



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/HBP/2007/7  
ECE/HBP/WP.7/2007/8  
9 juillet 2007

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE**

**COMITÉ DU LOGEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE**

Soixante-huitième session

Genève, 17 et 18 septembre 2007

Point 3 de l'ordre du jour provisoire \*

Groupe de travail de l'administration des biens fonciers

Cinquième session

Genève, 19 et 20 novembre 2007

Point 3 de l'ordre du jour provisoire \*\*

**DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LES PROBLÈMES ET LES ACTIONS  
DE POLITIQUE INTÉGRÉE CONCERNANT  
LES ÉTABLISSEMENTS SPONTANÉS**

Note du secrétariat

*Résumé*

Le Bureau du Comité est convenu, à sa réunion d'avril 2007, qu'un débat approfondi devrait avoir lieu au cours de la soixante-huitième session du Comité sur le thème précité, à la lumière des résultats de l'atelier sur les établissements spontanés tenu à Athènes (voir le rapport figurant en annexe au présent document de travail). Le Bureau du Groupe de travail a également décidé de tenir un débat sur les résultats de l'atelier en question, organisé conjointement par le Comité, le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers et la Fédération internationale des géomètres.

---

\* ECE/HBP/144.

\*\* ECE/HBP/WP.7/2007/1.

Le Comité a par ailleurs décidé, à sa dernière session, de réaliser une étude sur les établissements spontanés en collaboration avec le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers, laquelle s'inspirera des discussions approfondies.

La question des établissements spontanés intéresse à la fois le logement, la planification spatiale et l'administration foncière, de sorte qu'elle influence toutes les activités essentielles du Comité. L'activité transsectorielle dans ce domaine permet d'élaborer des stratégies communes et intégrées afin de faire face aux défis existants.

### **PRINCIPAUX RÉSULTATS DU DÉBAT TENU LORS DE L'ATELIER SUR LES ÉTABLISSEMENTS SPONTANÉS**

1. L'urbanisation rapide résultant de la croissance démographique et des migrations vers les zones urbaines a aggravé le phénomène que constituent les établissements non planifiés ou spontanés dans la région de la CEE. Ces établissements, de même que leurs incidences sur l'économie, la structure sociale et l'environnement des villes, sont propres aux pays de l'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC), d'Europe du Sud et d'Europe du Sud-Est (ESE).
2. Les pays les plus avancés jouissent d'une grande expérience en ce qui concerne l'application de réglementations en matière d'aménagement spatial, les permis de construire, l'interaction entre des réglementations et les registres relatifs à l'occupation des sols, ainsi que les systèmes d'enregistrement des biens immobiliers, autant d'instruments nécessaires à la prévention des établissements spontanés.
3. Il n'existe aucune définition précise des établissements spontanés, les éléments les plus importants qui les caractérisent étant le régime foncier, la qualité et la taille des constructions, l'accès aux services et le plan d'occupation des sols.
4. L'émergence des établissements spontanés tient principalement aux raisons suivantes:
  - a) Des conditions historiques, politiques, sociales et économiques conduisant à l'urbanisation;
  - b) Des mouvements de population résultant de conflits armés et de catastrophes naturelles;
  - c) L'absence d'information spatiale et de la planification de l'espace;
  - d) Des réglementations de zonage peu réalistes;
  - e) La marginalisation de groupes de population, la pauvreté et l'absence d'autres solutions de logement économiques;
  - f) L'incohérence et la complexité de la législation;

g) La lourdeur excessive de la bureaucratie en ce qui concerne l'aménagement foncier et les permis de construire;

h) Les constructions illégales sur les terres agricoles;

i) La réticence ou l'incapacité des responsables politiques à faire face à la situation.

5. Les constructions sauvages dans de nombreuses parties de la région de la CEE sont généralement de bonne qualité et de caractère pérenne, et peuvent être considérées comme une forme de logement abordable. La valeur des terrains aux abords des zones urbaines est moins élevée et ceux-ci sont donc plus accessibles aux ménages à faible revenu. C'est pourquoi les établissements spontanés en milieu urbain se situent généralement sur ces terrains et sont construits en violation du droit sur des terres occupées illégalement ou sur des terrains détenus légitimement mais divisés de façon illicite en lotissements.

6. Il existe plusieurs types d'établissements spontanés, notamment des maisons individuelles ou de grands immeubles, qui peuvent être situés dans des zones industrielles, rurales ou côtières, aux abords des villes ou sur des terres forestières.

7. Il peut aussi y avoir des irrégularités en matière d'aménagement urbain dans les zones urbaines existantes du fait du non-respect des réglementations relatives à l'occupation des sols. L'aménagement foncier anarchique concerne également les zones de villégiature attrayantes en raison de la forte croissance de la demande de terrains par les acheteurs locaux ou internationaux.

8. Ces irrégularités varient d'un pays à l'autre. Les systèmes de planification et les procédures de délivrance de permis de construire sont régis par les réglementations administratives en vigueur dans chaque pays.

9. Les logements illégaux supposent souvent des coûts de construction élevés, des prestations de qualité limitée et un accès insuffisant aux services publics et, de plus, ils ne peuvent être ni cédés ni hypothéqués. En outre, ces constructions requièrent un investissement en capital considérable.

10. Afin de parer à ce problème, la légalisation a été envisagée comme solution possible. Toutefois, la légalisation de logements sauvages suscite des préoccupations étant donné que les réglementations concernant les constructions existantes et l'occupation des sols sont battues en brèche.

11. Des mesures de légalisation ont cours dans certains pays de la CEE qui peuvent s'accompagner de sanctions. La légalisation des habitations illégales était considérée comme un moyen de soutenir le marché immobilier et l'économie nationale. Les expériences tirées de certaines entreprises de légalisation attestent toutefois qu'une telle démarche risque d'encourager ultérieurement la construction de nouveaux logements sauvages.

12. La légalisation des constructions illégales peut passer par l'intégration des zones sauvages dans un plan d'urbanisation officiel allant de pair avec l'aménagement des terres et la fourniture de services. Il est également nécessaire de prévoir des inspections afin de garantir la stabilité et

la sûreté des constructions et déterminer leur impact sur l'environnement. Bien que long et coûteux, ce processus pourrait prévenir la marginalisation.

13. Il convient d'établir une distinction entre les bâtiments construits illégalement pour répondre aux besoins de logements et les constructions à finalité purement commerciale. Si ces constructions ne satisfont pas aux normes, leur légalisation est impossible, même moyennant paiement de sanctions, et elles devraient par conséquent être démolies.

14. La planification de l'occupation des sols devrait permettre de garantir le respect des réglementations. Il existe en outre d'autres outils de surveillance adaptés de nature plus technique, tels que l'imagerie par satellite et les procédures photogrammétriques automatisées. L'identification de structures et la collecte de données spatiales automatisées peuvent concourir à la surveillance indépendante de l'environnement, à une planification urbaine efficace, à la gouvernance électronique, à la transparence et au développement durable. L'utilisation de tels instruments contribue à la réduction de constructions anarchiques.

15. L'enregistrement des droits de propriété est déterminant. Il est essentiel que les constructions planifiées ou non, de même que les parcelles de terrain, soient enregistrées lors de l'établissement des plans cadastraux qui serviront à appuyer la prise de décisions efficaces.

16. Les autres approches visant à lutter contre le problème des établissements spontanés et à prévenir l'émergence de nouvelles habitations de ce type devraient tenir compte des besoins et considérations ci-après:

a) La législation concernant la planification du territoire et les permis de construire devrait être concise;

b) Les droits de propriété relatifs aux constructions et aux parcelles de terrain devraient être dûment enregistrés. L'accès aux droits de propriété et à la propriété foncière devrait être considéré comme des droits fondamentaux. Les lois doivent être améliorées et les procédures d'application simplifiées en vue de la réduction des coûts de transaction;

c) Il faudrait adopter des politiques visant à encourager la construction de logements économiques;

d) L'accès aux droits de propriété et à la propriété foncière devrait être facilité par l'amélioration des lois et des procédures visant à simplifier leur mise en œuvre et à réduire les coûts de transaction;

e) L'accès en temps voulu aux informations et aux conseils juridiques ainsi que les mécanismes de règlement des différends concernant les terres et les actifs (par exemple, procédures de médiation et d'arbitrage à l'amiable) devraient être considérés comme d'importants outils pour garantir la protection du droit à la terre et d'autres droits au bénéfice des personnes défavorisées;

f) Il convient de faire en sorte que la reconnaissance juridique des droits s'accompagne d'un soutien complémentaire afin que les détenteurs de ces droits puissent en tirer parti,

notamment par l'accès aux informations et aux conseils en temps voulu, le but étant d'éviter l'émergence de différends concernant les terres et les actifs, ainsi que par l'accès au crédit;

g) L'absence d'outils fiables tels que les infrastructures de données spatiales (par exemple, plans cadastraux, cartes hydrologiques et géologiques, définition des zones côtières, cartes forestières) est source de retards importants dans la mise en œuvre des activités de planification spatiale. Il faudrait en priorité faire mieux connaître l'utilité des infrastructures de données spatiales et en améliorer le financement;

h) La planification de l'occupation des sols incombe aux niveaux d'administration publique appropriés. Pour obtenir de meilleurs résultats et renforcer la confiance dans les processus et les procédures, la participation des citoyens au processus de planification est essentielle et il faudrait y associer le grand public en le persuadant de la nécessité d'agir. Tout en respectant le droit à la propriété privée, les gouvernements devraient:

- i) Empêcher les usages contestables des terres dans les communautés en prévoyant des plans d'utilisation des terres plus rationnels;
- ii) Protéger et/ou réglementer la valeur des terres selon l'usage qu'il en est fait actuellement;
- iii) Encourager les possibilités de logement pour les personnes ayant des revenus faibles ou modestes en élaborant des réglementations créatives, souples et novatrices, c'est-à-dire en permettant une densité plus importante de constructions de qualité identique tout en réservant un pourcentage donné de logements aux personnes ayant des revenus faibles ou modestes.

i) Lorsque les fonds publics sont insuffisants, il faut rechercher d'autres solutions de financement. Une coopération avec les organismes de financement internationaux devrait être envisagée;

j) Dans le nouvel environnement numérique, l'accès du public aux registres des biens immobiliers et au cadastre, ainsi qu'aux permis de construire, repose plus sur des dispositifs juridiques et institutionnels et une action coordonnée que sur l'innovation technique;

k) Il est essentiel de se pencher sur le cas des institutions inefficaces ayant des responsabilités administratives floues, des capacités humaines, institutionnelles et financières insuffisantes, et qui sont dotées de politiques foncières inadaptées et incompatibles. Il conviendrait également de renforcer la coordination entre les différents secteurs et administrations. Les pouvoirs publics centraux et locaux devraient œuvrer à une meilleure collaboration et coordination. Le secteur privé se doit et a les moyens de jouer un rôle à cet égard;

l) La complexité des procédures et de la législation ainsi que l'insuffisance des émoluments perçus par les fonctionnaires peuvent être source de corruption. Une transparence totale en ce qui concerne les responsabilités de chacun est donc nécessaire;

m) Il importe de faire mieux comprendre au public les avantages socioéconomiques de la gouvernance électronique et de la démocratie participative;

n) Lorsque les municipalités sont tributaires d'un financement du gouvernement central, il faut que des impôts fonciers et des taxes sur les biens immobiliers soient perçus au niveau local en vue de leur réinvestissement dans la même localité. La notion de bonne gouvernance suppose la participation active des citoyens. Ceux-ci devraient reconnaître leur responsabilité afin de contribuer au coût de l'aménagement du territoire et de la fourniture de services;

o) La coopération et la coordination avec des organisations internationales telles que les organismes des Nations Unies, la Fédération internationale des géomètres, la Banque mondiale, la Commission pour l'habilitation juridique des pauvres, l'Organisation européenne pour l'information géographique (EUROGI), l'Infrastructure pour l'information spatiale en Europe (INSPIRE) contribueront à améliorer l'harmonisation des activités et l'échange d'enseignements entre les pays et les régions.

### **Questions à examiner**

1. Quels sont les principaux instruments politiques dans les domaines du logement, de la planification spatiale et de l'administration foncière dans votre pays permettant de faire face aux établissements spontanés?
2. Quelles sont les différentes stratégies appliquées – ou qui devraient l'être – aux établissements spontanés existants et quelles mesures devraient être prises pour prévenir l'apparition de nouveaux établissements spontanés?
3. Quels sont les avantages et les inconvénients de la légalisation, et dans quels cas s'avère-t-elle un instrument adapté? Comment devrait-elle être mise en œuvre?
4. En quoi la coopération internationale peut-elle contribuer à la mise au point de mesures politiques concernant les établissements spontanés et à l'échange de pratiques plus ou moins efficaces?
5. Dans quel cadre conceptuel devrait s'inscrire l'étude menée conjointement par le Comité et le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers concernant les établissements spontanés et quel devrait être son principal objectif?

**Annexe**

**RAPPORT SUR L'ATELIER CONCERNANT LES ÉTABLISSEMENTS  
SPONTANÉS: BESOINS DES MARCHÉS IMMOBILIERS S'AGISSANT  
DE LA BONNE ADMINISTRATION DES BIENS FONCIERS ET DE  
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE\***

1. L'atelier sur les établissements spontanés – Besoins des marchés immobiliers s'agissant de la bonne administration des biens fonciers et de l'aménagement du territoire s'est tenu à Athènes (Grèce) du 29 au 31 mars 2007. Cet atelier, organisé conjointement par le Comité du logement et de l'aménagement du territoire, le Groupe de travail de l'administration foncière et la Fédération internationale des géomètres, a été accueilli par la Chambre technique de Grèce et l'Association grecque des ingénieurs du génie rural et des géomètres.

2. Ont pris part à l'atelier des représentants des pays suivants: Albanie, Allemagne, Arménie, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, États-Unis, Fédération de Russie, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Kirghizistan, Lettonie, Liban, Lituanie, Monténégro, Nigéria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Suède, Suisse et Turquie.

3. Étaient également présents des représentants du secrétariat de la CEE et de la Banque mondiale.

4. Des allocutions de bienvenue ont été prononcées par:

M. Kaj Barlund, Directeur de la Division de l'environnement, du logement et de l'aménagement du territoire de la CEE;

M<sup>me</sup> Doris Andoni, Présidente du Comité de l'habitation et de l'aménagement du territoire de la CEE;

M. Peter Creuzer, Président du Groupe de travail de l'administration foncière;

M<sup>me</sup> Chryssy Potsiou, Présidente de la troisième Commission de la Fédération internationale des géomètres.

5. M. Stig Enemark, Président de la Fédération internationale des géomètres, a fait un exposé inaugural.

6. Le résumé des travaux de l'atelier est reproduit dans le document consacré au débat approfondi.

---

\* Le présent rapport a été présenté par la délégation grecque en coopération avec le secrétariat.

7. Les participants à l'atelier ont conclu que pour être satisfaisants les aménagements urbains devaient reposer sur ce qui suit:

- a) La garantie d'occupation, des définitions juridiques rigoureuses et la clarté des réglementations concernant l'enregistrement de la propriété foncière et des droits connexes comme des réglementations et restrictions concernant l'occupation des sols;
- b) L'amélioration de l'entretien et de la gestion des immeubles résidentiels;
- c) L'établissement d'associations communautaires de résidents afin que le public contrôle davantage la gestion et l'utilisation rationnelle des subventions publiques;
- d) Un engagement politique, une planification méthodique, la coordination entre les organismes et la participation des groupes concernés déterminent le succès des interventions;
- e) Des procédures transparentes, sûres, rapides, économiques et facilement accessibles;
- f) L'accès aux mécanismes essentiels tels que l'hypothèque et le crédit, ainsi que des systèmes d'imposition foncière stables, transparents et équitables;
- g) La disponibilité d'ensembles de données numériques, compatibles et actualisées, et des références spatiales communes concernant la propriété, la valeur et l'utilisation des terres;
- h) Il est essentiel que les registres cadastraux soient intégrés et qu'il y ait une coordination suffisante entre les institutions s'occupant de politique foncière.

8. L'atelier était organisé en différentes réunions thématiques. Les réunions et les principaux thèmes ont été organisés comme suit:

**Session plénière: Responsables de l'aménagement du territoire et de l'administration foncière**

M. Yannis Alavanos, Président de la Chambre technique de Grèce;

M. Charalabos Maniatis, Secrétaire général de la région Attika;

M. Demitris Loukas, maire de Lavrio;

M<sup>me</sup> Vassiliki Aggelidou, Représentante de M. George Souflias, Ministre grec de l'environnement, de la planification de l'espace et des travaux publics;

M. Stratos Paradias, Président de la Fédération hellénique des propriétaires;

M<sup>me</sup> Asimina Xirotyri-Ekaterinari, membre du Parlement hellénique;

M. Chronis Akritidis, Président de l'Association grecque des ingénieurs du génie rural et des géomètres;



M. Marinos Kavouras, Président des géomètres de l'Université nationale technique d'Athènes;

M. Takis Georgakopoulos, Président de l'Association grecque des architectes;

M. Athanasios Katsiyiannis, membre du Parlement hellénique, Président du Comité spécial permanent pour l'environnement.

### **Réunions techniques:**

#### **I. Politiques foncières dans les pays à faible revenu**

«Informal Settlements in SEE-A regional support approach», par M. Bjoern Gabriel, Stability Pact (exposé fait par M<sup>me</sup> Doris Andoni, Ministère des travaux publics, des transports et des télécommunications (Albanie))

«Giving Poor People Access to Formal Property Rights – Some Strategic Issues», par M. Helge Onsrud, Statens Kartverk – Centre pour les droits de propriété et le développement (Norvège)

«Informal Settlements in Developing Countries: A “Rights based” Approach to Land Policies for the Poor», par M<sup>me</sup> Sylvia Martinez, Conseillère indépendante auprès de la Commission pour l'habilitation juridique des pauvres (États-Unis)

«Legal Empowerment of the Poor, Dispute Resolution and Protection of Land and Property Rights», par M<sup>me</sup> Angelika Brustinow, Administratrice du programme concernant l'habilitation juridique des pauvres (CEE)

«World Bank Responses to the Problem of Informal Development: Current Projects and Future Action», par M<sup>me</sup> Victoria Stanley, M<sup>me</sup> Ellen Hamilton, M<sup>me</sup> Rhadhika Srinivasan et M. Gavin Adlington (Banque mondiale)

«Techniques to Leverage Private Sector Financing for Affordable Housing», par M<sup>me</sup> Sylvia Martinez (États-Unis).

#### **II. Instruments foncières pour l'aménagement du territoire et l'enregistrement des biens immobiliers**

«Land Registry, economic benefits and legal certainty in Spain», par Fernando de la Puente, Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España (Espagne)

«Planning Regulations and Tools Applied in France», par Stephane Gil, IGN France International (France)

«Cyprus Integrated Land Information System Planning and Informal Settlements Fiscal Team Procedures e-Government», par M. Neoclis Neocleous et M. Vassos Papademetriou (Chypre)

«KT Informal Land Management Activities in Greece and their handling within the framework of the Hellenic Cadastre» par M. Panos Lolonis, KTIMATOLOGIO SA (Grèce)

«Methodology of reading and controlling the territory-application to a case study in Tuscany», par M. Domianos Damianakos (présenté par M. Demitis Papaelias)

«Proposals for Expenditure of Spatial and Urban Planning», par M<sup>me</sup> Eleni Tziortzioti, Ministère grec de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics, et M. Athanasios Katsiyianis, Parlement hellénique (Grèce).

### **III. Urbanisation illégale dans les pays de la CEE**

«Illegal Settlements in Albania», par M<sup>me</sup> Doris Andoni, Ministère des travaux publics, des transports et des communications (Albanie)

«Management of Land in Azerbaijan», par M. Q. Sh. Mammadov et M. D. R. Ahadov (Azerbaïdjan)

«Illegal Construction in Montenegro», par M<sup>me</sup> Yvonne Mueller et M<sup>me</sup> Sanja Ljeskovic, (Monténégro)

«Backgrounds of illegal construction on Urban Land in Georgia», par M<sup>me</sup> Natia Jokhadze, Fondation nationale pour la science (Géorgie)

«Registration of Informal Buildings in Croatia», par M. Damir Pahic et M<sup>me</sup> Irina Magdic, Administration nationale géodésique (Croatie)

«Unplanned Settlements within the Context of Urbanization Process of Turkey», par M. Gamze Ozer, M. Ender Vardar et M. Mehmet Nazim, Ministère des travaux publics (Turquie).

### **IV. Gouvernance électronique – démocratie participative**

«e-Governance, democracy in decision making for spatial management at local level. Examples from Norway Digital and Hole Municipality», par M<sup>me</sup> Kari Strande, Autorité de cartographie et du cadastre (Norvège)

«Can Public Participation GIS Engage the Public in Scotland's New Planning System?», par M. Robin McLaren, Know Edge S-CAT Consortium (Royaume-Uni)

«Closer Institutional Cooperation as a Response to Informal Activities», par M. Reinfried Mansberger et M. Gerhard Muggenhuber, Université des ressources naturelles et des sciences de la vie appliquées (Autriche)

«Informal Land Market Administration in Georgia», par M. David Egiashvili, Groupe de consultance professionnelle (Géorgie)

«Scalable Land Tenure Record Systems», par MM. Michael Barry, Andrew Hunter et Abdel Muhsen (Canada)

«Unauthorized buildings in Italy», par M. Piero Panunzi, Conseil national des géomètres (Italie)

«Workshop on Informal Settlements in Stockholm 2008», par M. Bengt Kjelson, Lantmateriet (Suède)

«Property rights, private sector and informal housing», M. Enrico Campagnoli, Fédération internationale des professions immobilières (FIABCI).

## **V. Planification urbaine et enregistrement des biens immobiliers**

«Land Use Control through Zoning», par M. Robert W. Foster, Président honoraire de la Fédération internationale des géomètres (États-Unis)

«Master Planning and Building Regulations in Finland – How to regulate housing without a detailed plan», par M. Markku Villikka (Finlande)

«General Legislative Background to the Present System for Controlling Land-Use in England and Wales» par M<sup>me</sup> Jan Bartho et M. Ted Beardsall, Registre foncier (Royaume-Uni)

«Comparative thoughts on German and Hellenic Urban Planning and Prosperity Registration», par M. Hartmut Mueller, Université des sciences appliquées de Mayence (Allemagne), et M<sup>me</sup> Chryssy Potsiou, Université technique nationale d'Athènes (Grèce)

«Urban Planning in Spain: The Role of the Land Registry», par M<sup>me</sup> Isabel Gonzalez Garcia, Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España (Espagne)

«Territorial Planning System in Lithuania», par M. Bronislovas Mikuta et M. Jaunius Grigas, Centre des registres des entreprises d'État (Lituanie)

-----