



**Conseil Économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

HBP/WP.7/1999/5  
7 décembre 1999

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

Groupe de travail de l'administration  
des biens fonciers

ATELIER SUR LA MISE EN PLACE ET LA GESTION DE SYSTÈMES EFFICACES  
D'ENREGISTREMENT DES BIENS FONCIERS ET DU CADASTRE

Rapport établi par la délégation du Royaume-Uni  
en coopération avec le secrétariat

Introduction

1. L'Atelier sur la mise en place et la gestion de systèmes efficaces d'enregistrement des biens fonciers et du cadastre s'est déroulé à Londres (Royaume-Uni) les 23 et 24 septembre 1999. Il était organisé par le Bureau britannique d'enregistrement (Her Majesty's Land Register).
2. Des représentants des pays suivants y ont participé : Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis d'Amérique, ex -République Yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Finlande, Géorgie, Grèce, Islande, Lettonie, Lituanie, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse et Ukraine.
3. Le Ministre chargé du Bureau d'enregistrement, le lord Chancelier, Lord Irvine of Lairg, a ouvert l'Atelier. Il a souhaité la bienvenue aux délégations et tout particulièrement à celles des pays en transition. Le défi posé par le rétablissement des droits fonciers privés des particuliers et des entreprises ainsi que de la liberté d'acquérir, de céder et d'aliéner ces importants droits privés n'était nulle part aussi énorme que dans les pays d'Europe centrale et orientale.

4. M. T. Beardsall, chef de l'Enregistrement par intérim a prononcé un discours de bienvenue au nom du Bureau britannique d'enregistrement.
5. M. G. Vinogradov, représentant du secrétariat de la CEE a fait un exposé liminaire sur les activités de la CEE en matière d'administration des biens fonciers.
6. M. H. Onsrud, président du Groupe de travail CEE de l'administration des biens fonciers, a rendu compte des activités en cours du Groupe de travail, en particulier son programme d'ateliers.
7. Les participants ci-après ont été élus présidents et animateurs :

Séance I : M. J. Manthorpe (Royaume-Uni), Président  
M. H. Auer (Autriche), animateur

Séance II : M. P. Dale (Royaume-Uni), Président  
M. G. Muggenhuber (Autriche), animateur

Séance III : M. H. Onsrud (Norvège), Président  
Mme B. Lipej (Slovénie), animatrice

Séance IV : M. J. Ratia (Finlande), Président  
M. J. Wolters (Danemark), animateur.

8. Les experts ci-après ont présenté des rapports de base :

Séance I : M. B. Kjellson (Suède), M. K. Young (Royaume-Uni); Mme M. Laha (Albanie) et M. O. Ingvarsson (Islande)

Séance II : M. T. Beardsall (Royaume-Uni), M. M. Magis (Pays-Bas);  
M. Z. Galic (Bosnie-Herzégovine) et M. G. McGrath (Canada)

Séance III : M. J. Ratia (Finlande) et M. D. Stanfield (États-Unis)

Séance IV : M. D. Harris (Royaume-Uni), M. A. Overchuk (Fédération de Russie)  
et J. Kaufmann (Suisse).

9. Le vendredi 24 septembre a eu lieu une visite technique au siège du Bureau d'enregistrement à Lincoln's Inn Fields. Les participants ont assisté à des démonstrations du Service géographique britannique, du Cadastre de l'Écosse et du Bureau britannique d'enregistrement. Ces démonstrations ont fait apparaître les derniers perfectionnements apportés aux services d'administration des biens fonciers que chacun de ces organismes fournissait à ses clients.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### Séance I : Principaux aspects de l'enregistrement foncier et de la législation cadastrale

10. Rôle de l'État. L'État devrait faire en sorte que la loi facilite le fonctionnement d'un marché foncier et immobilier et permette le jeu d'un marché hypothécaire. La loi devrait garantir la

sécurité de jouissance des citoyens. En particulier, elle doit définir les formes juridiques du régime foncier, distinguer entre biens immobiliers et biens mobiliers (biens immeubles et biens meubles) et définir les droits susceptibles d'inscription autres que les droits de propriété, comme par exemple les servitudes.

11. Publicité et transparence. La loi devrait exiger que les registres fonciers soient ouverts à la consultation publique. Cela favorise une meilleure tenue du marché immobilier et réduit les coûts des transactions.

12. Garanties et indemnité. Pour donner confiance dans le marché et assurer la sécurité de jouissance aux citoyens, la loi doit garantir les droits fonciers. Cette garantie devrait être fournie par l'État directement (comme c'est le cas dans la plupart des pays) ou par d'autres modalités à la disposition du citoyen. L'assurance-titres est l'une d'elle mais est généralement plus coûteuse et superflue lorsqu'un registre du titre existe et qu'il fonctionne correctement. Les systèmes de garantie légale fonctionnent bien en cas d'économies d'échelle et lorsque la pratique de l'enregistrement est bien établie.

13. Délimitations. Du fait de l'histoire et des origines différentes des régimes fonciers dans les États membres, il existe différents systèmes d'enregistrement des limites. Tout dépend d'une bonne cartographie. Lorsque la loi et les régimes sont établis de longue date et bien compris des utilisateurs, aucune modification n'est recommandée. En revanche, les États membres qui réfléchissent encore à la meilleure façon d'élaborer leur législation relative à l'enregistrement et au cadastre devraient examiner soigneusement les différentes possibilités, en particulier lorsque le coût est un critère important. La précision est coûteuse et souvent superflue pour une utilisation et une jouissance normales des biens fonciers.

14. Identificateur des biens. Tous les biens fonciers et immobiliers devraient être identifiés au moyen d'un identificateur numérique unique. Il devrait s'agir, si possible, d'une obligation légale, conforme aux normes européennes et internationales. Tous les organismes d'un pays devraient utiliser le même identificateur foncier.

15. Accès à l'information. De plus en plus, les clients ont besoin et attendent d'accéder rapidement à l'information foncière afin de prendre des décisions. Grâce à l'informatisation des registres, des cartes et des systèmes de mise à jour, il est désormais possible d'élaborer des systèmes d'accès direct. Il faudrait structurer et identifier l'information foncière informatisée détenue par les différents organismes de manière que les utilisateurs puissent de plus en plus accéder à une source unique. Les possibilités offertes par l'Internet, le commerce électronique et la mondialisation doivent être envisagées lors de l'élaboration des lois relatives au perfectionnement des systèmes d'enregistrement des biens fonciers et du cadastre.

16. Restrictions au droit de propriété. Dans de nombreux États membres, la propriété des biens fonciers fait rarement l'objet de restrictions. La législation foncière devrait si possible supprimer les obstacles à la propriété lorsque cela peut contribuer au développement économique et social du pays.

17. Hypothèques. Les investissements, que ce soit à l'échelon national ou individuel, dépendent de la disposition des banques et des autres établissements de crédit à consentir des prêts gagés par des titres fonciers enregistrés. La législation devrait prévoir des procédures claires et sûres d'enregistrement de l'hypothèque dans le registre foncier. Cela est essentiel pour les investissements étrangers et pour le développement interne de la propriété et des entreprises.

18. Droits. Les pouvoirs publics devraient s'assurer que les droits prévus par la loi ne sont pas trop élevés au point de décourager l'activité sur le marché foncier et immobilier. Dans les pays en transition, cette condition est particulièrement importante lorsque les titres sont enregistrés pour la première fois. Dans le cas des systèmes établis et qui fonctionnent bien, les politiques nationales devraient déterminer s'il convient d'abaisser les droits au niveau le plus faible compatible avec un service acceptable ou s'ils devraient être susceptibles de dégager un certain bénéfice. D'une manière générale, tous les régimes devraient avoir pour objectif de parvenir à l'autonomie financière.

19. Définitions. Il importe que les pays adoptent, si possible, une définition et une compréhension communes des termes qu'ils utilisent dans leurs systèmes d'enregistrement des biens fonciers et du cadastre. En particulier, chaque pays devrait toujours définir dans son droit et son régime fonciers les termes d'usage courant biens fonciers, biens immobiliers, immeubles et biens afin de préciser leur signification exacte.

20. Copropriétés. Une proportion importante de la population des agglomérations vit dans des appartements en copropriété. L'une des difficultés rencontrées dans la privatisation des appartements individuels réside dans la définition et l'entretien des espaces communs et partagés. Si l'enregistrement de tels espaces dans un régime de copropriété ne résout pas obligatoirement les problèmes d'entretien, il est nécessaire d'établir des lois et des règlements qui définissent clairement les responsabilités. Le Comité CEE des établissements humains a décidé de réaliser une étude et d'élaborer des directives pratiques concernant l'organisation et le fonctionnement des logements en copropriété. Le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers continuera à contribuer à cette étude. Il tiendra compte de l'expérience de l'Islande et d'autres États membres dont les systèmes ont prouvé leur efficacité.

21. Législation type. Compte tenu de sa grande importance pour la société de l'information qui se dessine, le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers devrait prévoir dans son plan de travail l'élaboration d'une législation type à même d'être adoptée par les États membres actuels et potentiels de l'UE qui porterait sur la publicité, la transparence et la diffusion des données du cadastre relatives aux propriétés foncières bâties et non bâties.

#### Séance II : Fourniture au public de services efficaces d'enregistrement foncier

22. Les États membres se préoccupent beaucoup aujourd'hui d'améliorer la gestion des organismes publics et de faire en sorte que les clients reçoivent les services qu'ils demandent. Au cours des dix dernières années, l'administration des biens fonciers a de plus en plus été axée sur le service du public. La plupart des organismes publics qui visaient d'abord seulement à répondre aux attentes des pouvoirs publics ont été lents à se transformer en une source d'information au service du client.

23. L'échange de vues a mis en lumière la nécessité :
- a) de rationaliser le cadre organisationnel et juridique;
  - b) de disposer des ressources humaines voulues grâce à la formation;
  - c) d'élaborer des mécanismes financiers permettant le recouvrement intégral des coûts;
  - d) d'améliorer les opérations techniques afin d'obtenir des résultats d'activité satisfaisants.
24. Futures questions institutionnelles. Au début, l'administration des biens fonciers s'attache avant tout à offrir un service acceptable à un coût minimum. La clef du succès des systèmes d'administration des biens fonciers dépend des réponses qui sont données aux questions suivantes :
- a) Comment répondre à la demande de ressources humaines ? La formation au sein de l'organisation doit être complétée par des cours extérieurs de perfectionnement et une formation spécialisée;
  - b) Comment disposer d'une infrastructure et de ressources financières ? Comment rationaliser les méthodes de travail et introduire l'innovation dans des organismes qui ont tendance à se cramponner aux pratiques traditionnelles ? Les personnes qui ont une expérience du monde extérieur à l'organisation peuvent contribuer à surmonter cette résistance;
  - c) Comment associer des entités privées ? Le secteur privé représente une source d'énergie et de dynamisme qui, sous réserve que des fonds suffisants soient disponibles, devrait être associée à chaque plan d'exécution;
  - d) Comment devenir une source d'information au service du client en association avec d'autres fournisseurs d'informations et prestataires de service ? La coordination avec les autres organismes publics d'information foncière est indispensable pour offrir des services intégrés au public.
25. Nouveaux besoins. Tous les organismes traditionnels d'administration des biens fonciers connaissent avec le temps des changements analogues et importants. Si leur mission centrale reste d'être les "gardiens d'un registre foncier exact", ils ont vu se développer leur rôle de fournisseurs d'informations au fur et à mesure du développement des attentes et des besoins du public. Suite à l'évolution de la structure du marché, il est nécessaire de renforcer les méthodes de travail et les structures administratives au lieu de faire fond sur des situations monopolistiques. Par exemple, de nouveaux points d'accès tels que l'Internet ou des prestataires privés amènent à réévaluer les structures traditionnelles des bureaux régionaux et des agences. Les priorités de développement des services d'administration des biens fonciers doivent tenir compte :
- a) des incidences de la "société d'information" sur l'administration des biens fonciers;
  - b) d'une demande plus forte afin qu'il soit répondu aux attentes de l'utilisateur;
  - c) d'une demande plus forte de prise en charge des risques du marché;

- d) d'un accès plus rapide à l'information;
- e) des progrès accrus mais opportuns de l'informatique;
- f) du changement institutionnel;
- g) du remplacement des "usagers" par des "clients" de plus en plus exigeants et professionnels.

26. L'Atelier a recommandé :

- a) que l'État garantisse la fourniture de services d'administration de biens fonciers, son rôle principal concernant la conception, la planification structurée, la sous-traitance, la supervision et le contrôle de gestion (assurance de la qualité);
- b) que les organismes d'administration des biens fonciers associent toujours le secteur privé à la mise en oeuvre et à la gestion des systèmes d'administration des biens fonciers. Le degré de participation du secteur privé doit être soigneusement étudié en fonction de la situation propre à chaque pays;
- c) que les méthodes de travail des organismes d'administration des biens fonciers fassent l'objet de mesures de performance afin d'évaluer si les résultats et la pérennité voulus ont été obtenus.

27. En ce qui concerne les méthodes de travail, l'Atelier a fait les observations suivantes :

- a) les méthodes de travail sont au coeur de l'administration des biens fonciers;
- b) une méthode de travail fait intervenir des personnes, des procédures et éventuellement des techniques, pour obtenir un produit ou un service;
- c) chaque méthode a un but, une importance et une valeur pour le client;
- d) il est nécessaire de disposer de ressources humaines, matérielles et financières suffisantes;
- e) la méthode doit être efficacement gérée;
- f) il faut mesurer périodiquement les résultats de la méthode;
- g) il doit être fait état des méthodes de travail dans un programme de formation approprié.

Séance III : Les droits fonciers dans les Balkans

28. L'établissement de systèmes sûrs et viables de droits fonciers dans la région des Balkans est une priorité de la CEE. Le plan de travail pour 2000-2001 du Groupe de travail CEE de l'administration des biens fonciers visera notamment à contribuer à cette tâche et à mettre en place les institutions sur lesquelles s'appuieront les nouveaux systèmes. Consciente qu'il

importait d'aider la région des Balkans, la CEE a nommé un représentant de haut rang, M. Jarmo Ratia (Finlande) responsable des questions relatives à l'administration des biens fonciers dans la région des Balkans. À l'issue d'un débat, l'Atelier a adopté les recommandations particulières ci-après :

a) Coordination. Il est indispensable de coordonner l'aide extérieure entre les organismes et donateurs internationaux et européens et entre les pays de la région des Balkans afin d'éviter les doubles emplois et des efforts mal orientés;

b) Cadre d'action. Dans chaque pays de la région toutes les activités devraient s'inscrire dans un plan-cadre d'ensemble pour l'administration des biens fonciers et être gérées de façon concertée par des entités nationales;

c) Ressources locales. Le plan-cadre ainsi que les activités entreprises au titre de celui-ci en matière de législation, de cartographie, d'enregistrement, de renforcement des institutions, de systèmes d'information foncière, etc., devraient être étroitement coordonnés avec les experts et les ressources sur place pour élaborer les systèmes;

d) Exécution. Le plan-cadre d'administration des biens fonciers devrait être exécuté conformément à des stratégies à court et à long terme visant dans un premier temps à stabiliser au plus tôt les systèmes mis au point et, dans un deuxième temps, à en pérenniser l'efficacité;

e) Formation. La formation et le jumelage des ressources locales devraient constituer une part importante du programme d'aide extérieure.

#### Séance IV : Développement de l'enregistrement des biens fonciers et du cadastre au XXI<sup>e</sup> siècle

29. L'Atelier a examiné la manière dont les initiatives en cours ainsi que celles qui étaient prévues étaient susceptibles de transformer les services d'administration des biens fonciers et leur prestation au cours du prochain millénaire. Pour les pays en transition, il a défini les questions clefs ci-après au cours des 10 à 15 prochaines années.

a) Besoins élémentaires de la population :

- Sécurité de la jouissance dans l'intérêt de l'investissement et d'une vie pacifique;
- Facilité d'accès à l'information;
- Niveau raisonnable des coûts des services topographiques et d'enregistrement;
- Meilleure pratique d'administration des biens fonciers;
- Connaissance de l'offre de produits et de services d'administration des biens fonciers;

- b) Conditions d'adhésion à l'Union européenne :
  - Achèvement rapide de la réforme foncière;
  - Capacité à collecter des données sur les surfaces agricoles en vue des politiques de subvention de l'Union européenne;
  - Réduction du nombre des exploitations agricoles et augmentation de leur taille;
  - Respect des exigences légales;
- c) Souplesse des politiques et de l'administration :
  - Coopération institutionnelle et élargissement de la coopération avec le secteur privé;
  - Coopération internationale;
  - Identification des besoins et des ressources;
- d) Développement éventuel du cadastre :
  - Nouvelles définitions des objets cadastraux dans un contexte international;
  - Renseignements complets et approfondis sur les droits et les restrictions relatives aux biens;
  - Intégration des cartes et des registres.

30. L'Atelier a également formulé des recommandations à court et à long terme ainsi que pour garantir la sécurité des registres. À court terme, les pays en transition qui sont candidats à l'Union européenne devraient s'efforcer d'appliquer ses prescriptions et mener à bien leurs réformes foncières le plus tôt possible, même si ces prescriptions risquaient d'entrer en conflit avec leurs besoins de systèmes d'information foncière dans les agglomérations. Il faudrait s'attacher avant tout au besoin fondamental de sécurité de la jouissance des citoyens et des entreprises.

31. À long terme, les pays en transition devraient améliorer l'efficacité de l'administration des biens fonciers et du cadastre en établissant un "guichet unique", grâce aux possibilités offertes par l'informatique, ajuster les frais à payer pour les services d'information foncière et élargir l'accès à l'information. Ils devraient également développer la coopération entre le secteur public et le secteur privé et mettre à profit les atouts des deux secteurs au profit de l'ensemble du pays. Ils devraient de plus permettre l'accès international aux renseignements nationaux afin de développer le commerce et l'investissement.



32. L'Atelier ne s'est pas dissimulé que les registres fonciers étaient vulnérables au feu, aux tremblements de terre, aux ravages de la guerre, aux virus informatiques et à la menace potentielle du bogue informatique de l'an 2000. Le coût de remplacement de ces registres en cas de catastrophe serait élevé, de même que les coûts sociaux et économiques qui résulteraient de leur destruction. L'Atelier a donc recommandé que le Groupe de travail CEE de l'administration des biens fonciers encourage ses membres à vérifier leurs systèmes de sécurité et à mettre en commun leurs expériences en matière de conservation de copies de sauvegarde des registres fonciers dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité.

-----