestion de cette donnée sans toutefois associer les collectivités locales. Il semble que cette réflexion n'ait pas abouti en raison de multiples difficultés informatiques.

État de la réglementation

Les éléments ci-dessous sont repris du document « Voies et adresses : les procédures légales et les bonnes pratiques en vigueur - v 1.0 » produit en 2015 par le groupe SIG Topo de l'Association des Ingénieurs Territoriaux de France (ATIF SIG Topo) amendé de la décision de 2018 de l'ARCEP.

Liste des textes réglementaires

Type doc	Référence	Date	consultation	statut	territoire	objet	commentaires
Code des communes	art 9 et 11	04/02/1805	1789-1815.com	en vigueur	Ville de Paris	Numérotage pour la ville de Paris	procédures
Code des communes		23/04/1823	1789-1815.com	en vigueur	National	Principes de numérotage pour la ville de Paris étendu à toutes les communes de France	Ordonnance du Roi qui déclare applicables à toutes les villes et communes du royaume les dispositions des art. 9 et 11 du décret du 4 février 1805, relatif au numérotage des maisons de la ville de Paris.
Décret	55-1350	14/10/1955	Légifrance	abrogé	National	Obligation pour les communes de plus de 10 000 habitants de transmettre au cadastre la liste des voies numérotées de la partie agglomérée. Concerne également les modifications. Envoi sous 1 mois.	Idée reprise par le décret de 1994 avec abaissement du seuil de 10 000 à 2000 habitants
Décret	94-1112	19/12/1994	Légifrance	en vigueur	National	Communication au centre des impôts foncier de la liste des voies et du numérotage des immeubles pour les communes >2 000 habitants	Dans les communes de plus de 2 000 habitants, doivent être notifiés par le maire auprès du centre des impôts foncier ou du bureau du cadastre concerné : - la liste alphabétique des voies publiques et privées et les modifications s'y rapportant, à la suite, notamment, soit du changement de dénomination d'une voie ancienne, soit de la création d'une voie nouvelle ; - le numérotage des immeubles et les modifications le concernant.

CGCT	L2213-28	21/02/1996	Légifrance	en vigueur	National	Numérotage des maisons	Dans toutes les communes où l'opération est nécessaire, le numérotage des maisons est exécuté pour la première fois à la charge de la commune. L'entretien du numérotage est à la charge du propriétaire qui doit se conformer aux instructions ministérielles.
Code de la Voirie routière	L113-1	22/09/2000	Légifrance	en vigueur	National	signalisation circulation	Art.L. 411-6 du code de la route : Le droit de placer en vue du public, par tous les moyens appropriés, des indications ou signaux concernant, à un titre quelconque, la circulation n'appartient qu'aux autorités chargées des services de la voirie.
ARCEP	Décision n° 2018-0169	22/02/2018	Légifrance ARCEP	en vigueur	National	Utilisation systématique de l'identifiant adresse de la Base Adresse Nationale	L'article 4.2.1 a été produit dans l'objectif de forcer les opérateurs à utiliser un identifiant unique de référence national libre et gratuit, en remplacement du code Hexaclé payant vendu par la SA La Poste.

Questions écrites posées au gouvernement par des parlementaires

L'essentiel de la réglementation en vigueur en 2015 est résumé par 3 réponses du Ministère de l'intérieur à des questions écrites posées au Sénat et à l'Assemblée nationale.

Elles figurent en intégralité dans les annexes mais leurs éléments structurants sont repris dans l'analyse faite au point suivant. En voici cependant la liste :

Réponse écrite du 08/05/2003

Réponse du Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales publiée dans le JO Sénat du 08/05/2003 - page 1553 - à la question écrite n° 00535 de M. Jean Louis Masson publiée dans le JO Sénat du 11/07/2002 - page 1543

Réponse écrite du 07/02/2008

Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 07/02/2008 - page 245 - à la question écrite n° 02731 de M. Jean Louis Masson publiée dans le JO Sénat du 06/12/2007 - page 2210

Réponse écrite du 04/12/2012

Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée dans le JO Assemblée nationale du 04/12/2012 - page 7204 - à la question écrite n° 4367 de M. Philippe MEUNIER publiée dans le JO Assemblée nationale du 04/12/2012 - page 7204

Jurisprudence administrative

La jurisprudence des tribunaux administratifs borne l'action des communes en matière de dénomination des voies et d'adressage.

On retiendra notamment :

Seuls les maires peuvent procéder à un adressage / une numérotation de par leur pouvoir de police.
Le conseil municipal ne peut prendre une délibération en ce sens.

Jugement n°0200922 du tribunal administratif d'Amiens du 13/10/2005

Le maire est obligé de mettre en place un adressage cohérent et continu.

Jugement 09PA04476 Cour Administrative d'Appel de Paris du 10/11/2010

La non transmission ou au-delà des délais prévu dans le décret de 1994 de l'arrêté de numérotation au CDIF entraîne la responsabilité du maire et la commune.

Jugement n°1703021 du tribunal de Nice du 13/11/2019

La commune a obligation d'information du changement de numérotation envers ses administrés.

Jugement n°1703021 du tribunal de Nice du 13/11/2019

Le maire peut d'autorité numérotter un bâtiment abritant une activité.

Jugement 15DA00426 Cour administrative d'appel de Douai du 24/11/2016

Voir les annexes pour plus de détail.

Analyse

Il convient de distinguer 5 actions en ce qui concerne la compétence de dénomination des voies et l'adressage :

- la dénomination des voies
- la numérotation des constructions
- la communication / le porté à connaissance
- la pose des panneaux ou plaques des voies et des numéros
- l'entretien des plaques de voies / de numérotage

C'est le décret n° 94-1112 de 1994 qui est le plus coercitif car il impose aux « *maires* » d'informer dans un délai maximum de 1 mois le centre des impôts foncier :

- de la création ou la mise à jour de la « *liste* » des voies publiques et privées
- de la création ou modification du « *numérotage des immeubles* ».

Ce décret de 1994 abroge et remplace celui de 1955 sur la publicité foncière et abaisse au passage le seuil des communes concernées de 10 000 à 2 000 habitants.

L'obligation de tenir à jour une liste des voies et des adresses ne s'applique donc pas aux communes de moins de 2 000 habitants soit 86% des communes de France métropolitaine.

En 2020 et au vu des enjeux sur le déploiement Très Haut Débit, la délivrance postale et la fiscalité locale, il est proposé de supprimer ce seuil de 2000 habitants. Le territoire national est riche de structures intercommunales qui peuvent dès à présent accompagner les communes modestes dans les démarches organisationnelles et techniques.

Si le décret de 1994 ne précise rien sur la forme, les circulaires du Ministère de l'Intérieur n° 432 du 08/12/1955, n°121 du 21/03/1958, n°6 du 03/01/1962 et n°272 du 05/06/1967 rappellent qu'il appartient aux conseils municipaux de délibérer sur la dénomination des voies publiques. **L'acte administratif accompagnant la création ou modification du nom d'une voie est donc une délibération du conseil municipal.**

En ce qui concerne la numérotation des habitations, seul l'article L2213-28 du 21/02/1996 du Code général des collectivités territoriales donne des prescriptions en la matière en rappelant juste que cette action est à la charge de la commune pour la mise en place et que l'entretien (ndlr : des plaques) est à la charge du propriétaire (ndlr : de la maison). Il renvoie ensuite aux prescriptions ministérielles, à savoir le décret impérial du 4 février 1805 qui concernait uniquement Paris et qui a été étendu à toutes les communes de France par l'ordonnance royale du 23 avril 1823. **Il n'y a aucune norme en vigueur** : il est juste conseillé aux communes de s'inspirer des dispositions techniques applicables à la ville de Paris prévues aux articles R. 2512-6 à R. 2512-15 du CGCT. Pour la petite histoire, c'est un arrêté du préfet du département de la Seine de 1939 qui impose les chiffres blancs sur fond bleu.

Sur la distinction public / privé

Le décret de 1994 demande de lister toutes les voies de la commune, qu'elles soient publiques ou privées. Comme l'acte administratif attendu est une délibération du conseil municipal (cf plus haut), cela lui permet, de facto, de reconnaître par la même occasion les voies privées. De plus, **ce pouvoir de dresser la liste des voies est assimilé aux pouvoirs de police général du maire**. Il peut donc d'autorité valider ou invalider une proposition de nom de voies privées portée par des particuliers.

Il semblerait que des maires hésitent parfois à procéder à la dénomination des voies et à l'adressage sur des voies privées. Ces hésitations ne concourent pas à la délivrance de service de qualité (eau, énergie, internet, etc) et engagent leur responsabilité dans le cadre des secours aux personnes.

Sur la distinction agglomération / hors agglomération

L'article R110-2 du Code de la route donne une définition : « *agglomération : espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et dont l'entrée et la sortie sont signalées par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui le traverse ou qui le borde* ». Et l'article R411-2 du Code de la route dit également : « *Les limites des agglomérations sont fixées par arrêté du maire.* » Ces 2 articles laissent donc peu de liberté au maire pour décider de ses limites d'agglomération.

Le décret de 1955 faisait la distinction entre la partie agglomérée et le reste. Son abrogation et son remplacement par le décret de 1994 laisse penser, sans le préciser clairement, qu'il concerne toute la commune, donc en et hors agglomération. Cette remarque, non explicite, s'applique à la dénomination des voies et la numérotation des habitations.

Implantation matérielle des panneaux et plaques

Au point de vue matériel, seul l'article L411-6 du Code de la route indique que seules les « *autorités chargées des services de la voirie* » peuvent placer des panneaux indicateurs facilitant la circulation. Les panneaux de noms de voies y sont affiliés.

La confrontation de cet article avec l'article L110-2 du 06/05/2010 du Code de la route qui segmente les responsabilités entre commune, EPCI, conseil départemental, conseil régional et Etat produit une ambiguïté sur la responsabilité de la pose des plaques de nom de voie.

La très récente mise en place des métropoles produit des zones grises sur la responsabilité de ces actions entre les communes et leurs métropoles. Il est probable que ces ambiguïtés soient levées par une politique de conventionnement entre les collectivités locales. La tendance est d'ailleurs à laisser cette compétence à la charge des communes nonobstant la capacité de disposer d'agents de terrain.

Sur le contrôle de légalité

Comme le reste des actions d'une collectivité, le contrôle de légalité s'impose sur le choix des dénominations de voies publiques et privées sauf en ce qui concerne le choix de dénomination dans le cadre d'hommages publics. Dans ce cas précis, le décret n° 68-1053 du 29/11/1968 précise que le choix de la dénomination est subordonné à l'accord du préfet.

La jurisprudence éclaire sur les cas litigieux (voir le tableau de recensement des textes).

Les communes de 2 départements ont des obligations supplémentaires

les département du Finistère et du Var disposent d'un arrêté préfectoral obligeant les communes du territoire à communiquer leurs modifications relatives aux voies et lieux-dits au SDIS de rattachement. **De fait, les communes de ces 2 départements ont des contraintes supplémentaires qui pèsent sur leurs services.**

Dans les deux cas, ces dispositions ne figurent pas dans un arrêté spécifique mais s'inscrivent dans le cadre plus général du règlement opérationnel. Le règlement opérationnel fixe les principes opérationnels d'organisation des SDIS.

De la hiérarchie des textes

Les circulaires ministérielles et arrêtés préfectoraux en matière de dénomination des voies et de numérotation des constructions s'imposent-ils aux maires ?

Oui car il faut considérer que ces 2 actes sont rattachés au pouvoir de police générale du maire. C'est une mission polyvalente qui le conduit à intervenir dans des domaines très divers. On peut donc considérer que c'est à travers l'article L.2212-1 du Code général des collectivités territoriales que l'Etat délègue au maire certaines missions. A ce titre, le maire est le représentant de l'Etat. Les circulaires ministérielles et les arrêtés préfectoraux en question ici s'imposent donc à lui.

Incohérences des documents et informations demandées aux communes

Les utilisateurs des données plébiscitent la récupération des informations sous une forme cartographique (papier ou numérique). Or, il s'avère que :

- le décret de 1994 ne stipule que la fourniture d'une liste des voies
- les arrêtés préfectoraux du Finistère et du Var ne nomment pas expressément les adresses dans la liste des données à communiquer sous forme cartographique, focalisant sur la dénomination des voies

Conclusion

La réglementation en vigueur s'est donc construite par une superposition de divers textes aux prétextes différents :

- acheminement postal : circulaires de 1955 et 1962
- sécurité : article L113-1 du Code de la voirie routière qui impose la pose de panneaux
- publicité foncière / levé de l'impôt : information des CDIF : décret de 1994
- information des SDIS : arrêtés préfectoraux du Finistère et du Var.
- déploiement FFtH : obligation d'utilisation des identifiants BAN

La lecture de l'état réglementaire est difficile à cause du fractionnement et de l'éparpillement des textes qui font de nombreux renvois à des textes antérieurs et des circulaires ministérielles pas aisément consultables sur internet. La réglementation sur la dénomination des voies et la numérotation des habitations qui s'impose aujourd'hui aux communes s'étale sur des textes allant de 1805 à 2015 soit plus de 200 ans.

La plupart de ces textes sont au final assez vagues et les actes administratifs à mettre en œuvre sont le plus souvent déduits ou recommandés plutôt qu'indiqués explicitement. La lecture des réponses aux questions écrites des parlementaires est assez éloquente de ce point de vue. **Une conséquence de ce « flou » est l'hétérogénéité des pratiques en place dans les communes. L'homogénéisation des bonnes pratiques est donc le seul palliatif mais il ne suffit plus en 2020 à la vue des objectifs de déploiement du plan Très Haut Débit France 2022.**

Le chapitre ci-après propose une réécriture de l'article L2213-28 du Code Général des Collectivités Territoriales qui viendrait à la fois conforter et sécuriser la commune comme seule source d'information officielle sur la dénomination des voies et l'adressage.

Cette proposition est en partie fondée par la recommandation n° 22 (p. 40) du rapport de la députée Valéria FAURE-MUNTIAN sur les données géographique souveraines, à savoir : *« Étudier, en concertation avec les associations représentatives des communes, l'opportunité de systématiser l'obligation de réaliser des plans d'adressage et de rendre l'adresse opposable. »*

Enfin, **cette proposition s'inscrit dans le premier objectif de la loi 3D : « Parfaire la décentralisation pour rendre plus lisible et plus efficace l'action publique ».**

Proposition de modification de l'article L2213-28 du CGCT

Code général des collectivités territoriales

Partie législative

DEUXIÈME PARTIE : LA COMMUNE

LIVRE II : ADMINISTRATION ET SERVICES COMMUNAUX

TITRE Ier : POLICE

CHAPITRE III : Pouvoirs de police portant sur des objets particuliers

Section 4 : Autres polices

[Consulter sur Légifrance](#)

Article actuel

Dans toutes les communes où l'opération est nécessaire, le numérotage des maisons est exécuté pour la première fois à la charge de la commune.

L'entretien du numérotage est à la charge du propriétaire qui doit se conformer aux instructions ministérielles.

Proposition de nouvel article

Les communes ont la compétence de dénomination des voies et d'adressage.
Un décret fixe les conditions d'application du présent article.

Abrogation du décret n°94-1112

En cohérence avec les nouvelles dispositions de l'article L2213-28 du CGCT, il est proposé d'abroger le décret n°94-1112 du 19 décembre 1994 relatif à la communication au centre des impôts foncier ou au bureau du cadastre de la liste alphabétique des voies de la commune et du numérotage des immeubles.

Une proposition de contenu pour un nouveau décret est suggérée ci-après.

Orientation proposée pour le contenu d'un nouveau décret

Les communes ont seules la compétence de dénomination de toutes les voies de leur territoire, y compris les voies privées c'est-à-dire dont le foncier n'appartient pas à la commune. À cette fin, le conseil municipal procède à une délibération fixant la dénomination exacte des voies en minuscules et majuscules accentuées. La même délibération peut également fixer la dénomination exacte des voies dans les langues régionales, en accord avec l'article [75-1 de la Constitution](#).

Les communes ont seules la compétence de numérotation des constructions établies sur leur territoire.

Par « construction » il est entendu :

- les immeubles (maison individuelle, immeuble collectif, parcelle de terrain à bâtir, point d'accès à une propriété),
- les biens meubles (exemples : point de délivrance postale (boîte aux lettres), place de quai / lieu d'amarrage, habitat non permanent)
- les lieux abritant des activités ou des services (exemples : entreprise, bureau, commerce, parc de stationnement automobile, écluse, gare ferroviaire, gare routière).

C'est un arrêté du maire qui fixe la numérotation des constructions. Il est accompagné d'un plan localisant chaque adresse.

La commune procède le plus tôt possible à la numérotation des constructions.

La commune procède à une numérotation cohérente permettant une identification claire des constructions.

En cohérence avec le [livre III du Code des relations entre le public et l'administration](#) et plus particulièrement les articles L300-2, L300-3 et L300-4, la commune procédera à la mise en ligne sur internet de fichiers de données voies-adresses sous une des licences autorisées par l'article D323-2-1 de ce même code.

Ces fichiers de données comportent à minima : l'identification de la commune, la dénomination exacte de la voie, l'adresse, les coordonnées géographiques de l'adresse exprimées dans un des systèmes légaux en vigueur.

La commune prend les dispositions nécessaires pour assurer la mise à jour de ces données voies-adresses.

Le site internet <https://adresse.data.gouv.fr> constitue le point d'accès national aux données voies-adresses susmentionnées.

La publication sur internet des fichiers de données voies-adresses dédouane la commune de tout autre porté à connaissance auprès des différentes administrations. Une information auprès des différentes administrations concernant cette mise à disposition est cependant encouragée.

Toute information voies-adresses n'émanant pas de la commune par les moyens cités ci-dessus ne saurait être une information officielle.

La pose des panneaux de voies et leur entretien est à la charge de la commune.

La pose des plaques d'adresses pour la première fois est à la charge de la commune et leur entretien est à la charge du propriétaire de la construction concernée.

Annexes

Fiche action DGFIP : améliorer la gestion des adresses pour fiabiliser les bases fiscales

LOGO
Collectivité



AXE 5 : DÉVELOPPER L'EXPERTISE COMPTABLE, FISCALE, FINANCIÈRE ET DOMANIALE

**ACTION 5.5.1 :
ASSIETTE FISCALE – AMÉLIORER LA GESTION DES ADRESSES POUR
FIABILISER LES BASES FISCALES**

Objectifs

- Améliorer la qualité de l'adressage afin d'assurer une meilleure identification des locaux pour l'assiette des impôts directs locaux, en particulier de la taxe d'habitation, et faciliter la détection des changements ;
- Définir les modalités réciproques d'échange d'informations entre l'administration fiscale et la collectivité ;
- Développer une communication adaptée sur la création des adresses et sensibiliser les collectivités sur la nécessité de communiquer rapidement aux services de la DGFIP les modifications topographiques ;
- Fiabiliser les adresses foncières par la mise à jour de la voirie.

Contexte et démarche

Contexte – État des lieux

L'état des lieux doit conduire à procéder à l'inventaire par la DGFIP des rues, voies et lieux-dits dont la désignation et la numérotation paraissent devoir être améliorées.

Il s'agit notamment :

- des numéros de voirie retenus dans les bases cadastrales supérieurs à 8 999 ;
- des adresses indiquées par les usagers à l'occasion de la déclaration de revenus qui ne sont pas identifiées dans les bases fiscales.

Démarche

- Les échanges d'informations sont assurés régulièrement en cours d'année.
- Le calendrier est à déterminer en fonction des anomalies détectées lors de l'état des lieux.

Engagements réciproques

Engagements de la collectivité

- Procéder à l'inventaire, en concertation avec les services de la DGFIP, des rues, voies et lieux dits ainsi que le numérotage, tant en ce qui concerne les voies publiques que privées.
- Définir les actions à mener suite à cet inventaire en étroite collaboration avec les services de la DGFIP (le cas échéant, dossier de création des voies à soumettre au conseil municipal).
- Procéder le plus tôt possible à la numérotation et à la dénomination des voies lors d'opérations de construction ou de réhabilitation.
- Faire parvenir rapidement une copie de la délibération du conseil municipal lors de la création d'une voie, si possible avant la date butoir de prise en compte dans les fichiers DGFIP (D4).
- Informer immédiatement la DGFIP de la renumérotation des voies selon un protocole commun à définir (échange de fichiers...).
- Pour les communes de plus de 2000 habitants, communiquer au CDIF ou au bureau du cadastre la liste alphabétique des voies de la commune et du numérotage des immeubles conformément aux obligations prévues au [décret n° 94-1112 du 19 décembre 1994](#).

Engagements de la DGFIP

- Procéder à l'inventaire, en concertation avec les services de la collectivité, des rues, voies et lieux dits ainsi que le numérotage, tant en ce qui concerne les voies publiques que privées.
- Fournir la liste des locaux dont la désignation des rues ou numéros pose problème, comme par exemple la liste des numéros fictifs (séries 9000 et 5000).
- Prendre en compte rapidement les informations communiquées par les collectivités dans les applications informatiques.

Pilotage de l'action

Condition finale de réalisation de l'action

Prise en compte des créations de voirie et des nouveaux numérotages pour la taxation des locaux en matière d'impôts directs locaux et en particulier de taxe d'habitation.

Indicateur(s) de suivi

- Nombre de signalements respectifs
- Bilan annuel des actions

Responsables de l'action

DGFIP

Collectivité

Réponses écrites du gouvernement aux parlementaires

Réponse écrite du 08/05/2003

Réponse du Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales publiée dans le JO Sénat du 08/05/2003 - page 1553 - à la question écrite n° 00535 de M. Jean Louis Masson publiée dans le JO Sénat du 11/07/2002 - page 1543

Ni le code de la voirie routière ni le code général des collectivités territoriales n'imposent aux communes l'obligation de procéder à la dénomination des rues, à l'exception de la ville de Paris qui, en la matière, est soumise aux dispositions de l'article R. 2512-6 du code général des collectivités territoriales. Aussi, la dénomination des voies communales relève de la compétence du conseil municipal qui, dans le cadre de ses attributions prévues par l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales, règle par ses délibérations les affaires de la commune.

Il convient cependant de préciser que **le décret n° 94-1112 du 19 décembre 1994** relatif à la communication au centre des impôts fonciers ou au bureau du cadastre de la liste alphabétique des voies de la commune et du numérotage des immeubles **oblige, indirectement, les communes de plus de 2 000 habitants à établir la liste des voies publiques et privées**, la notification de la désignation des voies étant devenue une formalité foncière. La dénomination des rues est en principe portée à la connaissance du public au moyen d'inscriptions permanentes placées au croisement des rues soit par des poteaux plantés aux carrefours, soit plus généralement par des plaques indicatrices fixées sur les immeubles à chaque extrémité de la voie. **En l'absence de directives précises en ce domaine, les communes peuvent se référer utilement aux dispositions techniques applicables à la ville de Paris prévues aux articles R. 2512-6 à R. 2512-15 du code général des collectivités territoriales.**

source : <http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ020700535>

Réponse écrite du 07/02/2008

Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée dans le JO Sénat du 07/02/2008 - page 245 - à la question écrite n° 02731 de M. Jean Louis Masson publiée dans le JO Sénat du 06/12/2007 - page 2210

L'article L. 2213-28 du code général des collectivités territoriales prévoit que dans toutes les communes où l'opération est nécessaire, le numérotage des maisons est exécuté pour la première fois à la charge de la commune. Il constitue une mesure de police générale exercée par le maire pour des motifs d'intérêt général. L'entretien du numérotage est à la charge du propriétaire, qui doit se conformer aux instructions ministérielles. **Suivant les dispositions du décret n° 94-1112 du 19 décembre 1994, dans les communes de plus de 2 000 habitants, doivent être notifiés par le maire auprès du centre des impôts fonciers ou du bureau du cadastre : la liste alphabétique des voies publiques et privées et les modifications s'y rapportant, à la suite, notamment, soit**

du changement de dénomination d'une voie ancienne, soit de la création d'une voie nouvelle, le numérotage des immeubles et les modifications le concernant. Le numérotage est, de ce fait, obligatoire dans ces communes. Il n'existe aucun système imposé, celui le plus couramment employé consiste à numéroter chaque côté d'une voie avec des nombres croissants, impairs d'un côté, pairs de l'autre. Dans les zones extra-urbaines, une numérotation métrique est le plus souvent utilisée. **L'ordonnance royale du 23 avril 1823, toujours en vigueur, a rendu applicable à toutes les communes les articles 9 et 11 du décret du 4 février 1805 relatif au numérotage des maisons de la ville de Paris. L'apposition d'une numérotation sur les immeubles est donc obligatoire,** dès lors qu'elle est décidée par le maire, et le propriétaire ne peut s'y opposer. Il est d'ailleurs tenu d'en assurer l'entretien, la commune ne prenant en charge que la première installation. Lorsqu'il décide le numérotage des maisons de la commune, le maire met en oeuvre ses pouvoirs de police. Un refus du propriétaire l'exposerait à un procès-verbal dressé par un agent de police municipale.

source : <http://www.senat.fr/questions/base/2007/qSEQ071202731.html>

Réponse écrite du 04/12/2012

Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales publiée dans le JO Assemblée nationale du 04/12/2012 - page 7204 - à la question écrite n° 4367 de M. Philippe MEUNIER publiée dans le JO Assemblée nationale du 04/12/2012 - page 7204

Ni le code de la voirie routière, ni le code général des collectivités territoriales n'imposent aux communes l'obligation de procéder à la dénomination des rues, à l'exception de la ville de Paris qui, en la matière, est soumise aux dispositions de l'article R. 2512-6 du code général des collectivités territoriales. Aussi, la dénomination des voies de la commune relève de la compétence du conseil municipal qui, dans le cadre de ses attributions prévues par l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT), règle par ses délibérations les affaires de la commune. **Il convient cependant de préciser que le décret n° 94-1112 du 19 décembre 1994 relatif à la communication au centre des impôts fonciers ou au bureau du cadastre de la liste alphabétique des voies de la commune et du numérotage des immeubles oblige, indirectement, les communes de plus de 2 000 habitants à établir la liste des voies publiques et privées,** la notification de la désignation des voies étant devenue une formalité foncière. En outre, **conformément au 1° de l'article L.2212-2 du CGCT le maire veille, au titre de son pouvoir de police générale, à « la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ».** L'indication du nom des voies constitue l'une des modalités permettant d'assurer cet objectif. La dénomination des rues est en principe portée à la connaissance du public au moyen d'inscriptions permanentes placées au croisement des rues soit par des poteaux plantés aux carrefours, soit plus généralement par des plaques indicatrices fixées sur les immeubles à chaque extrémité de la voie. **Les propriétaires concernés ne peuvent pas s'opposer à l'apposition de telles plaques indicatrices (Cour de cassation, 8 juillet 1890, Hinaux).** En l'absence de directives précises en matière d'indication du nom des voies, les communes peuvent se référer utilement aux dispositions techniques applicables à la ville de Paris prévues aux

articles R. 2512-6 à R. 2512-15 du CGCT. Des dispositions desdits articles, il ressort que la fourniture, la pose, l'entretien et le renouvellement des plaques indicatives des voies ou places publiques sont effectués par les soins et à la charge de la commune. L'article R. 2512-6 précité dispose que « le maire fixe par arrêté les dimensions et le modèle des plaques portant indication des noms, des voies, places ou carrefours livrés à la circulation ainsi que les dimensions et la situation des emplacements que les propriétaires réservent sur leurs immeubles sans qu'il y ait lieu pour eux à une indemnité ».

source : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-4367QE.htm>

Jurisprudence administrative

La jurisprudence des tribunaux administratifs borne l'action des communes en matière de dénomination des voies et d'adressage.

Seul le maire est compétent pour réaliser un adressage = annulation des délibérations du conseil municipal

Jugement n°0200922 du tribunal administratif d'Amiens du 13/10/2005 - commune d'Epehy

Considérant que M. TAJAN demande au tribunal d'annuler les délibérations du 3 novembre 2000 et 2 novembre 2001 du conseil municipal d'Epehy ayant attribué le numéro 16 bis rue du Rietz à son habitation ; que le requérant soutient en outre qu'il habite 16, place du Riez ;

Considérant que les dispositions de l'article L.2213-28 du code général des collectivités territoriales confèrent au maire une compétence de police concernant le numérotage des maisons ; qu'en délibérant à ce sujet, le conseil municipal d'Epehy, a, par les délibérations contestées, méconnu la compétence propre du maire telle que résultant des dispositions de l'article précité ; qu'il suit de là, et pour ce seul motif, que les délibérations du 3 novembre 2000 et 2 novembre 2001 ne peuvent dès lors qu'être annulées.

Le maire peut d'autorité réattribuer une adresse au motif de ses pouvoirs de police

Jugement [01BX01677](#) Cour administrative d'appel de Bordeaux du 06/12/2005 - commune de Figeac

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, le 9 février 1998, le maire de Figeac a adressé à M. Y et Mme X un certificat de numérotage modifiant le précédent numéro de leur maison et leur attribuant désormais le numéro un bis, chemin des Bruyères ; qu'il a attribué le numéro un, qui leur était précédemment affecté, à l'un des accès à la propriété des époux Z située à l'une des extrémités de ce chemin ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2213-28 du code général des collectivités territoriales : Dans toutes les communes où l'opération est nécessaire, le numérotage des maisons est exécuté pour la première fois à la charge de la commune. L'entretien du numérotage est à la charge du propriétaire qui doit se conformer aux instructions ministérielles. ;

Considérant que le maire d'une commune est compétent pour procéder, dans l'exercice de ses pouvoirs de police, au numérotage des maisons ; que, par suite, la circonstance, que le certificat de numérotage, que le maire de Figeac a adressé le 9 février 1998 aux requérants, se référerait à une décision de la municipalité, dont ils contestent l'existence, est sans influence sur la régularité dudit certificat, objet de leur demande

d'annulation ;

Considérant que si le maire d'une commune peut refuser un numéro au propriétaire d'une maison possédant un accès sur une voie publique dont elle est riveraine, il ne peut légalement le faire, alors même que cette maison disposerait déjà d'un numéro sur une autre voie ainsi que d'un accès, que pour des motifs d'intérêt général correspondant aux objectifs en vue desquels un tel pouvoir de police lui a été conféré par la loi ; qu'il ressort des pièces du dossier que la propriété de M. et Mme , située à l'angle du chemin de Bataillé et du chemin des Bruyères, dispose d'un accès sur ce dernier ; que M. et Mme avaient donc droit à un numéro emprunté à la série des numéros impairs dudit chemin, alors même qu'ils disposaient déjà d'un numéro sur le chemin de Bataillé, sans qu'y fasse obstacle aucune considération tirée de l'intérêt de la voirie, du bon ordre ou de la sécurité publique ;

Le maire peut d'autorité numéroter un bâtiment abritant une activité

Jugement [15DA00426](#) Cour administrative d'appel de Douai du 24/11/2016 - commune d'Herbécourt

1. *Considérant qu'aux termes de l'article L. 2213-28 du code général des collectivités territoriales : « Dans toutes les communes où l'opération est nécessaire, le numérotage des maisons est exécuté pour la première fois à la charge de la commune. L'entretien du numérotage est à la charge du propriétaire qui doit se conformer aux instructions ministérielles » ;*

2. *Considérant que **le maire d'une commune ne peut légalement refuser un numéro au propriétaire d'une maison possédant un accès sur une voie publique dont elle est riveraine** que pour des motifs d'intérêt général correspondant aux objectifs en vue desquels un tel pouvoir de police lui a été conféré par la loi ;*

3. *Considérant qu'à la suite de la division de la propriété du père de Mme G...H...-B... et de son frère, la parcelle AB 160 a été attribuée à Mme G...H...-B... avec la maison d'habitation construite sur ce terrain et la parcelle AB 161 comportant le corps de ferme, à son frère, M. E...B... ; qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du plan cadastral et des vues aériennes, que **cette parcelle est enclavée dans la première sur laquelle elle dispose d'une servitude de passage pour l'accès à la voie publique riveraine** ; que M. B...ayant sollicité l'attribution d'un numéro correspondant aux bâtiments de ferme issus de la division, **le maire de la commune d'Herbécourt a décidé de modifier l'attribution du numérotage existant** en attribuant le numéro 6 de la rue d'Assevillers au corps de ferme et non plus à la maison d'habitation et le numéro 6 bis à celle-ci ;*

4. *Considérant que **les dispositions citées au point 1 ne faisaient pas obstacle à ce que le maire attribue une numérotation à un bâtiment qui n'a pas le caractère d'une maison d'habitation ; que cette attribution nouvelle est en l'espèce justifiée par les besoins de l'exploitation agricole** ; que Mme G...H...-B... ne disposait d'aucun droit au maintien de la*

numérotation existante ; que l'objectif de bon ordre poursuivi par le maire, qui a pris en compte la disposition des bâtiments dans l'espace, était un motif qui suffisait à justifier légalement la mesure ;

Le maire est obligé de mettre en place un adressage cohérent et continu

Jugement [09PA04476](#) Cour Administrative d'Appel de Paris du 10/11/2010

Considérant que M. et Mme A ont acquis, par acte notarié du 11 septembre 2000, une parcelle cadastrée section AB n° 416, issue d'un terrain, sans numéro, situé chemin de la Grusie, qui a fait l'objet d'une division en quatre parcelles cadastrées section AB n° 413, n° 414, n° 415 et n° 416, par un document d'arpentage établi le 26 avril 1985 par M. B, géomètre - expert ; que le document d'arpentage, publié au bureau de la conservation des hypothèques de Créteil, désigne leur parcelle AB n°416 sous le n°13 chemin de la Grusie et la parcelle AB n° 415, propriété du voisin des intéressés, sous le n°13 bis chemin de la Grusie ; qu'il ressort des pièces versées au dossier qu'eu égard au litige opposant les requérants à leur voisin concernant l'usage qu'aurait fait ce dernier du n° 13 et non du n° 13 bis, le maire de la commune de Villeneuve-le-Roi a, par le certificat de numérotage contesté du 15 mai 2006, entendu mettre fin à ce trouble de voisinage en attribuant à M. et Mme A le n° 13 bis et à la maison de leur voisin le n° 13 ; que, toutefois, il est constant qu'entre le numéro 9 du chemin de la Grusie et la maison du voisin de M. et Mme A, il n'y avait aucune parcelle susceptible de recevoir le numéro 11 qui n'avait pas été attribué ; que, dans ces conditions, en s'abstenant d'attribuer ce n° 11 à la maison implantée sur la parcelle cadastrée AB n° 415 et en établissant ainsi une rupture dans l'attribution cohérente et continue des numéros de maisons, le maire de la commune de Villeneuve-le-Roi a méconnu l'intérêt général et entaché son certificat de numérotage d'une erreur manifeste d'appréciation ;

DECIDE :

Article 1er : le jugement n° 0604578/4 et n° 0608817/4 du 18 juin 2009 du Tribunal administratif de Melun et le certificat de numérotage du 15 mai 2006 sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint au maire de la commune de Villeneuve-le-Roi de prendre un nouveau certificat de numérotage des maisons concernées et de le transmettre au service du cadastre territorialement compétent dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt. Le maire tiendra le greffe de la cour (service de l'exécution) immédiatement informé des dispositions prises pour répondre à cette injonction

La non transmission ou au-delà des délais de l'arrêté de numérotation au CDIF entraîne la responsabilité du maire et la commune + la commune a obligation d'information du changement de numérotation envers ses administrés

Jugement n°1703021 du tribunal de Nice du 13/11/2019 - commune de Saint-Paul-de-vence Consorts

Extraits :

1. sur le territoire de la commune de Saint-Paul de Vence, [...] est construite une maison dont le numérotage postal était le 347 Chemin du cercle. Par arrêté en date du 2 juin 2016, le maire de la commune de Saint-Paul de Vence a modifié le numérotage de leur propriété en lui attribuant le n° 349.

2. Les requérants, qui recherchent la responsabilité de la commune de Saint-Paul de Vence en raison des préjudices causés par la décision de ladite commune de changer le numérotage de leur propriété, ont ainsi donné à l'ensemble de leur requête le caractère d'un recours de plein contentieux

3. En premier lieu, aux termes des dispositions de l'article L. 2213-28 du code général des collectivités territoriales : « Dans toutes les communes où l'opération est nécessaire, le numérotage des maisons est exécuté pour la première fois à la charge de la commune. / L'entretien du numérotage est à la charge du propriétaire qui doit se conformer aux instructions ministérielles ». Le numérotage des maisons constitue une mesure de police générale que le maire peut prescrire en vertu des pouvoirs qu'il tient des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales. Toute mesure de numérotage, qu'il s'agisse d'une mesure d'attribution ou de modification, doit reposer sur des motifs d'intérêt général correspondant aux objectifs en vue desquels un tel pouvoir de police lui a été conféré par la loi et notamment pour des considérations tirées de l'intérêt de la voirie, du bon ordre ou de la sécurité publique. Au nombre de ces motifs d'intérêt général figure celui d'assurer une numérotation cohérente et une identification claire des accès donnant sur la voie.

*4. Il résulte de l'instruction que deux propriétés voisines, dont celle des requérants, situées Chemin du cercle sur les parcelles cadastrées section AS n° 14 et AS n° 15, portaient le même numéro de voie, le n° 347. Ainsi, afin d'assurer une numérotation cohérente et une identification claire des accès donnant sur la voie, le maire de la commune de Saint-Paul de Vence a, par arrêté en date du 2 juin 2016, modifié le numérotage de la propriété des requérants à laquelle il a attribué le n° 349. Les requérants, qui invoquent la méconnaissance d'une **circulaire du ministre de l'intérieur en date du 21 mars 1958, laquelle est dépourvue de valeur réglementaire**, ne peuvent utilement soutenir que les propriétés cadastrées AS n°14 et n°15, desservies par un même chemin, auraient dû être différenciées uniquement par une lettre. Si les requérants soutiennent que la décision litigieuse de changer le numérotage de leur propriété aurait été prise pour des motifs tirés uniquement de la*

volonté du maire de favoriser leurs voisins à leur détriment, le détournement de pouvoir ainsi allégué n'est pas établi. Par suite, en prenant la décision en litige, le maire de la commune de Saint Paul de Vence n'a commis aucune faute

5. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que, par courrier en date du 30 octobre 2015, le maire de la commune de Saint-Paul de Vence a indiqué au conseil des voisins des requérants « nous attestons que l'adresse de la parcelle AS 14 est 347 chemin du Cercle, nous attestons que l'adresse de la parcelle AS 15 est 349 chemin du Cercle ». Par courrier en date du 28 janvier 2016, le maire de ladite commune a informé les requérants que « suite à une demande émise par un cabinet d'avocats nous demandant d'accorder un numéro différent à chacune des propriétés [AS 14 et AS 15], notre agent chargé du numérotage s'est rendu sur place afin d'attribuer le numéro 349 à la propriété la plus éloignée du chemin communal, en l'occurrence la vôtre. Voilà pourquoi votre adresse est désormais le 349 Chemin du cercle... ». En outre, le maire de la commune de Saint-Paul de Vence a édicté, le 24 février 2016, un certificat de numérotage selon lequel la propriété cadastrée AS 15, soit celle des requérants, porte le numéro 349. Ainsi, **ces circonstances établissent que la commune avait décidé, depuis au moins octobre 2015 et en tout état de cause antérieurement à l'arrêté du 2 juin 2016, de modifier le numérotage de la propriété des requérants et de mettre en application la nouvelle numérotation, sans que les requérants en soient dûment informés. Dans ces conditions, la commune de Saint Paul de Vence a commis une faute de nature à engager sa responsabilité à l'encontre des requérants.**

6. En troisième lieu, aux termes de l'article 1er du décret n° 94-1112 du 19 décembre 1994 susvisé : « Dans les communes de plus de 2 000 habitants, doivent être notifiés par le maire auprès du centre des impôts foncier ou du bureau du cadastre concerné : – la liste alphabétique des voies publiques et privées et les modifications s'y rapportant, à la suite, notamment, soit du changement de dénomination d'une voie ancienne, soit de la création d'une voie nouvelle ; – le numérotage des immeubles et les modifications le concernant ». Aux termes de l'article 3 de ce même décret : « Les modifications apportées à la liste alphabétique des voies ou au numérotage des immeubles sont notifiées dans le mois de la date de la décision les constatant ou les approuvant, par l'envoi d'une copie de cette décision (...) ».

7. **Si la commune soutient qu'elle s'est conformée à ses obligations en transmettant, par courriel en date du 10 juin 2016, le certificat de numérotage de la parcelle des requérants au centre départemental des impôts fonciers d'Antibes pour mise à jour du cadastre, il résulte toutefois des termes de ce courriel qu'il concerne la propriété voisine de celle des requérants, cadastrée AS n°14. Les requérants versent pour leur part au dossier un courriel de la commune, daté du 13 février 2017, transmettant au centre départemental des impôts fonciers l'arrêté de numérotage de leur propriété du 2 juin 2016, soit au-delà du délai d'un mois prévu par les dispositions précitées. Par suite, la commune de Saint-Paul de Vence, qui ne peut utilement faire valoir que les requérants pouvaient informer eux-mêmes le service des impôts du changement de numérotage de leur propriété, a**

méconnu les dispositions précitées. Cette méconnaissance constitue une faute de nature à engager sa responsabilité à l'encontre des requérants.