



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/HBP/WP.7/2009/4  
20 mars 2009

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

Sixième session

Genève, 18 et 19 juin 2009

Point 5 a) de l'ordre du jour provisoire

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR 2010-2011**

**POLITIQUES EN MATIÈRE D'ADMINISTRATION DES BIENS FONCIERS**

**CONSEILS ET BONNES PRATIQUES POUR L'APPLICATION DE DROITS  
ET REDEVANCES AUX SERVICES DE CADASTRE ET  
D'ENREGISTREMENT DES BIENS FONCIERS**

Note du secrétariat

*Résumé*

À sa cinquième session, le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers est convenu qu'une étude sur les pratiques existantes en matière de droits et redevances appliqués aux services cadastraux et d'enregistrement dans la région de la CEE serait élaborée (ECE/HBP/WP.7/2007/10, par. 24 b)). Le présent document repose sur les résultats de l'enquête par questionnaire sur les pratiques des gouvernements de la région en la matière (ECE/HBP/WP.7/2007/4). Il a pour objectif d'apporter des conseils et de promouvoir les bonnes pratiques en ce qui concerne l'application de droits et redevances dans les États membres de la CEE. Il analyse les résultats de l'enquête concernant les connaissances et l'expérience des pays et recense les tendances actuelles et les principes qui guident le financement des cadastres et registres immobiliers, ainsi que les facteurs qui influencent la fixation des droits et redevances. Le postulat de départ est que les droits et redevances sont indissociables de la gestion et du recouvrement des coûts. Ces différents aspects sont essentiels à la viabilité de l'administration foncière d'un pays.

**TABLE DES MATIÈRES**

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION .....	1 – 9	3
I. RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE .....	10 – 27	4
A. Observations générales concernant les résultats du questionnaire .....	10 – 16	4
B. Questions et réponses se rapportant au questionnaire.....	17 – 27	6
II. PRINCIPES GÉNÉRAUX RELATIFS À L'APPLICATION ET DES REDEVANCES .....	28 – 45	9
A. Coût de l'administration foncière .....	28 – 32	9
B. Tendances et évolution .....	33 – 34	10
C. Droits et redevances .....	35 – 40	10
D. Facteurs ayant une incidence sur la répartition et le recouvrement des coûts.....	41 – 45	12
III. RECOMMANDATIONS CONCERNANT L'APPLICATION DE DROITS ET DE REDEVANCES AUX CADASTRES ET AUX REGISTRES .....	46 – 63	14
A. Aspects institutionnels .....	46 – 52	14
B. Aspects administratifs et techniques.....	53 – 56	15
C. Régulation des droits et redevances.....	57 – 63	15
<u>Annexe</u>		
Bibliographie .....		17

## INTRODUCTION<sup>1</sup>

1. Le rôle des marchés foncier et immobilier dans la promotion de l'accumulation de capitaux dans le secteur financier et comme moteur de la croissance économique est largement reconnu. L'enregistrement des biens fonciers et les services cadastraux sont essentiels au bon fonctionnement de ces marchés, et il existe divers moyens de les mettre en œuvre. L'efficacité de ces méthodes varie, mais toutes ont un coût. Il est essentiel d'établir un équilibre entre les coûts et les avantages, ce qui nécessite impérativement l'imposition de droits et de redevances appropriés. Des droits trop élevés ou perçus comme tels peuvent contribuer à une dépréciation du marché, alors que des droits trop faibles risquent de ne pas permettre de compenser les dépenses engagées pour créer, administrer ou développer un cadastre et un système d'enregistrement.

2. Le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers prône le développement et la mise en œuvre de politiques saines en matière d'administration des biens fonciers, y compris l'administration de la gestion foncière, le financement des services et activités notamment par l'application de droits et redevances, et l'accès à l'information foncière. En 1996, dans sa publication intitulée *Directives relatives à l'administration des biens fonciers* (ECE/HBP/96), la CEE a énuméré différents facteurs à prendre en compte dans la mise en place de la législation, des organismes, des bases de données, des cartes et des mécanismes de financement requis pour mettre en œuvre et gérer un système efficace d'administration foncière, souvent appelé cadastre ou système d'enregistrement des biens fonciers.

3. La gestion et le recouvrement des coûts sont deux aspects essentiels de la création et de la viabilité des services d'administration des biens fonciers, et les droits et redevances en sont une partie intégrante, à la fois en tant que moyens de recouvrement des coûts de fonctionnement de l'administration foncière et comme instruments de promotion et de développement des marchés fonciers. Cela est particulièrement vrai dans les pays à faible niveau de revenu.

4. Les recommandations relatives à la création ou à l'amélioration des systèmes d'administration des biens fonciers prévoient, notamment, que des fonds doivent être spécialement alloués à la création d'un système d'administration des biens fonciers, et que le recouvrement des coûts de fonctionnement récurrents de ce système doit être total.

5. En 2005, les directives de 1996 ont été actualisées dans la publication intitulée *L'administration des biens fonciers dans la région de la CEE: tendances caractérisant son évolution et principes essentiels* (ECE/HBP/140). Ce rapport reflétait les changements survenus depuis 1996 et décrivait la façon dont certains pays s'y étaient pris pour mettre en place de nouveaux systèmes d'administration des biens fonciers, ainsi que les difficultés apparues en ce qui concerne la viabilité et la gestion de ces systèmes. Il décrivait l'évolution actuelle vers une unification des cadastres et des systèmes d'enregistrement et vers un fonctionnement basé (entièrement ou en partie) sur une politique de recouvrement des coûts (ECE/HBP/140, préface, iv). Dans les directives, il est souligné, en substance, que chaque pays doit créer et administrer son propre système en fonction de son propre environnement social, économique et culturel,

---

<sup>1</sup> La présente étude a été réalisée par M. Neil King, consultant, sous la direction et avec le concours des membres du Bureau du Groupe de travail.

et que la publication ne défend pas une solution unique, chaque pays ayant une histoire et une expérience différente (ECE/HBP/140, préface, v).

6. En 2007, afin de pouvoir fournir de meilleurs conseils, le Bureau du Groupe de travail a décidé d'entreprendre une étude sur l'application de droits et redevances au cadastre et à l'enregistrement des biens fonciers, et un questionnaire a été élaboré par une équipe du Groupe de travail constituée de représentants des délégations de la Norvège, de la République tchèque et du Royaume-Uni, et coordonnée par la délégation lituanienne.

7. Le questionnaire, qui comportait 28 questions, était divisé en cinq rubriques:

- a) Organisation et gestion (questions 1 à 7);
- b) Financement et questions économiques (questions 8 à 15);
- c) Questions spécifiques liées aux droits et aux redevances (questions 16 à 22);
- d) Communication des renseignements (questions 23 à 27);
- e) Projets (question 28).

8. Le questionnaire a été adressé à 48 pays membres de la CEE, dont 45 ont répondu, soit près de 94 %.

9. Un résumé des réponses au questionnaire (ECE/HBP/WP.7/2007/4) a été établi, et les résultats du questionnaire ont été présentés au Groupe de travail à sa cinquième session (Genève, 19 et 20 novembre 2007). Ces mêmes résultats ont été pris en compte dans le contexte de l'élaboration des principes directeurs relatifs aux droits et aux redevances et de l'identification des bonnes pratiques en matière d'enregistrement des biens immobiliers et de cadastre.

## I. RÉSULTATS DU QUESTIONNAIRE

### A. Observations générales concernant les résultats du questionnaire<sup>2</sup>

10. *Organisation et gestion.* Dans la plupart des cas, seuls des organismes ou entreprises publics sont chargés d'administrer les registres des biens immobiliers et les renseignements cadastraux. Ces mêmes entités sont également responsables d'environ 59 % des levés cadastraux réalisés dans les différents pays. Les levés cadastraux sont assurés par une société privée dans 23 % des cas et relèvent d'un partenariat public-privé dans les 18 % des cas restants. Dans environ 94 % des pays, l'enregistrement des biens immobiliers relève exclusivement du secteur public. Les trois activités sont administrées par un organisme unique dans environ 33 % des pays: dans près de 27 % des pays qui ont répondu au questionnaire, seuls le registre des biens immobiliers et les renseignements cadastraux relèvent d'une institution unique. Le levé cadastral

---

<sup>2</sup> Les répartitions en pourcentage sont des valeurs arrondies en fonction des réponses numériques ou spécifiques données par les répondants. Les observations écrites n'ont pas été prises en compte. Quelques pays ont apporté des modifications à leurs réponses, et ces modifications sont prises en compte dans le présent document.

relève du secteur privé (32 %) et du secteur public (26 %). Dans ceux des autres pays où la gestion est mixte, cette activité relève principalement du secteur privé dans 17 % des cas, du secteur public dans 12,5 % des cas, et à parts à peu près égales du secteur public et du secteur privé dans les 12,5 % restants.

11. *Financement et questions économiques.* Près de 50 % des répondants ont indiqué que les registres des biens immobiliers étaient financés par les droits, 30 % par le budget de l'État et 20 % qu'ils relevaient de financements mixtes. Dans un des pays, le financement est assuré à 59 % par les administrations locales. L'administration des renseignements cadastraux est financée par les droits (36 %), par le budget de l'État (26 %) et par des sources mixtes (38 %). Dans l'ensemble, la moitié des répondants ont indiqué que leur administration des biens cadastraux était financée principalement par des droits, alors que dans trois pays, le financement était assuré en partie par les administrations locales. Le levé cadastral est entièrement financé par les droits dans quelque 33 % des pays, par le budget de l'État (12 %) et à la fois par les droits et le budget de l'État (20 %). Les 35 % restants disposent d'autres formes de financement, qui reposent sur les droits dans la majorité des cas. Les services d'administration foncière des pays participants sont financés majoritairement par des droits, et les droits et redevances sont, pour l'essentiel, reversés au budget de l'État ou de l'institution. En ce qui concerne le levé cadastral, environ 35 % des recettes provenant des droits et redevances reviennent à des sociétés privées.

12. *Recouvrement des coûts.* Les réponses concernant les taux de recouvrement des coûts ont été moins nombreuses. Ainsi, sur les 45 pays qui ont répondu au questionnaire, 31 ont donné des réponses sur les registres des biens immobiliers, 28 sur les renseignements cadastraux et 24 sur le levé cadastral. S'agissant des registres des biens immobiliers, le taux de recouvrement des coûts atteint 100 %, voire davantage, dans environ 68 % des pays. Il est compris entre 50 % et 100 % dans 16 % d'entre eux et est inférieur à 50 % dans les 16 % restants. Environ 43 % des institutions chargées des renseignements cadastraux obtiennent un taux de recouvrement des coûts égal ou supérieur à 100 %, alors que le taux de recouvrement est compris entre 50 % et 100 % dans 14 % des institutions et inférieur à 50 % dans les 43 % restants. Le taux de recouvrement des coûts du levé cadastral est égal ou supérieur à 100 % dans environ 52 % des pays, compris entre 50 % et 100 % dans 22 % d'entre eux et inférieur à 50 % dans les 26 % restants. D'une façon générale, le taux de recouvrement des coûts est élevé. Les pays qui obtiennent un taux de recouvrement au moins égal à 100 % sont ceux qui disposent des systèmes les plus élaborés et qui ont le plus d'expérience dans l'élaboration et la gestion de ces systèmes. Avec le temps, les pays seront de plus en plus nombreux à obtenir un recouvrement intégral des coûts ou à être en mesure de le faire. En règle générale, les registres des biens immobiliers parviennent à assurer le recouvrement de leurs coûts de fonctionnement, voire davantage. Toutefois, certains organismes appliquent une politique de recouvrement des coûts, mais ne sont pas autorisés à faire des profits ni à obtenir de retour sur investissement. Avec des taux inférieurs à 100 % dans 57 % des pays, le recouvrement des coûts des renseignements cadastraux est moins efficace que pour l'enregistrement ou le levé cadastral. Toutefois, il existe un potentiel de croissance dans le cas des renseignements cadastraux, considérant, par exemple, que le développement des cadastres à usages multiples permettra d'ajouter des informations supplémentaires aux renseignements cadastraux de base (en particulier des données géoréférencées sur les parcelles). Le levé cadastral est l'activité qui fait le plus appel aux entreprises privées, et le développement de la concurrence permettra de faire en sorte que les entreprises obtiennent des taux de recouvrement des coûts de 100 %. Lorsque le recouvrement

intégral des coûts n'est pas possible, la différence est financée par l'État ou par d'autres fonds publics.

13. *Droits et redevances: aspects administratifs.* Tous les pays qui ont répondu au questionnaire se sont dotés d'une législation régissant les droits et redevances. Dans leur grande majorité, les pays fixent le montant des redevances par voie législative. Dans la majorité des cas, les montants des droits et redevances appliqués à l'enregistrement des biens immobiliers et aux renseignements cadastraux sont fixés par le Parlement ou par le ministère de tutelle.

14. Dans sept pays, le levé cadastral est régi par les principes du marché. Les droits sont généralement déterminés en fonction de la quantité de travail nécessaire, d'un commun accord entre les parties concernées.

15. *Communication des renseignements.* Les informations concernant respectivement les registres des biens immobiliers et le cadastre sont communiquées: a) gratuitement aux secteurs public et privé dans 32 % des cas (pour les registres des biens immobiliers) et dans 36 % des cas (pour les renseignements cadastraux); b) gratuitement au public et moyennant une redevance au secteur privé dans 39 % des cas (pour les registres des biens immobiliers); ou c) moyennant des redevances au secteur public comme au secteur privé dans 29 % des cas (pour les registres des biens immobiliers) et dans 28 % des cas (pour les renseignements cadastraux). Environ 80 % des répondants offrent la possibilité de faire des demandes d'information en ligne. Soixante et onze pour cent de ceux-ci appliquent une redevance aux renseignements sur les registres des biens immobiliers, et 61 % appliquent une redevance aux renseignements cadastraux. Pour ceux qui appliquent une redevance sur le service en ligne, les droits sont les mêmes que pour les demandes sur papier dans 43 % des pays, alors que les 57 % restants appliquent des montants différents.

16. *Projets.* Sur les 44 pays qui ont répondu à cette question, 11 n'envisageaient aucune modification, et dans les 33 autres, les droits et redevances étaient en cours de révision, parfois de façon permanente. D'une façon générale, les pays souhaitent équilibrer les coûts et les recettes, soit en réduisant les droits et redevances, soit en les augmentant.

## **B. Questions et réponses se rapportant au questionnaire**

17. Les réponses au questionnaire mettent en évidence un certain nombre d'aspects qui jouent un rôle fondamental lors de l'étude des futures pratiques afférentes aux droits et redevances.

18. *Les informations et données relatives au cadastre et au registre des biens immobiliers doivent-elles être fournies gratuitement aux consommateurs?* Certaines administrations territoriales prescrivent la gratuité de l'information dans certaines circonstances, mais d'une façon générale, les répondants s'accordent pour dire que les consommateurs doivent être assujettis à des droits. En règle générale, l'information n'est pas gratuite, et elle a toujours un coût. Les contribuables ne peuvent assumer une charge financière s'ils n'obtiennent en retour ni avantage ni intérêt particulier.

19. *Le travail concernant les registres des biens immobiliers et le cadastre doit-il être confié à un organisme, des entreprises ou des agences mandatés par l'État (monopole), ou livré au jeu de la concurrence (à la fois pour le secteur public et pour le secteur privé)?* Les réponses montrent

que tous les registres des biens immobiliers (et 98 % des systèmes de renseignement cadastral) sont administrés par des autorités publiques ou par des organismes/entreprises publics qui, dans quelque 94 % des cas, ont le monopole de l'enregistrement des biens immobiliers. Il importe probablement peu aux utilisateurs de savoir qui fait le travail, pour autant que leurs droits soient protégés et que les coûts soient réduits au minimum.

20. *Le montant des droits et des redevances applicables aux services d'enregistrement et du cadastre doit-il être fixé par le parlement, le gouvernement, les ministères, l'institution compétente ou le marché (dans le cas où ces activités ne font pas l'objet d'un monopole)?*

Dans la plupart des pays, les droits sont régis par les administrations, en concertation avec les institutions concernées, une pratique qui semble généralement acceptée. Toutefois, plusieurs pays ont ouvert le levé cadastral à la concurrence.

21. *Le montant du droit d'enregistrement des biens immobiliers doit-il être fixe ou calculé en fonction de la valeur du bien?* Le recouvrement des coûts exige, semble-t-il, que les biens dont la valeur est élevée soient assujettis à des droits plus élevés, sous le seul motif que les erreurs, les problèmes ou les déficiences attachés à ces biens comportent un risque financier plus élevé. Le niveau de risque et les coûts dépendent de l'administration territoriale concernée, au même titre que le choix de la méthode employée.

22. *Les sommes perçues au titre des travaux et services relatifs au cadastre et au registre des biens immobiliers doivent-elles être reversées au budget de l'État ou à celui de l'entreprise qui réalise le travail?* Lorsque l'État finance directement les services, il semble logique que les sommes perçues soient reversées à son budget. L'expérience montre que cette façon de procéder comporte des déficiences intrinsèques. Par exemple, il est facile pour un organisme financé par l'État de tout faire pour alimenter le budget de celui-ci, sans se soucier de réduire les coûts ou d'améliorer l'efficacité du travail, et quand bien même il s'y emploierait, il se heurterait inmanquablement aux contraintes budgétaires. Presque tous les répondants ont indiqué qu'ils trouvaient certains avantages à reverser directement les sommes perçues à l'organisme ou à l'entreprise responsable du travail. Qu'ils soient privés ou publics, ces organismes ou entreprises se dotent généralement de plans d'activité étroitement contrôlés qui les obligent à obtenir le recouvrement de leurs coûts et un retour sur investissement. Lorsque l'amélioration de l'efficacité passe par l'amélioration des résultats financiers, ces organismes et entreprises ont tout intérêt à améliorer les systèmes, à offrir de nouveaux services et, plus généralement, à promouvoir la croissance économique, une réalité qui se vérifiera d'autant plus s'ils ont l'entière maîtrise de leur budget et ont tout à gagner d'une amélioration de leurs profits.

23. *Les recettes provenant des travaux et services relatifs au cadastre et au registre des biens immobiliers doivent-elles couvrir intégralement les coûts des travaux et services d'enregistrement et/ou ceux qui concernent le cadastre?*

En général, lorsque le système est développé, les coûts doivent être intégralement supportés par les utilisateurs. Il est moins facile de répondre à cette question pour les systèmes qui sont encore en phase de développement. Les premiers enregistrements peuvent être extrêmement coûteux, surtout lorsque des levés importants sont nécessaires, et des coûts trop élevés risquent d'entraîner une dépréciation du marché. En de tels cas, l'enregistrement obligatoire de vastes superficies conduira inmanquablement à une augmentation vertigineuse des coûts imputables au levé et à la collecte de l'information, et à une baisse de la valeur unitaire de la transaction par parcelle. C'est pourquoi il est fréquent que le coût des premiers enregistrements soit pris en charge par

l'État, alors que le dispositif de recouvrement des coûts reste obligatoire pour les transactions suivantes. Cette façon de procéder requiert une grande rigueur dans la tenue des comptes et dans la gestion des coûts.

24. *Les droits et redevances applicables aux services d'enregistrement et du cadastre doivent-ils être identiques pour tous (institutions publiques, secteur privé et population), ou faut-il opérer des distinctions?* Les droits et redevances doivent correspondre aux besoins de la société. Dans certains pays, le salaire moyen est pratiquement égal, voire inférieur, au seuil de pauvreté de l'ONU. Il est donc raisonnable de maintenir les droits et redevances applicables à l'enregistrement de titres de propriété ou de jouissance des biens fonciers à un niveau peu élevé dans le but de promouvoir l'universalité de l'enregistrement et les avantages qui en résultent (par exemple, la sécurité de la propriété). D'une façon générale, les droits et redevances applicables à un service donné (par exemple, l'enregistrement d'un bien) devraient être déterminés en fonction des mêmes critères, quel que soit le statut de l'entité concernée. Il n'en va pas de même pour ce qui est de déterminer les droits et redevances applicables à la fourniture d'un service susceptible d'être utilisé à des fins commerciales. La Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation des informations du secteur public renferme des indications utiles. Elle permet aux organismes publics d'échanger des informations dans le cadre de missions publiques, mais elle n'interdit pas d'appliquer une tarification différenciée selon que la réutilisation de l'information comporte ou non un caractère commercial (2003/98/CE, préambule, par. 19).

25. *Comment évaluer les informations et les données issues du registre et du cadastre?* La valeur en capital des registres et des cadastres pour un pays ou une communauté est nécessairement supérieure aux coûts d'exploitation supportés par les organismes concernés, et elle est sans grand rapport avec les droits et les redevances appliqués pour l'obtention de renseignements. Dans le contexte du marché foncier, la valeur de l'information dépend du niveau de la demande et de la qualité de l'information. D'une façon générale, plus l'information est actualisée et fiable, plus sa valeur est élevée.

26. *Quelles sont les tendances probables en ce qui concerne le financement et la détermination des droits et des redevances applicables à ces activités?* Beaucoup de pays adoptent une approche de plus en plus commerciale consistant à exiger de leurs registres et de leurs cadastres le recouvrement intégral des coûts auprès de leurs utilisateurs, certains allant jusqu'à faire fusionner l'ensemble de leurs activités au sein d'un organisme unique. Cette tendance devrait se poursuivre. Les nouvelles technologies contribuent à la fois à réduire le coût unitaire des transactions, à accroître les possibilités de créer de la valeur ajoutée et, du même coup, à améliorer les résultats financiers. De telles améliorations sont possibles aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, et elles peuvent contribuer à promouvoir le développement des marchés fonciers en général.

27. Les administrations semblent certaines de conserver leurs prérogatives sur la maîtrise des montants des droits et redevances.

## II. PRINCIPES GÉNÉRAUX RELATIFS À L'APPLICATION DES DROITS ET DES REDEVANCES

### A. Coût de l'administration foncière

28. Le rapport de la CEE de 2005 sur l'administration des biens fonciers (ECE/HBP/140) décrit un certain nombre de scénarios concernant le financement des systèmes d'administration foncière, qui seront décrits plus en détail dans le présent chapitre. Ces options reflètent sans doute assez fidèlement la diversité des situations que connaissent les pays membres du Groupe de travail. Chacune d'entre elles comporte des avantages et des inconvénients, mais la décision concernant le meilleur moyen d'appliquer les politiques doit demeurer propre à chaque société, et seul le pays concerné peut la prendre.

29. *L'État n'assure pas le recouvrement des coûts et finance toutes les activités.* Dans ce cas de figure, le système est effectivement financé par le contribuable, et les parties concernées par son fonctionnement ne sont pas incitées à aller au-delà de la satisfaction des seules exigences bureaucratiques. Un tel système est confortable pour les parties concernées, tandis que le ministère qui les finance leur apporte toutes les ressources dont elles ont besoin. Les organismes qui fonctionnent de cette façon peuvent avoir du mal à réagir à l'évolution des marchés, car toute modification budgétaire requiert l'approbation gouvernementale. De plus, cette structure permet difficilement de faire en sorte que les services fournis soient utilisés de façon rationnelle, les utilisateurs n'ayant pas conscience de leur coût.

30. *Les utilisateurs financent la mise à disposition des données, mais pas le coût de leur collecte et de leur actualisation.* Ce scénario reflète la situation qui prévaut dans de nombreux pays, dont les systèmes sont actuellement en cours de développement et dont le gouvernement finance les coûts en attendant la création de marchés fonciers. Les coûts supportés par les utilisateurs peuvent sembler faibles, mais tous les contribuables participant à son financement, le coût global des transactions peut s'avérer élevé. S'il n'est pas parfaitement maîtrisé, un tel système peut donner lieu à une situation de concurrence déloyale dans laquelle des organismes publics qui ont accès à une information bon marché, voire gratuite, sont en compétition avec des entreprises commerciales qui proposent des services similaires.

31. *Recouvrement des coûts total ou partiel.* Ce scénario caractérise la situation de la plupart des pays qui ont répondu au questionnaire. Il présente des avantages pour tous, contribuables ou non, en ce que chaque utilisateur finance tous les coûts ou presque. Il existe le risque que le coût d'une transaction assorti du montant des droits et redevances dissuade les particuliers d'enregistrer des biens, ce qui pourrait entraîner l'apparition d'un marché foncier parallèle. Dans de nombreux pays, des organismes financés par l'État ont été transformés en agences gérées sous le régime de l'entreprise. Cette transformation culturelle peut se révéler extrêmement difficile, et les employés peuvent se sentir déconsidérés si la transition n'est pas bien gérée. Les coûts peuvent augmenter très facilement si le personnel, ne trouvant aucun avantage dans la réforme, fait barrage au changement. Des incitations financières et une amélioration des conditions de travail peuvent donc être du plus grand avantage pour l'organisme.

32. *Réalisation de profits, qui sont réinvestis dans l'organisme.* Telle est la situation qui prévaut au sein des organismes qui fonctionnent effectivement en tant qu'entreprises autonomes même si elles «appartiennent» parfois à l'État. L'amélioration de l'efficacité permet de réinvestir

les bénéfiques ou d'en faire profiter les utilisateurs par une diminution des droits. En règle générale, les «profits» sont plafonnés par décret gouvernemental. En particulier, l'Union européenne a approuvé des directives qui limitent le montant des profits.

## **B. Tendances et évolution**

33. La directive INSPIRE, à savoir la Directive 2007/2/CE établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne, fait obligation aux États membres de faciliter l'harmonisation et l'interprétabilité des données géographiques au-delà des frontières administratives ou nationales. Elle s'applique à toutes les données détenues par les autorités publiques dans le cadre de leurs attributions, mais elle comporte aussi des mises en garde à propos de l'utilisation de certaines informations. Parmi les thèmes spécifiquement désignés figurent les parcelles cadastrales, les systèmes de référencement par coordonnées et adresses, qui font tous partie intégrante du système d'enregistrement et du cadastre. En vertu de la directive INSPIRE, le public doit pouvoir accéder aux métadonnées géographiques créées en application de la directive, et il doit pouvoir les consulter (à savoir les afficher, les parcourir, les détailler, les prévisualiser et les superposer, etc.), le tout gratuitement. Toutefois, les données peuvent être présentées dans un format qui interdit leur réutilisation à des fins commerciales. Les États membres de l'UE peuvent assujettir l'utilisation de données à des fins commerciales à des droits ou à l'octroi de licences. Les directives de ce type permettent d'entrevoir l'avenir, qui devrait se caractériser par un accès facilité et plus efficace aux données, par le développement de marchés plus vastes et par une diminution potentielle des coûts et, donc, des droits et redevances. La directive INSPIRE ne s'applique pas en dehors de l'UE, mais elle renferme des indications utiles sur la gestion des données géographiques.

34. *Guichets uniques et mise en ligne des services d'administration.* Le développement des «guichets uniques», c'est-à-dire d'espaces où les utilisateurs ont accès à un large éventail de services cadastraux et d'enregistrement, est particulièrement recommandé. Ces espaces, qui s'adressent aussi bien au secteur public qu'au secteur privé, peuvent regrouper des acteurs tels que les services d'enregistrement administrés par l'État, les acteurs privés chargés du levé cadastral, des notaires, des juristes et des établissements de crédit. Les tâches à accomplir doivent être passées en revue dès lors qu'un utilisateur doit rencontrer les personnes habilitées, de sorte qu'il puisse effectuer le plus grand nombre possible de démarches au cours de la même visite. Cette approche pourrait nécessiter, par exemple, une révision des différentes formalités administratives d'enregistrement. Il faut, de toute évidence, trouver un compromis entre le gain de temps pour les utilisateurs et l'efficacité administrative, mais cet aspect des choses doit être pris en compte dès la mise en place des procédures. Le regroupement des cadastres et des registres est essentiel dans la création de services d'administration en ligne et, s'il est bien géré, il peut permettre à la fois d'améliorer les services aux usagers et de réduire les dépenses publiques.

## **C. Droits et redevances**

35. Parmi les multiples méthodes employées pour déterminer les droits et redevances, l'idée prédominante au sein des services d'administration foncière les plus développés est que l'utilisateur doit payer. Toutefois, dans les pays les plus pauvres ou les moins développés, cette conception perd de sa crédibilité. Le financement par l'État des phases initiales de la création du système administratif et du recouvrement des coûts de fonctionnement sont des

aspects essentiels de la tarification des droits et redevances. Beaucoup des pays actuellement en train de développer leurs marchés immobilier et financier ont dépensé l'argent du contribuable pour appuyer la création de leurs systèmes d'enregistrement des biens immobiliers et de cadastre. Lorsque la proportion des profits augmente par rapport aux coûts et que les avantages deviennent de plus en plus visibles pour le public, ce financement public trouve facilement sa justification. Toutefois, au fur et à mesure que les systèmes se développent, les personnes physiques et morales qui enregistrent un bien y trouvent de plus en plus d'avantages. Il est donc justifié, dans ces circonstances, que ces personnes, les usagers, paient pour leur utilisation récurrente du système.

36. La Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation des informations du secteur public constitue un guide pratique utile pour les États membres de l'UE:

Lorsque des redevances sont prélevées, le total des recettes provenant de la fourniture et des autorisations de réutilisation de ces documents ne dépasse pas leur coût de collecte, de production, de reproduction et de diffusion, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable. Les tarifs devraient être fixés en fonction des coûts pendant la période comptable appropriée et calculés en concordance avec les principes comptables applicables aux organismes du secteur public concernés (Directive 2003/98/CE, art. 6).

37. La directive n'empêche pas «les organismes du secteur public d'échanger des informations gratuitement dans le cadre de leurs missions de service public, alors que la réutilisation de ces mêmes documents est payante pour d'autres parties» (Directive 2003/98/CE, préambule, par. 19). Cette disposition peut être interprétée comme signifiant que, sauf prescription obligatoire concernant l'échange d'informations, aucune institution, agence ou organisation ne peut obtenir de données, d'informations ou de services gratuitement.

38. *Stratégies de tarification.* Comme dans le cas des droits, les redevances doivent être fixées par le pays ou l'administration territoriale concernés, à un niveau acceptable pour la population et conforme aux critères financiers et aux procédures comptables appropriés.

39. Lorsqu'un coût doit être établi, le choix de savoir s'il sera ou non proportionnel à la valeur du bien, progressif ou autre, est libre et dicté par les circonstances locales. Le niveau des droits et redevances peut être conditionné à toute une série de facteurs, mais dans leur forme la plus simple, les facteurs suivants sont fréquemment pris en considération, soit séparément, soit, parfois à l'intérieur de formules ou d'algorithmes complexes. On peut citer, en particulier, le niveau éventuel de recouvrement des coûts, les profits obtenus, la répartition des coûts sur la base d'une quantité de données fournie et de solutions techniques employées, les risques et effets potentiels sur l'importance des marchés et les délais.

40. Le poids de tel ou tel facteur dans l'équilibre entre les différents facteurs est fonction des conditions locales et, compte tenu du large éventail des possibilités existantes, il serait déraisonnable de tenter de définir une stratégie optimale. On peut dire, néanmoins, qu'il est primordial de connaître le coût réel d'une opération avant de définir une stratégie de tarification et de fixer les montants des droits et des redevances. Une bonne connaissance de l'état du marché et une politique tarifaire souple peuvent être d'un immense avantage, et toutes les organisations ou agences – en particulier celles qui se financent sur le recouvrement des coûts –

doivent suivre de près l'évolution des marchés et disposer de mécanismes financiers propres à garantir un financement suffisant, tant pendant les périodes de faible activité que pendant les périodes fastes.

#### **D. Facteurs ayant une incidence sur la répartition et le recouvrement des coûts**

41. Il est aisé d'affirmer que les redevances doivent permettre le recouvrement des coûts et un retour sur investissement suffisant, tout en ignorant l'origine et la provenance des coûts. Il est donc primordial de connaître les coûts réels pour être en mesure de fixer les droits et redevances à des niveaux réalistes. Les choses ne sont pas aussi simples qu'elles ne paraissent, particulièrement lorsque les responsabilités en matière d'enregistrement et de cadastre sont réparties entre divers ministères ou organismes. En outre, le contrôle effectif des coûts requiert des objectifs clairs en ce qui concerne les tâches à accomplir, un environnement propice à ce travail, un système d'information fiable permettant de déterminer le coût des ressources (ainsi que la façon dont elles sont réparties) et des procédures comptables appropriées.

42. *Contrôle de l'enregistrement et du cadastre.* Dans certaines administrations territoriales, les responsabilités en matière d'enregistrement et de cadastre sont réparties entre différents ministères ou organismes. Dans bien des cas, cela ne pose pas de problème particulier, mais l'expérience montre qu'une telle division des responsabilités peut facilement conduire à des retards, à des malentendus et à des lenteurs administratives qui, ajoutées les unes aux autres, entraînent des coûts additionnels. Cette répartition des tâches au sein d'un même système est le résultat d'une évolution historique, mais elle ne répond pas aux exigences du travail à proprement parler. Par exemple, il est fréquent que les ministères de la justice soient chargés de l'enregistrement légal, alors que d'autres organismes (parfois des subdivisions d'autres ministères) sont responsables du levé cadastral et d'autres questions relatives au cadastre, ou que les responsabilités pour le foncier et pour l'immobilier soient séparées. Depuis quelques années, certains pays ont regroupé ces responsabilités au sein d'un même organisme, une solution qui semble être la moins coûteuse et la plus efficace. Le fait que toutes les responsabilités relèvent d'un seul et même organisme, public ou privé, présente des avantages sur les plans administratif et financier. Pour parvenir à cet objectif, il convient de faire usage de toutes les données qui peuvent contribuer à créer ou compléter le registre des biens fonciers et le cadastre. Un des aspects de la réforme cadastrale consiste à faire en sorte que les données ne soient collectées qu'une seule fois et rendues accessibles aux autres institutions et aux usagers. Cet accès aux données peut être assuré par le partage, l'échange, l'achat ou la vente.

43. *Lois et règlements.* Tous les pays sont dotés d'une législation, et la modification d'une législation est presque toujours un processus laborieux qui prend beaucoup de temps. À la vitesse à laquelle les choses évoluent dans le monde moderne, les possibilités d'améliorer l'efficacité et le fonctionnement des systèmes, de les moderniser et de réduire les coûts peuvent survenir rapidement. Inversement, la mise en œuvre des changements peut être ralentie par la façon dont s'élabore la législation. Les pays devraient, si nécessaire, être encouragés à créer ou modifier rapidement les instruments législatifs afin d'être en mesure de promouvoir les nouvelles technologies. L'expérience tend à montrer que le fait de placer l'ensemble des activités sous un régime légal comporte certains avantages, mais il comporte aussi des inconvénients si les lois en question sont trop prescriptives et trop techniques. Les lois relatives à la confidentialité peuvent varier d'un pays à l'autre, mais le «droit à la confidentialité» doit être préservé à tous les stades

du développement du cadastre et du système d'enregistrement, compte étant dûment tenu des intérêts de la société. Les données conservées dans les cadastres et les registres doivent être à la fois sécurisées et accessibles aux utilisateurs, en conséquence de quoi l'ensemble des cadastres, des registres et des sources de données doivent renfermer des «déclarations de confidentialité» énonçant clairement les droits des utilisateurs et des fournisseurs de données. Ces déclarations doivent prendre en compte l'équilibre entre «droit à l'information» et «droit à la confidentialité».

44. *Besoins des utilisateurs.* Aux fins du présent rapport, le terme «utilisateurs» s'entend des personnes ou organisations qui utilisent les informations ou les services fournis par les registres ou les cadastres. Les opérateurs du système ne sont pas considérés comme des utilisateurs de leur propre système, même s'ils peuvent être amenés à utiliser des informations provenant des autres systèmes. Les utilisateurs peuvent être les personnes physiques ou morales, les organismes publics ou privés, les gouvernements ou les administrations qui ont un pouvoir de décision susceptible d'influencer les changements apportés dans les services cadastraux. Le développement des services cadastraux doit correspondre au cadre politique défini pour l'administration territoriale, pour le pays ou pour la région. Dans le passé, les considérations techniques ont souvent primé sur les besoins des utilisateurs dans la conception et la création des systèmes de stockage des données et de gestion des registres. Il s'ensuivait (une situation qui se rencontre encore aujourd'hui) que les personnes qui souhaitaient enregistrer un bien devaient se rendre, parfois plusieurs fois, dans des bureaux différents, situés à des emplacements différents, pour rencontrer des personnes différentes. Cette façon de procéder est sans doute efficace du point de vue des fonctionnaires qui font leur travail, mais elle est particulièrement inefficace du point de vue des utilisateurs, obligés de trouver le temps et les moyens de se rendre dans les divers lieux. Ces coûts ne peuvent être ignorés, et tout doit être fait pour les réduire au minimum, par exemple en créant des guichets uniques.

45. *Spécifications.* Il convient d'éviter de spécifier excessivement les données cadastrales, faute de quoi les coûts augmenteront. Trop de spécifications risquent de donner lieu à un surcroît de travail et de dépenses et à des retards, voire à une paralysie. Quel que soit le contexte, trop de spécifications et une trop grande complexité sont synonymes d'augmentation des droits et des redevances. Le levé cadastral est particulièrement exposé aux risques dus au manque de réalisme dans les spécifications. Le personnel chargé de cette mission a pour tâche de satisfaire aux spécifications données par les clients. Il satisfera donc à des spécifications exigeantes si la loi ou la réglementation l'y invite. Dans le cadre du levé cadastral, les points de périmètre des parcelles cadastrales ne peuvent généralement être identifiés qu'à une précision ne dépassant pas 1 centimètre. Les moyens modernes permettent sans doute des mesures à une précision de l'ordre de 0,1 millimètre, mais la mesure n'est pas nécessairement plus crédible pour autant si le point ne peut être identifié avec un degré de précision équivalent. Il faut aussi veiller à définir clairement les besoins en termes de mesures de surfaces et de volumes. Le fait d'exiger une identification des superficies avec une précision exprimée en centimètres carrés n'apportera probablement pas la réponse attendue, sauf si les superficies en question sont très réduites et clairement délimitées. Qui plus est, il faut veiller à ce que les données ne soient collectées qu'une fois. Ces différents aspects peuvent aisément engendrer des coûts de mesures supérieurs aux bénéfices. Les cadastres fiscaux sont une source importante de problèmes en la matière. En effet, une très grande précision peut être exigée aux fins de l'établissement du montant de l'impôt. Dans ce cas, les services fiscaux doivent être informés des conséquences qu'entraîneraient des spécifications techniques élevées et des coûts réels engendrés par un tel degré de précision. Enfin, les données cadastrales, les registres fonciers et les données connexes

doivent être géoréférencés sur la base d'un système de coordonnées internationalement reconnu ou d'un système national dont les paramètres de conversion ont été publiés, afin de faciliter la liaison entre les données nationales et les données internationales.

### **III. RECOMMANDATIONS CONCERNANT L'APPLICATION DE DROITS ET DE REDEVANCES AUX CADASTRES ET AUX REGISTRES**

#### **A. Aspects institutionnels**

46. Les gouvernements, les ministères de tutelle et les institutions doivent s'attacher ensemble à définir les politiques, les stratégies et les normes suivant lesquelles les cadastres et les registres immobiliers doivent être créés. Ils devront tenir compte des considérations nationales, régionales et géopolitiques (de l'UE par exemple).

47. Si la situation du pays ou de l'administration territoriale le permet, l'enregistrement et le cadastre devraient être regroupés sous la responsabilité d'une seule et même organisation. Le couplage, l'intégration et l'harmonisation des cadastres et des registres permettront d'améliorer l'infrastructure d'information du pays, d'améliorer les résultats financiers et de rendre l'administration plus efficace. D'une façon générale, le couplage permet d'améliorer la qualité, de produire une information autrefois coûteuse, non rentable ou qui demandait beaucoup de temps à produire, et d'identifier et de corriger les erreurs et omissions qui, auparavant, n'étaient pas décelables.

48. Les services qui peuvent être utilisés des deux côtés d'une frontière (par exemple en application de la directive INSPIRE) seront, à long terme, du plus grand avantage pour les gouvernements, les acteurs économiques et les particuliers. Les institutions nationales ou régionales sont fréquemment en possession de données qui ont de l'importance pour les registres et les cadastres. La création de liens transfrontaliers pourrait faciliter la compréhension et la coopération entre les pays. Dans le contexte de l'UE, ces liens constituent un des moteurs du développement d'un marché immobilier transfrontalier. Les pays, particulièrement ceux de la CEE, doivent être encouragés à échanger des informations et à faciliter la communication entre les partenaires potentiels publics ou privés, à adopter des normes communes et à partager les coûts.

49. S'agissant des coûts, négocier avec les détenteurs des données et utiliser, partager, échanger ou acheter ces mêmes données aux fins de la constitution d'un registre et/ou d'un cadastre revient forcément moins cher qu'une nouvelle collecte de données. En de telles situations, la propriété et le statut juridique des données, de même que le responsable de leur maintenance et leur validité, doivent être clairement définis.

50. Il est essentiel que les utilisateurs comprennent le système et qu'ils aient confiance en lui, et les organismes devront peut-être mener des campagnes de sensibilisation dans ce sens.

51. Les lois et règlements doivent être rédigés de façon à autoriser l'apport ultérieur de modifications et d'améliorations dans le processus, tout en réduisant au minimum le besoin de modifier la législation. C'est pourquoi les politiques, l'évolution des stratégies de tarification et les normes doivent faire l'objet d'une surveillance constante propre à garantir qu'elles répondent aux besoins de la société, de l'économie et des marchés et ne deviennent pas obsolètes ou

difficiles à appliquer. Les institutions concernées doivent par conséquent rester attentives à l'évolution des marchés.

52. La protection du droit des consommateurs à la confidentialité est un aspect primordial. Il convient donc d'élaborer les politiques de confidentialité des cadastres et des registres en respectant l'équilibre entre «droit à l'information» et «droit à la confidentialité».

### **B. Aspects administratifs et techniques**

53. L'organisation et la gestion des registres immobiliers et des systèmes cadastraux au sein de la CEE varient d'un pays à l'autre. Toutefois, la volonté de base de protéger et gérer les biens fonciers, de promouvoir les droits fonciers et développer les marchés fonciers est la même dans tous les pays ou presque.

54. Beaucoup de pays, soucieux de tirer le meilleur parti des nouvelles technologies, ont mis en place des services d'administration en ligne. Cette évolution peut potentiellement contribuer à améliorer les services aux utilisateurs, et les économies d'échelle ainsi réalisées peuvent contribuer à réduire les coûts. L'utilisation de documents électroniques et les signatures numériques permettent des économies substantielles, et les guichets électroniques représentent un gain de temps pour les utilisateurs.

55. Les technologies de l'Internet offrent un moyen accessible de diffuser l'information largement et à un coût relativement peu élevé, de créer des forums de discussion et de contribuer au développement des marchés. Tous les pays de la CEE doivent être encouragés à mettre en place des systèmes de production de métadonnées pour les cadastres et les registres.

56. La structure et le contenu des cadastres et des registres immobiliers sont d'une importance capitale, car ils en déterminent très largement les effets sur n'importe quelle société. Ils doivent par conséquent être spécifiés pour répondre aux besoins propres à leur fonction, mais pas nécessairement pour répondre à d'éventuels besoins ultérieurs, sauf si ce besoin constitue une composante fondamentale du système. Il convient d'éviter un excès de spécifications des données cadastrales, sous peine d'accroître les coûts. La précision demandée doit correspondre au point d'équilibre entre précision et souci d'économie.

### **C. Régulation des droits et redevances**

57. L'information doit être mise à la disposition des utilisateurs sous une forme répondant à leurs besoins et à leurs souhaits, c'est-à-dire à leurs aspirations et sur la base des tarifs qu'ils sont prêts à payer et compte tenu du principe de recouvrement des coûts. Les stratégies concernant les cadastres et les registres immobiliers doivent être réalistes, atteignables et orientées vers la prise en compte des besoins propres à la situation de l'économie et des marchés de chaque pays.

58. C'est l'utilisateur qui doit décider des orientations nécessaires dans un cadre politique socialement acceptable dans le pays ou la région concernés.

59. Certains pays disposent de lois sur la gratuité de l'information, mais les données ne sont pas gratuites. Elles doivent être financées soit par l'utilisateur, soit par le contribuable. Tous les utilisateurs doivent financer les données, l'information ou les services, à moins que des

dispositions réglementaires ne prévoient la gratuité de l'échange ou de la fourniture de l'information.

60. La collecte et l'actualisation de certaines informations spécialisées figurant sur les registres et dont les gouvernements ou certains utilisateurs minoritaires ont besoin peuvent être extrêmement coûteuses. Cette information peut sortir du cadre des prescriptions générales applicables aux registres de base. Les utilisateurs spécialisés doivent financer intégralement la collecte et la maintenance de ces données.

61. Avant de définir une stratégie de tarification et de fixer le montant des droits et redevances, il convient de déterminer le coût des opérations concernées. Les redevances doivent, si possible, correspondre au recouvrement des coûts plus un retour sur investissement raisonnable. Toutefois, certaines administrations territoriales n'appliquent pas ce principe, ou seulement de façon limitée. L'administration réagira avec d'autant plus de souplesse si des mécanismes existent pour assurer un financement efficace en période de faible activité des marchés comme en période faste.

62. Le subventionnement du système présente de l'intérêt lorsque la société en général peut en retirer les bienfaits découlant de l'amélioration des systèmes d'enregistrement et du cadastre. En revanche, lorsque les systèmes arrivent à maturité, les coûts doivent être intégralement supportés par l'utilisateur.

63. Il est également recommandé de prendre des mesures pour distribuer, dans cinq ans, un autre questionnaire comparable à celui qui a été distribué aux fins de la présente étude, afin de collecter le même type de renseignements à ce moment. Une telle démarche permettrait de réaliser des statistiques intégrant une dimension temporelle à des fins de comparaison, qui pourraient être utilisées pour mieux cerner les tendances.

**Annexe**

**BIBLIOGRAPHIE**

**Sources citées**

Direction générale politique régionale: Guide de l'analyse coûts-avantages des projets d'investissement (Fonds structurels, Fonds de développement régional européen (FEDER), Fonds de cohésion et ISPA), Unité d'évaluation de la Commission européenne, 2002.

Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

Directive INSPIRE (2007/2002/CE), 2007.

L'administration des biens fonciers dans la région de la CEE: tendances caractérisant son évolution et principes essentiels (ECE/HBP/140). CEE-ONU, Genève, 2005.

Directives relatives à l'administration des biens fonciers (ECE/HBP/96), CEE-ONU, Genève, 1996.

Rapport de la Commission sur la démarginalisation des pauvres par le droit, Programme des Nations Unies pour le développement, 2008 (consultable à l'adresse: [www.undp.org](http://www.undp.org)).

Résumé concernant le questionnaire sur les droits et redevances (ECE/HBP/WP.7/2007/4), CEE-ONU, Genève, 2007.

**Autres sources**

Zevenbergen, Jaap, Andrew Frank and Erik Stubkjaer, *Real Property Transactions. Procedures, transaction costs and models*, COST Action G9, Amsterdam (Pays-Bas) IOS Press. 2007. ISBN 978-1-58603-581-5.

Dale, Peter and John McLaughlin, *Land Information Management*, Oxford (Royaume-Uni), Oxford University Press, 1987, ISBN 0-19-858405-9.

EULIS, [www.eulis.org](http://www.eulis.org) (dernier accès le 12 janvier 2009).

Guidelines on real property units and identifiers (ECE/HBP/135), CEE-ONU, Genève, 2004.

Mandat du Groupe de travail de l'administration des biens fonciers ([www.unece.org](http://www.unece.org), dernier accès le 12 janvier 2009).

-----