



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/HBP/WP.7/2007/3
13 septembre 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

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

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

**DÉBAT APPROFONDI SUR LES PROBLÈMES ET LES CHANGEMENTS
INSTITUTIONNELS EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

**INFRASTRUCTURE DE L'INFORMATION À L'APPUI D'UN MARCHÉ FONCIER
OPÉRATIONNEL EN NORVÈGE – PROBLÈMES INSTITUTIONNELS
ET CHANGEMENTS RÉCENTS**

Note de la délégation norvégienne*

Résumé

À sa réunion tenue en mai 2007, le Bureau du Groupe de travail a décidé de mener à sa cinquième session des consultations approfondies sur les problèmes et les changements institutionnels en matière d'aménagement du territoire.

Le présent document passe en revue les principales tendances et l'évolution récente du mécanisme d'enregistrement utilisé à l'appui du marché foncier en Norvège, et donne notamment des informations sur la gestion foncière et l'aménagement du territoire.

* Le présent rapport a été établi par le Centre pour les droits de propriété et le développement.

Introduction

1. Les problèmes et les changements institutionnels en matière de gestion foncière sont notamment déterminés par ce qui suit:

a) L'achèvement du passage d'un système analogique à un système numérique pour les informations foncières détenues par les nombreux prestataires de données;

b) L'application de technologies favorisant la téléconsultation de données via Internet et simultanément de multiples bases de données hébergées par les différents fournisseurs, ce qui offre aux utilisateurs la possibilité d'associer instantanément des informations provenant de nombreuses sources, et ce qui permet, notamment, de pouvoir disposer d'un cadre efficace pour mettre en place des infrastructures nationales de données spatiales;

c) La rationalisation des organismes d'État, impliquant notamment que les tribunaux devraient concentrer leurs efforts sur leurs activités de base et transférer la responsabilité de l'enregistrement des biens fonciers au service du cadastre.

2. S'agissant du marché foncier, ces évolutions sont associées à l'idée que les parties présentes sur le marché foncier devraient pouvoir trouver toutes les informations nécessaires pour acheter ou vendre des biens courants en un point unique sur Internet (biens «courants» désignent les maisons individuelles, les appartements et les biens immobiliers correspondants). Pour l'essentiel, cela suppose un guichet unique pour accéder aux informations sur les biens et leur délimitation, sur les propriétaires et autres détenteurs de titres juridiques, sur les servitudes, y compris en ce qui concerne les plans d'occupation des sols, et sur les droits afférents aux services publics de distribution. Il va de soi que les informations sur l'environnement font également l'objet d'une demande croissante.

I. CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS

1. Réforme du livre foncier

3. Il convient tout d'abord de faire observer qu'en 2004 le Parlement a décidé que les tribunaux locaux n'auraient plus la responsabilité du livre foncier et que celle-ci serait confiée au service du cadastre de l'Office national de la cartographie et du cadastre (Statens kartverk). On notera avec intérêt que des réformes correspondantes sont actuellement adoptées ou à l'étude dans tous les pays nordiques. En Norvège, en Suède et en Finlande, la responsabilité de l'enregistrement des biens fonciers sera dévolue aux services chargés de la géodésie, de la cartographie et du cadastre.

4. Dans le cas de la Norvège, le principal argument à l'appui des réformes était que les tribunaux devaient concentrer leurs efforts sur les principes du droit et que le pouvoir exécutif était pleinement capable d'assurer la qualité et la confidentialité de l'enregistrement. On notera avec intérêt que le Parlement lui-même avait décidé que l'enregistrement des documents devait être entièrement centralisé au sein d'un service unique relevant de l'organisme chargé du cadastre, en faisant valoir que, du fait de la transmission électronique des documents, il serait bientôt moins utile de maintenir des services publics dans de nombreuses localités. En attendant que la transmission de documents par voie électronique soit entièrement opérationnelle, le public

continuerait d'être desservi dans les conditions voulues par la voie postale ordinaire, laquelle était jusque-là le principal mode de transmission utilisé par les tribunaux.

5. S'agissant du regroupement des services du cadastre, le principal argument était qu'il fallait s'employer à garantir une coordination optimale des questions en présence (réglementation, harmonisation des registres et futurs services pour les utilisateurs) plutôt qu'à coordonner les services existants.

6. Jusqu'à présent, la réforme du livre foncier consiste surtout à transférer, sur le plan géographique, la fonction d'enregistrement assumée par 87 tribunaux au profit d'un service centralisé unique. D'un point de vue stratégique, il a été décidé d'apporter un minimum de changements, du moins en attendant que la réforme soit finalisée. Celle-ci n'a donc entraîné qu'un très léger amendement de la loi. L'ancienne disposition selon laquelle l'enregistrement devait être «effectué par un juge dans un tribunal local» a été complétée par les mots suivants: «ou par un officier de l'état civil au Statens kartverk». Tous les autres éléments de la loi, de même que les procédures connexes, y compris le fait que les recours relèvent de la compétence d'un tribunal de deuxième instance, restent les mêmes. On pourrait faire valoir qu'en transférant la fonction d'enregistrement du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif, les institutions cadastrales proprement dites, et non un officier de l'état civil, devraient en assumer la responsabilité. Le fait de laisser à un tribunal de deuxième instance le soin d'examiner les recours peut paraître un peu étrange et cette disposition pourrait être modifiée à l'avenir.

7. La réforme suppose également que la base de données relative au livre foncier et la base de données relative au cadastre soient tenues séparément, conformément à des procédures d'enregistrement et à des lois distinctes. En fait, dès lors qu'une nouvelle parcelle est établie sur le cadastre, un document sur papier est rédigé pour attester de l'existence d'un bien dans le livre foncier. Cette pratique sera certainement modifiée à l'avenir pour faire en sorte qu'un bien soit établi uniquement sur le cadastre et la procédure restera valable pour tout nouvel enregistrement de droits de propriété et de titres juridiques concernant ce bien. On peut s'attendre que les deux bases de données soient à terme fusionnées, comme c'est déjà le cas en Suède et en Finlande, pour citer ces deux exemples. Toutefois, le fait de les maintenir séparées ne devrait pas nuire sérieusement à l'efficacité de l'enregistrement ou à l'accès aux données. La Roumanie offre un exemple intéressant de l'adoption de procédures d'enregistrement identiques pour les données cadastrales et les informations juridiques.

8. La réforme du livre foncier est prévue sur une période de deux ans. L'un après l'autre, les tribunaux doivent cesser d'exercer leur fonction d'enregistrement, ce qui soulève de gros problèmes logistiques. Il faut fermer le bureau d'enregistrement des tribunaux un vendredi après-midi, puis pendant le week-end emballer et transporter (sur une distance pouvant atteindre 2 000 km) les archives locales jusqu'au siège du Statens kartverk et là, ouvrir dès le lundi matin le nouveau service d'enregistrement pour le district correspondant. Jusqu'à présent, cela a pu être fait sans provoquer d'importants retards pour les utilisateurs. Les activités du service du livre foncier désormais centralisées au Statens kartverk s'articulent sur un cycle de quatre jours scrupuleusement respecté:

a) Premier jour: les documents arrivent par la voie postale ordinaire, ils sont ouverts et enregistrés à titre prioritaire (environ 5 000 documents par jour);

b) Deuxième jour: les informations figurant sur les documents sont saisies dans la base de données;

c) Troisième jour: les données saisies sont confirmées par une deuxième personne qualifiée;

d) Quatrième jour: les documents enregistrés et dûment visés sont retournés au déclarant, accompagnés d'une facture pour les droits et les taxes à acquitter.

9. Le plus difficile a été de recruter et de former le personnel nécessaire ainsi que quelques juristes. Deux cents personnes environ, dont moins de 10 % avaient auparavant travaillé dans un tribunal, sont chargées des opérations centrales d'enregistrement. Le service compte 13 juristes en tout. Les membres du personnel doivent normalement avoir suivi un enseignement secondaire complété par une formation d'un à trois ans. Une formation spéciale a été dispensée sur le tas. Un certain nombre de techniciens de la division de cartographie du Statens kartverk ont été transférés dans le service d'enregistrement, en raison d'une réduction de personnel de 25 % opérée dans d'autres divisions de cet organisme à la suite de pressions politiques. Ce recyclage a été moins difficile que prévu. Le service du livre foncier reçoit environ un million de documents par an, ce qui veut dire que chaque agent doit traiter entre 5 000 et 6 000 documents durant cette période.

10. Parallèlement à la centralisation de l'enregistrement, le versement préalable des droits et taxes n'est plus exigé et les frais sont facturés au client après enregistrement. Ainsi, le paiement n'est plus une condition de l'enregistrement. Cette pratique s'est avérée très concluante et elle simplifie à la fois le versement des montants dus par les clients et les opérations de comptabilité pour le service. Jusqu'à présent, les pertes sont négligeables. Il convient aussi de mentionner que les droits d'enregistrement d'un acte constitutif d'hypothèque découlant du refinancement d'un prêt par un autre prêteur sont, à compter de cette année, réduits de 15 % par rapport au tarif normal, et ce pour favoriser la concurrence sur le marché des prêts hypothécaires. Il a été constaté que les droits assez élevés prélevés pour l'enregistrement des actes constitutifs d'hypothèque (autrefois 250 euros environ pour tous les actes) empêchaient les banques de facturer un intérêt «supplémentaire» de 0,1-0,2 %.

11. Pour appuyer la centralisation, le Statens kartverk a ouvert une ligne téléphonique pour les utilisateurs. Le recours à ce service a dépassé toutes les prévisions et le temps d'attente n'est pas encore satisfaisant (actuellement huit minutes en moyenne). Il faut assurément améliorer ce service, car il constitue une interface essentielle avec les utilisateurs et il joue donc un rôle extrêmement important pour la réputation du Statens kartverk.

12. L'archivage sur papier est un élément vital du système norvégien d'enregistrement compte tenu du fait que, pour les droits d'usage et servitudes, seuls des renvois sont consignés dans la base de données, et non la teneur du titre juridique. Les spécialistes sur le marché foncier demandent de plus en plus souvent des copies de tous les documents établissant un droit de propriété. Depuis cette année, tous les documents reçus sont numérisés; la numérisation de l'ensemble des archives devient de plus en plus urgente. L'expérience récemment acquise par le Danemark dans ce domaine est très prometteuse, les coûts en termes d'exécution des tâches et le temps passé à cette fin étant très inférieurs à ce qui avait été prévu.

13. Le Statens kartverk a commencé à soumettre électroniquement des documents à titre expérimental; il s'agit jusqu'à présent de documents hypothécaires échangés avec une banque. Cette pratique devrait se développer rapidement en 2008, mais elle sera limitée aux actes constitutifs d'hypothèques et à l'annulation des hypothèques inscrites. Il n'est pas actuellement prévu d'étendre cette pratique à d'autres documents, comme les titres de vente qu'il est beaucoup plus difficile de normaliser. Il convient de mentionner que les notaires n'interviennent pas dans l'élaboration des documents nécessaires pour l'enregistrement, ce qui signifie que toute personne peut légalement établir des documents à cette fin. Toutefois, la grande majorité des documents sont établis par des banques, des agents immobiliers et des cabinets d'avocats.

14. Outre l'enregistrement des biens fonciers dont les tribunaux avaient jusque-là la charge et qui lui incombe désormais, le Statens kartverk doit aussi effectuer un premier enregistrement de toutes les unités de logements collectifs, soit quelque 320 000 appartements en tout, ou 15 % environ du montant total des biens immobiliers et une part correspondante des transactions opérées. Pour des raisons d'emploi, le Parlement a décidé de transférer un bureau spécialement chargé des opérations concernant les unités de logements en copropriété dans une petite localité de la côte ouest. Cette décision est difficile à justifier en termes économiques.

15. Les droits d'enregistrement sont exigés par le service du livre foncier, mais directement versés au Trésor, ce qui signifie que ledit service est entièrement financé par une allocation du budget de l'État. Cette solution n'est pas optimale et il pourrait être difficile d'adapter les ressources à l'évolution rapide du marché foncier et du nombre correspondant de transactions. Un financement direct permettrait aussi d'établir un meilleur environnement pour apporter régulièrement des améliorations aux services rendus aux usagers. Étant donné qu'il importe, en matière de biens fonciers, de pouvoir disposer d'un service d'enregistrement et d'information opérationnel pour répondre aux besoins des propriétaires, des investisseurs et, globalement, des acteurs de l'économie nationale, il serait utile de veiller à mettre en place un mécanisme de financement optimal à l'appui du service d'enregistrement. On pourrait faire valoir que les recettes dégagées des opérations d'enregistrement des biens existants pourraient aussi contribuer à financer les plans cadastraux et les levées topographiques à grande échelle, qui sont d'une grande nécessité pour le bon fonctionnement du marché foncier. Si l'on considère le nombre élevé d'opérations effectuées par le service du livre foncier (en Norvège, un million par an), par rapport au petit nombre de modifications apportées au cadastre (40 000 par an), il est évident que les opérations enregistrées par le service du livre foncier pourraient dégager les ressources nécessaires à l'appui d'un service d'information foncière entièrement autofinancé.

2. Réforme du cadastre

16. Dès 1999, une commission des lois avait présenté une proposition de loi relative au cadastre qui visait à modifier les textes en vigueur; il s'agissait pour l'essentiel:

a) D'adopter une nouvelle base de données centralisée renfermant également des cartes numériques;

b) D'établir une nette distinction entre le rôle du livre foncier et celui du cadastre; le livre foncier ne devait contenir que les informations nécessitant une protection juridique particulière, ce qui impliquait que les servitudes devaient être consignées uniquement dans le cadastre;

c) D'adopter un concept d'enregistrement tridimensionnel, pour favoriser la création de biens distincts sur et sous la surface de la Terre;

d) D'indiquer que les droits pertinents, et non seulement les limites des parcelles, devaient être clairement précisés lors des levés cadastraux;

e) De recruter des géomètres agréés du secteur privé pour garantir de meilleurs services aux usagers et améliorer la qualité de la base de données du cadastre. En effet, les municipalités avaient le monopole de la réalisation des levés cadastraux et les qualifications des employés municipaux n'étaient soumises à aucune réglementation contraignante.

17. En 2005, la loi a finalement été approuvée par le Parlement, mais en 2006 elle a été réexaminée par le nouveau Gouvernement associant la gauche et les verts, qui a une approche plus restrictive de la privatisation des services publics, notamment en ce qui concerne la réalisation des levés cadastraux. De ce fait, la nouvelle loi qui entrera en vigueur en 2008 prévoit que les municipalités conserveront un monopole. Les levés cadastraux continueront d'être réalisés par les 431 municipalités, dont certaines ne procèdent qu'à un petit nombre de levés par an. Il reste à voir comment cette formule pourra fonctionner en liaison avec une loi plus complexe. On s'attend que de nombreuses municipalités coopéreront à la mise en place de services conjoints ou feront appel à des consultants du service privé auxquels elles sous-traiteront les travaux techniques.

18. Il est toutefois intéressant de noter que le marché foncier en Norvège a très bien fonctionné et continuera certainement de très bien fonctionner sans le concours de géomètres agréés. Selon la Banque mondiale, la Norvège reste l'un des pays où les opérations foncières sont le meilleur marché et s'effectuent le plus rapidement. Certes, nous payons un certain prix l'absence de géomètres agréés en ce sens que nous devons faire face à un plus grand nombre de conflits concernant les limites des parcelles et les droits fonciers que ce n'est le cas dans les pays voisins. Toutefois, cela est compensé par le fait qu'il appartient à des tribunaux fonciers spéciaux et non aux tribunaux ordinaires de régler la plupart de ces conflits, et ce pour un coût peu élevé pour les parties. Les tribunaux fonciers procèdent également à des délimitations et levés connexes et font rapport au cadastre. On peut débattre de l'efficacité de cet équilibre, mais, en tout état de cause, il est intéressant de noter qu'un marché foncier solidement établi peut parfaitement fonctionner sans l'obligation de recourir à des spécialistes du secteur privé, comme des géomètres ou des notaires.

19. Toutefois, on a abandonné un des principaux objectifs du premier projet de loi qui était de créer une nouvelle profession en faisant appel à des experts fonciers qualifiés du secteur privé qui auraient pu fournir divers services consultatifs aux propriétaires fonciers et aux promoteurs, notamment.

20. La nouvelle base de données du cadastre deviendra opérationnelle à la fin de cette année. Dès le début, elle contiendra des informations textuelles sur les parcelles, les bâtiments, les appartements et les adresses, ainsi qu'une carte numérique. Il faudra beaucoup plus de temps pour finaliser l'enregistrement des servitudes. Divers organismes se montrent de plus en plus intéressés par l'utilisation de la base de données du cadastre, qui leur servira à consigner des renseignements thématiques sur les terres et les bâtiments en dehors des données cadastrales essentielles. Conformément à la loi, différents organismes publics peuvent être autorisés à

enregistrer eux-mêmes «leurs» données dans la base de données. Les 431 municipalités continueront de consigner les données essentielles sur les parcelles, les bâtiments et les appartements. Du fait du grand nombre de bureaux d'enregistrement, il a fallu mettre en place une base de données utilisant la technologie java, ce qui signifie qu'aucun des bureaux concernés n'a besoin de se doter d'un système d'information géographique ou d'un autre type de logiciel. Le logiciel client est téléchargé et mis à jour à partir du serveur central. D'un point de vue économique, et compte tenu du fait que la base de données est relativement complexe, cette solution pourrait être utilement envisagée par d'autres organismes.

21. Contrairement à ce qui est le cas dans de nombreux autres pays, les plans d'occupation des sols et les droits afférents aux services publics de distribution ne sont pas consignés dans le cadastre. Il va de soi que les utilisateurs devront pouvoir également accéder à distance à ce type de données, si le principe du guichet unique d'accès aux informations nécessaires aux opérations foncières est un jour mis en place. La politique du ministère compétent est que chaque municipalité et chaque propriétaire d'équipements collectifs doit indiquer les informations voulues, et ce de manière à ce que celles-ci soient disponibles sur un portail national commun au livre foncier et au cadastre. Il reste à voir si cette politique donnera des résultats satisfaisants. L'auteur estime que l'État devrait adopter une attitude plus ferme, de préférence en mettant en place des bases de données nationales normalisées pour les plans d'occupation des sols et les droits afférents aux services publics de distribution, et en intégrant ces bases de données au cadastre ou en les associant étroitement à ce dernier.

3. Infrastructures nationales d'information spatiale

22. Les infrastructures nationales d'information spatiale joueront un rôle important à l'appui de la gestion foncière et du marché foncier. Il reste à déterminer si le livre foncier et le cadastre relèvent ou non de l'infrastructure spatiale. Il s'agit là d'une question de définition. Dans la pratique, les usagers devraient disposer d'un guichet unique pour accéder à une vaste gamme de données foncières, y compris aux données du livre foncier et à celles du cadastre. (Une infrastructure nationale d'information spatiale peut avoir une portée beaucoup plus vaste que l'infrastructure définie dans la directive INSPIRE.)

23. Une infrastructure nationale d'information spatiale moderne mettra à profit les technologies d'Internet pour faciliter la collecte et la fusion de données provenant d'un certain nombre de prestataires, et ce instantanément, sans qu'il soit nécessaire de copier les données dans une unité centrale de stockage.

24. L'infrastructure norvégienne d'information spatiale est actuellement mise en place sous le nom de «Norge Digitalt» (Norvège numérique), sur la base d'un accord librement conclu entre un grand nombre de prestataires de données, qui n'a pas encore fait l'objet d'une loi. La mise en œuvre de la directive INSPIRE pourrait impliquer un encadrement juridique. Une loi pourrait être utile pour formuler une politique nationale en matière d'infrastructure d'information spatiale, mais il faut savoir que les effets de dispositions juridiques dans ce domaine sont assez limités pour ce qui est de la mise en application.

25. La tarification des informations géographiques donne lieu à un vaste débat en Norvège et ailleurs également. Les données essentielles, à savoir les données provenant du cadastre et de cartes à grande échelle ainsi que d'orthophotos ne sont pas offertes gratuitement aux utilisateurs.

Les données provenant du livre foncier ne figurent pas encore dans «Norge Digitalt». Les données thématiques émanant d'organismes dont la production de données n'est pas la principale activité sont en général disponibles gratuitement. Nous estimons que la politique actuelle de tarification est tout à fait conforme aux directives de l'Union européenne relatives à l'accès à l'information et à sa réutilisation. Toutefois, le débat sur cette question se poursuivra certainement. Il convient de préciser à cet égard que les pays appliquent des politiques différentes.

26. «Norge Digitalt» est une association dont les membres sont des prestataires de données ou d'importants utilisateurs nationaux, comme les services de police ou le Ministère de l'éducation qui agit pour le compte des écoles et des universités. Les utilisateurs qui ne sont pas également des prestataires de données devront verser une cotisation annuelle. Les membres ont un accès illimité à toutes les données que recèle l'infrastructure. Ils peuvent aussi utiliser les données provenant de leurs services Internet respectifs pour autant qu'elles soient en rapport avec leur mandat. Les relations avec les utilisateurs extérieurs ont un caractère commercial; il s'agit le plus souvent de distributeurs privés de données qui versent une redevance à l'association. Toutes les cotisations et recettes extérieures «en espèces» sont utilisées pour améliorer la portée et la qualité des données de base, qui jusqu'ici sont des données topographiques et des orthophotos. On s'attend que ces cotisations et recettes extérieures en espèces continueront d'être utilisées à cette fin, ce qui laisse entendre que la production de données topographiques et d'orthophotos pourra progresser plus rapidement que cela ne serait possible autrement.
