



**Conseil Économique  
et Social**

Distr.  
GÉNÉRALE

HBP/WP.7/2001/3  
5 septembre 2001

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

Groupe de travail de l'administration des biens fonciers

Deuxième session

Genève, 19 et 20 novembre 2001

(Point 3 de l'ordre du jour provisoire)

**PARTENARIATS SECTEUR PUBLIC-SECTEUR PRIVÉ ET LIBRE ACCÈS  
AUX INFORMATIONS FONCIÈRES**

Note d'introduction au débat détaillé établie par M. Creuzer (Allemagne),  
M. J. Valis (Slovaquie), M. F. de la Puente (Espagne), M. B. Kjellson (Suède)  
et M. A. Overchuk (Fédération de Russie)

**Avant-propos**

1. Conformément à la décision prise par le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers à sa première session d'organiser, à sa session suivante, un échange de vues sur les tendances et les politiques en matière d'administration des biens fonciers (HBP/WP.7/1999/2, annexe IV), le bureau du Groupe de travail a examiné cette question lors de sa réunion d'avril 2001, et décidé que l'échange de vues porterait sur les deux thèmes suivants:  
a) partenariat entre secteur public et secteur privé; et b) accès public à l'information foncière.

## I. ASPECTS INSTITUTIONNELS ET ÉCONOMIQUES DES PARTENARIATS SECTEUR PUBLIC-SECTEUR PRIVÉ

2. L'administration des biens fonciers, notamment les services d'enregistrement foncier et le cadastre, sont nécessaires à la constitution d'un marché de l'immobilier sain et sont donc indispensables à l'infrastructure de marché d'un pays. Cela est devenu particulièrement évident lorsque l'on a mis en place de nouvelles structures de propriété immobilière et de nouveaux marchés immobiliers en Europe centrale et orientale – processus qui continue à se dérouler et reste hérissé de difficultés.

3. Les registres officiels ont pour rôle de garantir les droits de propriété et autres droits fonciers et d'étayer les dispositifs garantissant la sécurité des transactions immobilières. Ils constituent le fondement d'une gestion durable des terres et justifient donc que l'on consacre d'importants investissements en ressources financières et humaines aux systèmes d'administration des biens fonciers pour l'exécution des tâches pratiques nécessaires à la mise en place, à l'entretien et à l'utilisation de bases de données foncières (concernant, par exemple, les transactions, la planification de l'environnement et l'aménagement du territoire en zone urbaine ou rurale).

4. Outre les utilisateurs traditionnels de l'information foncière – ministères, collectivités locales – il peut y avoir aussi, dans le secteur privé, d'importants groupes d'utilisateurs des données relatives à l'administration des biens fonciers: géomètres, ingénieurs, banques, avocats, notaires ou économistes. La question se pose donc de savoir si le secteur privé ne devrait pas, lui aussi, jouer un rôle actif à l'intérieur du cadre organisationnel mis en place pour créer un système d'administration des biens fonciers dans un pays. L'administration des biens fonciers doit être assurée par des mécanismes institutionnels efficaces et rationnels; la participation du secteur privé à ces mécanismes apparaît donc comme importante pour les tâches en cours au sein du Groupe de travail de l'administration des biens fonciers.

5. Dans de nombreux pays, les données figurant sur les registres fonciers, telles qu'informations sur le droit de propriété (pleine propriété, emphytéose), les charges et servitudes, ou les données cadastrales indiquant, par exemple, l'identificateur particulier, l'emplacement ou la superficie d'un terrain, ou les résultats de l'évaluation d'un sol, sont traditionnellement collectées et tenues à jour par des administrations publiques; en effet, c'est essentiellement à partir de ces données que l'on pourra créer et entretenir l'infrastructure d'information nécessaire à l'État et créer la base d'une économie de marché. Par ailleurs, créer et tenir à jour un système d'administration des biens fonciers représente une lourde tâche. Pour les pays en transition, il est de la plus haute importance que la première inscription des terres au registre foncier se fasse dans les délais voulus; ils envisagent donc d'y faire participer le secteur privé. Toutefois, une telle participation pose des problèmes d'accès public aux données, de protection des données et de tarification des services.

6. Les tâches liées à l'administration des biens fonciers dans le cadre organisationnel d'un partenariat entre secteur public et secteur privé soulèvent quelques difficultés d'ordre juridique, technique, organisationnel et économique. La responsabilité et la garantie de l'État quant à la teneur des registres fonciers ne devraient pas avoir à en pâtir. De plus, la fourniture d'une infrastructure pour l'administration des biens fonciers, notamment la mise au point du cadre juridique, des normes et des procédures d'échange d'informations, doivent continuer d'incomber à l'État.

7. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, la réforme agraire comporte souvent le transfert de fonctions publiques (comme l'administration des biens fonciers) au secteur privé. De façon générale, les institutions privées qui prennent part à l'administration des biens fonciers se voient octroyer par l'État une licence officielle. Du fait de ce statut officiel, de la nécessité d'assurer une gestion de qualité, et des incidences juridiques des activités de ces institutions privées, il faut veiller de près aux modalités d'octroi de ces licences.

8. Les services du secteur privé concernent surtout la collecte des données. Sa participation à la gestion des données est souvent considérée comme une question plus délicate. L'étape initiale (collecte de données) pourrait faire appel aux membres des professions juridiques et des administrations et/ou au secteur privé (avocats, agents immobiliers, notaires, par exemple). L'étape suivante (gestion des données, comprenant la prise de décisions entraînant des conséquences légales et l'inscription des droits au registre foncier) pourrait relever aussi d'autorités de l'État (offices publics), d'entreprises de droit privé appartenant à l'État ou, en théorie, d'entités totalement privées. Dans la plupart des pays de la CEE, l'administration des biens fonciers est généralement assurée par des organismes publics; il reste à savoir dans quelle mesure le secteur privé pourrait apporter son concours et participer à cette administration.

9. La gamme des tâches à confier à des entreprises privées est très variée: ces entreprises peuvent être totalement exclues de la collecte des données (aspects techniques) et de la prise de décisions entraînant des conséquences légales (aspects juridiques), comme elles peuvent jouer un rôle actif dans l'entretien et la mise à jour des bases de données centrales, telles que le registre foncier ou le cadastre (questions de respect de la vie privée, de protection des données, d'utilisation commerciale des données, etc.). Pour les pays en transition, une difficulté particulière tient au fait que les systèmes d'administration des biens fonciers ont constamment à pâtir de l'absence d'un cadre organisationnel et de la pénurie de ressources. Dans certains cas, la seule chose à faire est de confier la collecte des données à des entreprises de droit public ou de droit privé fonctionnant selon de bonnes pratiques commerciales, les autorités officielles n'ayant ni les ressources ni les compétences nécessaires pour s'acquitter de cette tâche. Dans ce cas, les administrations publiques se contentent d'ajouter et d'intégrer les données saisies à leurs bases de données centrales, une fois les examens et contrôles de qualité nécessaires effectués.

10. Les registres fonciers sont d'une très grande valeur économique pour l'État et l'administration des biens fonciers est un système où la circulation de l'information se fait de plus en plus à double sens. Les budgets de l'État devenant plus serrés, la question se pose de savoir comment améliorer l'efficacité de l'administration des biens fonciers et comment éliminer et/ou recouvrer au moins une partie des coûts qu'elle entraîne. Un moyen d'y parvenir serait de faire un meilleur usage des données centrales relatives à l'administration des biens fonciers détenues par les ministères et les organismes publics (infrastructure uniforme des systèmes d'information, suppression des cas de double emploi). Un autre moyen serait de sous-traiter une partie des travaux au secteur privé et de vendre aux clients intéressés, pour applications commerciales, certaines données (qui ne sont pas visées par les règlements protégeant le secret des données ou n'ont pas de caractère privé (données fondamentales géospatiales)). Ces clients (municipalités, collectivités locales, services publics, par exemple) sont souvent désireux de traiter avec des entreprises existantes de la région; ces entreprises pourraient donc leur fournir des services de planification. Ainsi, les entreprises privées qui participent à la saisie de données destinées aux registres fonciers pourraient peut-être voir là une chance d'offrir des services à valeur ajoutée à toute une gamme de clients. Ce serait une source d'avantages pour l'État comme

pour le secteur privé. De façon générale, on considère le système de l'appel d'offres comme un moyen efficace d'attribuer des marchés. Toutefois, dans les pays en transition, des entrepreneurs privés qui viennent de s'établir sont souvent en concurrence avec de grosses entreprises établies de longue date, appartenant à l'État ou récemment privatisées, et la tradition et la culture des associations et des chambres professionnelles font encore souvent défaut.

11. Il convient d'établir des lignes directrices communes concernant la participation du secteur privé à des tâches qui relevaient traditionnellement des pouvoirs publics – inscription au registre foncier, cadastre – afin de surmonter les difficultés que présente, dans les pays en transition, l'établissement du cadre institutionnel pertinent pour la tenue à jour de registres fonciers et peut-être de réduire en partie le retard accumulé en matière de première inscription au registre foncier. D'ailleurs, de telles lignes directrices pourraient aider les pays occidentaux à tenir leurs registres fonciers de manière plus efficace et plus axée sur le client et à recouvrer les frais engagés. Dans les pays en transition, la relation entre secteur privé et secteur public est un phénomène relativement nouveau qui doit être analysé et développé. Considérant les environnements juridiques différents existant dans les États membres de la CEE et l'importance d'une administration des biens fonciers fonctionnant correctement, le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers devrait accorder toute l'attention voulue à la mise en œuvre d'un modèle de partenariat entre secteur public et secteur privé dans l'administration des biens fonciers.

12. Questions à discuter:

a) Dans quelle mesure devrait-on/pourrait-on faire participer le secteur privé à des tâches prescrites portant sur des données à caractère officiel, personnel ou confidentiel, telles que l'établissement et la tenue à jour du registre foncier et du cadastre (monopole de l'État, confidentialité des données, protection de la vie privée)?

b) À qui appartient-il de rémunérer les services fonciers assurés par des entreprises privées, à l'État ou au client? La prestation de services fonciers devrait-elle être ouverte à la concurrence, ou les autorités officielles et les entreprises privées agréées devraient-elles appliquer des tarifs établis de droits et de redevances?

c) Comment convient-il de structurer les lignes directrices en question et quel devrait être le niveau moyen de droits perçus au titre de l'administration des biens fonciers (inscription au registre foncier, cadastre, demande de renseignements, etc.)?

d) Comment la participation du secteur privé à l'inscription des terres au registre foncier peut-elle être source d'avantages économiques pour l'État comme pour le secteur privé? Le secteur privé est-il mieux placé pour faciliter et promouvoir l'utilisation de données géospatiales par des clients comme les collectivités locales ou les services publics (revente à valeur ajoutée) ou offrir des services à valeur ajoutée (par exemple, intégration de données fondamentales géospatiales avec des données relatives au seul utilisateur)?

e) Quelles sont les principales questions dont devraient traiter une loi et/ou des règlements applicables à l'octroi de licences? Une même approche à l'égard des règlements applicables à l'établissement de partenariats entre le secteur public et le secteur privé aux fins de l'enregistrement des biens fonciers pourrait-elle être un gage de rationalité et d'efficacité dans la réalisation des tâches que comporte cet enregistrement?

f) Comment conviendrait-il de traiter les questions d'éducation et de formation (qualifications professionnelles des personnes travaillant dans le secteur public ou dans le secteur privé)?

g) En cas de participation du secteur privé, comment l'État devrait-il garantir et organiser la gestion de la qualité et la protection des données?

h) Les données relatives à l'administration des biens fonciers constituent-elles un bien public à usage commercial (utilisable, par exemple, par les entreprises privées qui ont signé un accord d'utilisation avec l'État) ou l'État doit-il protéger strictement son investissement?

## II. LIBRE ACCÈS AUX INFORMATIONS FONCIÈRES ET PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

13. La publicité des informations foncières a toujours été un moyen très important de faciliter le fonctionnement des marchés fonciers. En permettant l'accès pour inspection aux renseignements concernant la propriété, les transactions et les servitudes foncières, on abaisse les coûts de transaction tout en relevant le niveau de sécurité. En l'absence d'une telle publicité, on voit mal comment des marchés de l'immobilier pourraient être efficaces.

14. Le libre accès à l'information foncière n'a pas toujours été assuré de la même manière par différents pays à différentes époques. Même lorsque les registres étaient ouverts à l'inspection, les possibilités offertes à tout un chacun d'y avoir effectivement accès n'ont pas toujours été satisfaisantes. Lorsque les dossiers n'étaient pas centralisés dans de lointains bureaux, c'étaient des restrictions qui étaient imposées, ou encore les documents étaient difficiles à interpréter. Les nouvelles méthodes de tenue des registres ont modifié les modalités de l'accès aux informations.

15. Grâce au progrès de l'Internet, il y a désormais des possibilités entièrement nouvelles d'accéder aux registres publics, notamment au registre foncier. Il est aujourd'hui très fréquent que des voix s'élèvent pour demander que l'accès à toutes sortes d'informations publiques soit totalement ouvert. Dans de nombreux pays, il y a aussi une forte volonté politique de permettre aux citoyens d'accéder aisément aux documents officiels, afin de renforcer la démocratie et la confiance du public dans l'administration.

16. En même temps, on attache beaucoup d'importance à la question du respect de la vie privée (protection des données). Beaucoup craignent que si l'on facilite l'accès à l'information, grâce à l'Internet, par exemple, il ne devienne trop facile aussi de «tracer le profil d'un individu». Chacun peut alors tout savoir des biens et de la situation d'autrui, sans que l'on sache qui s'en informe et pourquoi.

17. Il y a divers moyens de se prémunir contre les conséquences négatives non voulues d'une société de l'information ouverte. Le respect de la vie privée est désormais un enjeu, et des restrictions sont imposées au traitement des données à caractère personnel. De nombreux pays ont signé la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, en date du 28 janvier 1981. L'Union européenne a publié une directive sur la protection des données (95/46/EC), désormais incorporée à la législation nationale de tous les États membres.

18. La Directive de l'UE concerne le traitement de toutes les données à caractère personnel, informations foncières incluses, et dispose que de telles données ne peuvent être utilisées qu'à des fins spécifiées. Toutefois, on ne voit pas très bien ce que cela veut dire en fait. Lorsqu'ils ont incorporé la Directive de l'UE dans leur législation interne, les États membres l'ont interprétée de différentes manières. Certains pays ont assorti l'utilisation de l'information d'un certain nombre de restrictions, tandis que d'autres autorisent presque toutes les formes d'utilisation. Cela veut dire qu'un accès ouvert aux registres fonciers – utilisant diverses clefs de recherche – par le moyen de l'Internet pourrait être autorisé dans un pays mais non dans un pays voisin. Certains utilisateurs – administrations publiques, journalistes, chercheurs ou spécialistes, par exemple – pourraient bénéficier d'un traitement préférentiel, tandis que le grand public ne serait pas autorisé à utiliser l'Internet pour accéder aux informations, et devrait se rabattre sur les moyens traditionnels comme téléphoner (souvent pendant des heures d'ouverture très limitées) ou se rendre physiquement auprès d'un bureau d'enregistrement des biens fonciers.

19. Les deux tendances – accès ouvert par l'Internet et protection de la confidentialité – sont de toute évidence en conflit l'une avec l'autre. Il est impossible de donner un accès illimité aux informations foncières de toute espèce tout en continuant de protéger totalement la vie privée de l'individu.

20. Il convient donc de peser les différents intérêts en jeu et de parvenir à des compromis raisonnables. La nature spécifique des registres fonciers et le fait que l'objet fondamental de l'enregistrement est véritablement d'assurer la publicité de ces registres sont souvent négligés dans les discussions très générales portant sur la nécessité de protéger la confidentialité des données. De ce fait, le souci général de protéger cette confidentialité risquerait de déterminer la position du législateur.

21. Cela limiterait évidemment, pour les organismes chargés de l'enregistrement des biens fonciers et de l'information foncière, la possibilité d'assurer les services que le grand public attend d'eux. Cela réduirait aussi la possibilité de financer les opérations au moyen des recettes tirées de l'utilisation des informations. Cela pourrait enfin alourdir la charge supportée par le contribuable ou par ceux qui demandent l'inscription de biens au registre foncier. Dans le pire des cas, cela pourrait aboutir à priver le service d'enregistrement des biens fonciers des ressources nécessaires pour s'acquitter rapidement et correctement de sa mission.

22. Il y aurait lieu d'étudier et de comparer les situations observées dans différents pays, et d'examiner les différentes manières possibles d'aborder cette question et de lui apporter une solution. Comment l'accès aux informations foncières est-il assuré? Comment la confidentialité est-elle protégée? La publicité doit-elle toujours l'emporter sur le respect de la vie privée, ou vice-versa?

23. Les débats du Groupe de travail s'attacheront essentiellement aux questions suivantes:

a) Les informations foncières devraient-elles être accessibles à chacun?

b) Y a-t-il, ou devrait-il y avoir, une différence entre l'accès à de telles informations à un bureau d'enregistrement foncier, par exemple, et par l'Internet?

c) Quelles informations foncières peut-on considérer comme les plus sensibles du point de vue du respect de la vie privée?

d) Y a-t-il une législation en vigueur qui traite des informations foncières du point de vue du respect de la vie privée?

e) Y a-t-il, ou devrait-il y avoir, un contrôle protégeant les données à caractère personnel d'une modification non autorisée ou accidentelle?

f) Les politiques de l'Union européenne imposeront-elles une modification de la législation s'agissant de l'accès aux informations foncières?

-----