



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

HBP/2003/7  
HBP/WP.7/2003/7  
18 juillet 2003

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

Soixante-quatrième session  
(Genève, 15-17 septembre 2003)  
Point 4 b) de l'ordre du jour provisoire

GROUPE DE TRAVAIL DE L'ADMINISTRATION  
DES BIENS FONCIERS

Troisième session  
(Genève, 17-18 novembre 2003)  
Point 4 b) de l'ordre du jour provisoire

**EXAMEN DE L'ADMINISTRATION DES BIENS FONCIERS  
FÉDÉRATION DE RUSSIE**

**TABLE DES MATIÈRES**

	<u>Paragraphes</u>
I. INTRODUCTION.....	1
<u>Chapitres</u>	
II. OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ET DE LA LÉGISLATION FONCIÈRES .....	2 – 19
III. CADRE INSTITUTIONNEL.....	20 – 35
Conclusions et recommandations .....	36 – 90

\* Les chapitres IV et V et les annexes I, II et III figurent dans le document  
HBP/2003/7Add.1-HBP/WP.7/2003/7/Add.1.

## I. INTRODUCTION

1. À la deuxième session du Groupe de travail de l'administration des biens fonciers, tenue en novembre 2001, la délégation de la Fédération de Russie a indiqué qu'elle souhaitait réaliser une étude sur l'administration des biens fonciers (HBP/WP.7/2001/10, annexe II). Comme suite à une demande officielle adressée au secrétariat de la CEE et au bureau du Groupe de travail par le Gouvernement russe, une équipe d'experts internationaux a été constituée. Elle était composée de MM. Hayk SAHAKYAN (Arménie), Reinhold WESSELY (Autriche), Lennart HANSEN (Danemark), Martti HAUTALA (Finlande), Gert GUNDERSEN (Norvège), Andre FAAS (Pays-Bas), David SHARP (Royaume-Uni), Fredrik ZETTERQUIST (Suède) et Guennadi VINOGRADOV (secrétariat de la CEE). Son programme de travail a été établi par les services de l'administration des biens fonciers de Russie, en consultation avec le secrétariat de la CEE. La mission a eu lieu du 10 au 16 novembre 2002 (voir annexe I).

## II. OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ET DE LA LÉGISLATION FONCIÈRES

2. Depuis toujours, la terre a eu une signification particulière pour le peuple russe. Bien avant la révolution de 1917, elle était considérée comme un bien communautaire et avait donc plus d'utilisations «communales» qu'en Europe occidentale ou en Amérique du Nord, où la terre était considérée comme un objet d'activités commerciales obéissant aux règles de l'offre et de la demande, auquel un prix était attaché. La législation foncière de l'Union soviétique reposait sur une théorie ne reconnaissant ni la propriété privée de la terre ni son potentiel commercial. La terre était considérée comme une ressource naturelle relevant du secteur public. La seule valeur économique reconnue était celle de la productivité des sols. C'est à partir de ce postulat qu'a été élaboré l'un des cadastres les plus précis et les plus complets que le monde ait jamais connu. Cependant, les questions juridiques de propriété n'étaient pas réglées par le cadastre soviétique. Bon nombre des problèmes auxquels les structures institutionnelles contemporaines se heurtent dans l'enregistrement des droits de propriété des terres et d'autres biens immobiliers, ainsi que la façon différente dont l'ensemble des biens fonciers et le patrimoine de l'État sont administrés, résultent directement de cette approche.

3. Les réformes politiques et économiques menées en Fédération de Russie ont modifié les rapports entre l'homme et la terre. L'objectif des pouvoirs publics était d'instituer la propriété privée de la terre en transférant celle-ci de l'État aux personnes physiques et morales. L'idée que le pays devait passer du monopole foncier de l'État à des formes multiples de propriété a suscité des débats politiques très animés dans presque tous les secteurs de la société. La situation a été rendue encore plus difficile par l'absence de législation régissant clairement ces transferts et par l'insécurité en matière d'occupation des sols. La Constitution de 1993 ayant garanti le droit de posséder la terre en propriété privée, la réforme foncière a commencé par un débat sur la question de savoir si la terre pouvait être privatisée. En 1998, la plupart des biens fonciers qui pouvaient l'être officiellement ont été privatisés. Toutefois, il demeurait encore beaucoup d'incertitudes quant aux moyens de faire face à cette nouvelle situation.

4. Entre 1998 et 2001, les instruments régissant les questions foncières ont été améliorés. Le législateur a adopté une série de dispositions fédérales établissant la base du régime foncier. Il s'agit notamment des textes suivants: *loi sur l'enregistrement des droits immobiliers et des transactions immobilières (1998)*, *loi sur le cadastre foncier (2000)*, *loi sur les biens fonciers*

*nationaux et municipaux (2001), loi relative au Code foncier (2001), loi portant promulgation du Code foncier (2001) et loi sur le transfert des terres agricoles (2002)*. Ces lois et les décrets gouvernementaux qui ont suivi ont permis de mettre en place le cadre conceptuel de l'évolution future de l'occupation des sols.

5. Le nouveau *Code foncier* reconnaît le rôle de la terre dans la société. La réglementation de l'utilisation et de la protection des sols repose sur l'hypothèse que la terre est à la fois une ressource naturelle et un objet de propriété et d'autres droits. Au regard de la loi, la protection des sols constitue une priorité car la terre représente un élément essentiel de l'environnement et un moyen de production agricole et forestière. La législation définit également l'utilisation de la terre en tant que bien immobilier, qui peut être librement possédé, cédé ou utilisé par ses propriétaires, si cela ne porte pas préjudice à l'environnement et ne viole pas les intérêts d'autrui. Le *Code foncier* fait prévaloir les principes du respect des intérêts légitimes de la société comme des particuliers.

6. Les droits de propriété foncière, présentés d'une manière générale dans la *Constitution* et le *Code civil*, sont définis de façon plus détaillée dans le *Code foncier*. Celui-ci prévoit également la participation des citoyens à la prise de décisions concernant la terre. Entre autres dispositions importantes, il stipule ce qui suit:

- La terre et ce qui lui est rattaché forment un tout;
- La terre est un objet de transactions commerciales (contre paiement);
- Les biens fonciers sont classés en sept catégories (qui correspondent à l'ordre des priorités concernant les politiques d'utilisation des sols, l'estimation foncière et d'autres mesures);
- Les biens de l'État sont délimités de manière que a) les terres domaniales puissent être attribuées aux différentes administrations, puis privatisées au niveau des communes, et b) les biens immobiliers fédéraux (comme tout autre bien) puissent être recensés et enregistrés au cadastre et dans le système d'enregistrement des droits immobiliers.

7. Le *Code foncier* met fin à la séparation entre la terre et les bâtiments qui y sont construits. L'un de ses principes fondamentaux est que tous les objets attachés en permanence à la terre sont indissociables des parcelles sur lesquelles ils se trouvent. La définition du cadastre dans le *Code foncier* prévoit que les sols et les bâtiments font partie des données du système d'enregistrement unifié. Tout comme la loi qui en porte promulgation, le *Code* comprend des mesures visant à encourager les propriétaires privés d'entreprise ou de logement à acquérir les parcelles qu'ils occupent. Les particuliers qui utilisent actuellement des terres sur la base d'un droit de jouissance perpétuelle pouvant être transmis par succession sont libres d'acquérir leurs parcelles en propriété privée. La loi stipule également que les personnes morales de droit privé peuvent acquérir les parcelles qu'elles occupent pour un prix nominal ou transformer leur type d'occupation en contrat de bail. Le délai dont elles disposent pour ce faire expirera en 2004.

8. Les régimes fonciers ont subi des bouleversements radicaux et de grande ampleur en Fédération de Russie à la fin du XX<sup>e</sup> siècle: privatisation, apparition des marchés fonciers et d'un système entièrement nouveau d'exploitations agricoles. La politique menée par le Gouvernement s'est traduite par une large redistribution des biens fonciers. Plus de 50 millions de personnes physiques et morales ont acquis des droits de propriété privée et, à la fin des années 90, environ 7,6 % du territoire russe avaient été privatisés. Ce pourcentage représente 129 millions d'hectares, soit à peu près la superficie de l'Europe occidentale continentale. Les biens concernés sont pour la plupart des terres agricoles situées dans les régions bénéficiant des conditions les plus favorables en matière de climat et de sol.

9. Le *Code foncier* a contourné la question du développement du marché des terres agricoles en stipulant que celui-ci ferait l'objet d'une législation distincte. Au cours de l'été 2002, la Douma d'État a adopté la *loi sur le transfert des terres agricoles*, autorisant les particuliers et les personnes morales à acheter ou vendre légalement des terres agricoles à compter de 2003. Toutefois, de nombreux obstacles doivent être surmontés avant qu'un marché des exploitations agricoles pratique et fonctionnel puisse émerger.

10. La réforme foncière a introduit l'idée nouvelle de facturer les biens fonciers qu'ils occupent à leurs utilisateurs. Cela s'est traduit en 1991 par l'adoption de la *loi sur le paiement des terres*, qui fixe également des valeurs foncières normatives, calculées pour différentes régions du pays et utilisées pour établir l'assiette de l'impôt foncier. Depuis le début des années 90, les autorités régionales ont le droit de corriger ces valeurs compte tenu de l'inflation et de leurs propres décisions. Il en résulte des disproportions que rien ne peut justifier en ce qui concerne l'imposition de parcelles comparables situées dans différentes régions du pays. La *loi sur le paiement des terres* a eu un effet bénéfique en ceci qu'elle a introduit la notion selon laquelle la terre est une ressource économique qui doit être payée par ceux qui l'utilisent. En Fédération de Russie, ce paiement correspond à l'impôt foncier et aux recettes de location. Ces dernières sont perçues des locataires de biens fonciers appartenant à l'État ou aux communes. En 2002, les paiements se divisaient à parts à peu près égales entre ces deux types de recettes. Jusqu'en 2003, l'impôt foncier était collecté à l'échelon local et redistribué entre les trois niveaux d'administration, les autorités municipales locales en percevant 50 %, les autorités régionales 35 % et les autorités fédérales 15 %. Avant 2002, le Gouvernement fédéral percevait 30 % de l'impôt foncier. Le projet de *loi sur le budget fédéral pour 2003* prévoit que l'impôt foncier ne sera plus collecté par les autorités fédérales mais réparti à parts égales entre les administrations régionales et les municipalités locales. Il prévoit également de transformer l'impôt foncier en impôt local, dont le taux serait fixé par les administrations locales.

11. Les objectifs et les priorités de la politique gouvernementale concernant les biens fonciers et immobiliers sont définis dans le *Programme de développement social et économique à moyen terme de la Fédération de Russie pour 2002-2004*, qui a été approuvé en juillet 2001. Ce document a été adopté pour garantir l'interaction et la coordination des activités menées par les organes exécutifs fédéraux dans le cadre de l'application des Principes directeurs de la politique sociale et économique à long terme du Gouvernement de la Fédération de Russie. Le principal objectif à long terme de cette politique est d'assurer une amélioration constante des conditions de vie, la réduction des inégalités sociales, la protection et le renforcement des valeurs culturelles de la Fédération de Russie et le rétablissement du rôle économique et politique du pays sur la scène internationale.

12. Le *Programme de développement social et économique à moyen terme de la Fédération de Russie* comprend un chapitre relatif à l'administration des biens fonciers, qui porte sur la politique du logement et l'utilisation des sols, ainsi que sur le développement du marché foncier et immobilier, toutes questions considérées comme formant les principaux éléments de la réforme sociale et économique. Le Gouvernement s'emploiera à établir une distinction législative plus claire entre les différentes formes de bail d'habitation. Des dispositions seront prises pour attirer l'investissement privé à long terme dans le secteur du logement et élaborer des dispositifs de crédit et de prêt à l'intention des particuliers, des promoteurs et des collectivités locales. Il est envisagé de commencer à mettre en place un système de zonage réglementaire des territoires; de prendre des mesures pour accorder aux promoteurs des droits garantis de propriété à long terme sur des biens immobiliers intégrés (la parcelle et le bâtiment qui y est construit); et de simplifier les procédures concernant la délivrance de permis de construction urbaine et les documents techniques.

13. La politique gouvernementale concernant la terre et d'autres biens immobiliers visait à créer une base juridique et les conditions propices à une utilisation et une mise en valeur rationnelles des biens immobiliers, quelle qu'en soit la forme de propriété, afin de satisfaire les besoins de la société et des particuliers. Le Gouvernement affirme que la législation russe doit être amendée pour permettre le transfert des biens fonciers et immobiliers et garantir une répartition claire des droits de propriété entre les différents échelons administratifs.

14. L'élaboration d'un cadre juridique concernant la propriété foncière et immobilière comprend les mesures suivantes:

- La démarcation des terres appartenant à l'État et aux municipalités afin de garantir les droits fonciers de la Fédération et des autorités régionales et municipales;
- L'adoption de la notion juridique d'unité immobilière unifiée, les parcelles étant définies comme des unités de base;
- Le transfert des droits de propriété foncière détenus par les différentes administrations aux propriétaires des bâtiments et structures privatisés qui sont attachés à la terre et la constitution d'unités immobilières unifiées;
- L'élaboration de procédures d'appel d'offre pour la vente de biens fonciers appartenant à l'État, aux fins d'aménagement;
- L'élaboration de procédures légales assurant la sécurité de l'enregistrement des titres immobiliers et une garantie de l'État sur les titres enregistrés.

15. La politique gouvernementale visant à favoriser l'utilisation rationnelle de la terre et d'autres biens immobiliers et le développement des marchés immobiliers a les objectifs suivants:

- Établissement du cadastre foncier en tant que système unifié d'enregistrement des biens immobiliers, utilisant les technologies de l'information et garantissant l'accès du public aux données cadastrales;

- Zonage des biens fonciers dans les zones urbaines et autres régions, en vue de définir les usages autorisés et d'établir des codes de la construction;
- Facilitation de l'aménagement des terres agricoles utilisées par différents types d'exploitations;
- Création d'un climat économique propice à la fusion des petits lopins en parcelles appartenant à des exploitations de différents types, ou louées par elles, et aux futurs transferts commerciaux de ces terres;
- Contrôle rationnel de la protection et de l'utilisation des sols, afin d'en conserver ou d'en rétablir les qualités naturelles.

16. Par ailleurs, le Gouvernement considère que pour promouvoir l'investissement dans la promotion immobilière, il faudra:

- Simplifier les procédures d'acquisition de droits fonciers par les promoteurs;
- Établir une réglementation visant à ce que les parcelles de terrain constituent des unités immobilières;
- Encourager la compétition entre les entreprises assurant des services topographiques;
- Favoriser l'essor du financement hypothécaire, les parcelles et autres biens immobiliers servant de garantie.

17. Le Gouvernement compte réformer le système de paiement des terres et autres biens immobiliers et l'asseoir sur une évaluation des unités immobilières unifiées. Pour ce faire, les mesures ci-après seront prises:

- Élaboration de règlements et procédures concernant l'estimation de la valeur cadastrale des parcelles et l'évaluation globale des biens immobiliers, y compris les terrains et les aménagements y rattachés, conformément aux pratiques optimales;
- Passage progressif d'un système de taxes et d'impôts fonciers à un système d'impôt immobilier. Cette mesure assurera une source constante et régulière de recettes pour les budgets municipaux et favorisera l'utilisation et la mise en valeur rationnelles des biens immobiliers;
- Définition de principes communs pour le calcul des tarifs de location des terres et autres biens immobiliers appartenant à l'État ou aux communes, et la définition de règles de fixation des prix fonciers, pour la vente et l'octroi de prêts hypothécaires.

18. En octobre 2001, le Gouvernement a approuvé le Programme fédéral de création d'un système automatisé de tenue du Registre foncier et d'enregistrement des biens immobiliers pour 2002-2007. Les grandes priorités de la politique gouvernementale concernant la terre et autres biens immobiliers y sont définies:

- Création des conditions propices à la bonne application de la politique relative à la terre et aux autres biens immobiliers;
- Tenue du cadastre foncier «unifié» informatisé;
- Répartition des biens fonciers entre les différentes administrations (fédérale, régionales, municipales);
- Échange de données électroniques entre les organismes publics s'occupant des questions immobilières;
- Gestion rationnelle des biens immobiliers appartenant à la Fédération.

19. Plusieurs institutions sont chargées d'élaborer et d'appliquer les différentes politiques foncières. Il en résulte parfois des objectifs contradictoires. Le système actuel d'aménagement du territoire repose encore sur les notions héritées de l'époque soviétique. En outre, les responsabilités institutionnelles se chevauchent et il existe un besoin croissant de nouveaux principes régissant le développement d'un marché immobilier.

### III. CADRE INSTITUTIONNEL

20. En Russie, le cadre institutionnel reflète l'évolution historique et politique. Certains organismes ont été créés à la fin des années 20, mais leurs attributions ont été modifiées au début des années 90. Plusieurs institutions et fonctions nouvelles ont été créées dans le domaine des droits immobiliers pour favoriser l'économie de marché. Il n'y a rien d'étonnant à ce que cette réforme, engagée il y a quelques années seulement, ait pour corollaires des objectifs contradictoires, un chevauchement des responsabilités et une fragmentation des services. La structure institutionnelle de l'administration des biens fonciers se caractérise par le flou des responsabilités ministérielles de profonds conflits d'intérêts entre les différents organismes et un très grand partage du pouvoir de décision. Le processus décisionnel nécessite donc de nombreuses consultations interinstitutions, qui retardent la prise de décisions sur les grandes questions économiques et sèment la confusion parmi les autres partenaires et les particuliers qui ont affaire aux organismes chargés de l'administration des biens fonciers.

21. Au début des années 90, le Gouvernement fédéral a créé un organe pour l'administration des biens fonciers: le Comité d'État pour les ressources foncières et l'aménagement des terres (*Goskomzem*) qui, investi des principales responsabilités dans ce domaine, a mis en œuvre, jusqu'en 1998, la grande réforme foncière: le monopole foncier de l'État a été aboli et la propriété privée des terres instituée; les droits concernant les parcelles transférées aux personnes physiques et morales ont été enregistrés; et les entreprises agricoles ont été réorganisées. En 1998, le Comité a perdu sa fonction d'enregistrement des droits fonciers (transférée au Ministère de la justice) avant d'être, peu de temps après, complètement supprimé et remplacé par le Ministère de la politique foncière, du logement et des services d'utilité publique, dont l'existence n'a toutefois pas duré plus d'un semestre. Ce qui ne l'a pas empêché d'être chargé à la fois de l'architecture, de la construction et des services communaux, ainsi que de l'administration foncière.

22. Actuellement, les organismes publics ci-après sont chargés des missions et fonctions de base concernant l'administration des biens fonciers et immobiliers.

Ministère du développement économique et du commerce

23. Pour ce qui a trait aux mesures foncières, ce ministère est chargé de formuler et d'appliquer la politique sociale et économique de l'État, de définir les moyens de développer l'économie et les méthodes visant à établir une réglementation efficace dans ce domaine, afin de garantir le progrès économique et social de la Fédération de Russie et un développement durable.

Service fédéral du cadastre

24. Le Service fédéral du cadastre est l'autorité compétente en matière d'administration des biens fonciers de l'État et d'application de la réforme foncière. Il exerce les fonctions suivantes:

- Tenue du cadastre foncier et (dans son domaine de compétence) enregistrement des biens situés sur les terres (à l'exception de l'inventaire technique), afin de communiquer les données nécessaires aux administrations foncières de l'État et des communes, au contrôle de l'utilisation et de la protection des terres, à l'enregistrement des droits fonciers et des transactions, à l'aménagement du territoire, à l'estimation de la valeur cadastrale (y compris à des fins fiscales) et à la protection des sols, ainsi que pour d'autres activités touchant la terre;
- Contrôle par l'État de l'utilisation des sols;
- Organisation et réglementation des activités topographiques et de la planification de l'aménagement rural;
- Surveillance des sols;
- Organisation des activités de prévision et de planification visant une utilisation efficace des sols, dans son domaine de compétence;
- Élaboration (avec les autres organes exécutifs fédéraux) de projets de loi sur le cadastre foncier et l'enregistrement par l'État des biens situés sur les terres, l'aménagement du territoire, l'estimation de la valeur cadastrale, la surveillance des terres, le contrôle de l'utilisation des sols et la protection des sols;
- Conformément aux modalités établies, communication aux organes exécutifs fédéraux, aux entités fédérées, aux administrations locales et aux personnes morales et physiques de données sur le cadastre foncier, les prévisions et la planification aux fins de l'utilisation rationnelle des sols;
- Participation à l'établissement du rôle d'imposition des propriétaires fonciers.



Ministère de la gestion des biens

25. Ce ministère est chargé d'appliquer la politique générale de gestion des biens fonciers et immobiliers. Il exerce en particulier les fonctions suivantes:

- Administration et cession (dans son domaine de compétence) des biens fonciers appartenant à la Fédération de Russie (propriété fédérale), dont les parcelles, à l'exclusion des forêts et des plans et cours d'eau;
- Coordination des activités des autres organes exécutifs fédéraux et des entités fédérales concernant la gestion des biens et des terres dans les cas visés par la législation russe;
- Délivrance d'autorisations concernant les activités d'estimation et réglementation des autorisations, coordination de l'élaboration de normes concernant l'estimation des biens.

Service fédéral de géodésie et de cartographie (Roskartografia)

26. Ce service fédéral est chargé d'élaborer et d'appliquer une politique technologique commune et de réglementer les activités géodésiques et cartographiques, à savoir:

- Fournir aux organismes publics, aux administrations locales et aux personnes morales et physiques des produits et des données géodésiques et cartographiques;
- Superviser les activités géodésiques et cartographiques se rapportant aux noms géographiques;
- Organiser et tenir à jour le fond cartographique et géodésique national, les fonds cartographiques et géodésiques territoriaux et les banques de données digitales, cartographiques et géodésiques;
- Gérer les différents produits géodésiques, cartographiques et topographiques;
- Communiquer des données géodésiques et cartographiques pour la délimitation, la démarcation et le contrôle des frontières nationales;
- Coordonner les activités visant à renforcer la base scientifique, productive et expérimentale et à élaborer de nouveaux matériels et technologies de géodésie et de cartographie.

Comité d'État pour la construction (Gosstroy)

27. Le Comité d'État pour la construction est chargé:

- De mettre en place le système d'enregistrement des biens fonciers et des transactions immobilières (avec le Ministère de la justice, le Ministère de la gestion des biens et le Service fédéral du cadastre);

- De renforcer le cadastre foncier et le cadastre urbain (avec le Service fédéral du cadastre);
- De définir des procédures d'établissement de projets, d'organisation de consultations, de recours à des services spécialisés et d'approbation concernant les descriptifs de planification urbaine et de projets;
- D'organiser (dans son domaine de compétence) le contrôle de l'utilisation des sols dans les zones urbaines et rurales;
- De mettre en place l'infrastructure nécessaire au marché du logement;
- De protéger le droit des propriétaires de logement de former des associations (copropriété) afin de gérer les immeubles locatifs;
- De coordonner l'inventaire technique des immeubles et maisons, de mettre à jour les documents relatifs aux inventaires techniques, estimations et titres correspondants et d'archiver ces pièces dans les bureaux d'inventaire technique;
- D'appuyer l'inventaire technique des bâtiments et structures par l'élaboration de normes et de méthodes.

#### Ministère de la justice

28. Le Ministère est chargé d'enregistrer les biens immobiliers et les transactions immobilières. Actuellement, ce sont les bureaux d'enregistrement des droits immobiliers des administrations régionales qui exercent cette fonction.

#### Ministère de l'agriculture

29. Le Ministère participe à la réforme foncière en zone rurale en menant les activités suivantes:

- Application de la politique nationale et gestion des activités concernant l'amélioration de la fertilité des sols, la réhabilitation des zones agricoles polluées et la bonification des sols;
- Organisation des programmes de réaffectation des terres;
- Assistance aux organes exécutifs des entités fédérées en vue de l'utilisation rationnelle des sols, de l'amélioration et de la protection des sols (y compris l'amélioration de la fertilité et la préservation des sols);
- Exercice (avec le Service fédéral du cadastre foncier) du contrôle de l'utilisation et de l'état des sols.

Ministère des ressources naturelles

30. Responsable de la protection environnementale et du contrôle de l'utilisation et de la protection des sols, le Ministère mène les activités suivantes:

- Coordination des activités cadastrales des organes exécutifs fédéraux concernant la gestion et la protection des ressources naturelles;
- Élaboration et application de mesures de gestion rationnelle et de protection de la nature, et estimation de la valeur économique des ressources naturelles;
- Élaboration et exploitation d'un système de surveillance de l'environnement et de l'utilisation des ressources naturelles;
- Organisation et exercice du contrôle par l'État de l'utilisation et de la protection des sols (avec le Service fédéral du cadastre foncier);
- Renforcement des sources d'information sur les ressources naturelles, leur utilisation et leur protection; établissement des rapports nationaux sur l'état de l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles;
- Utilisation rationnelle des forêts.

31. Les spécialistes du secteur privé assistent les autorités nationales dans l'administration des biens fonciers.

Experts géomètres

32. En Fédération de Russie, les relevés sont effectués par des entreprises et institutions des secteurs privé et public. Les experts géomètres privés y prennent désormais une part active. Ils ont principalement occupé le créneau des services professionnels fournis aux particuliers et aux sociétés pour la création de nouvelles unités foncières et le relevé de parcelles individuelles aux fins des transactions. Cependant, leurs activités et leur avenir sont compromis par les difficultés suivantes:

- Absence de matériel technique approprié pour concourir à armes égales avec les organismes publics, et accès insuffisant aux ressources;
- Qualifications insuffisantes dans certains cas;
- Absence de procédures de délivrance des autorisations et d'organisations régulatrices;
- Fiabilité incertaine de leurs travaux. Alors que les activités géodésiques des géomètres sont agréées par le Service fédéral de géodésie et de cartographie, la valeur juridique de leurs travaux, qui revêt une importance fondamentale pour la délimitation des parcelles, n'est pas reconnue. Les géomètres privés ont formé une

association professionnelle qui, faute d'une législation appropriée, ne possède pas l'autorité d'un organisme régulateur et ne peut pas contrôler la qualité des services fournis par ses membres.

Les entreprises topographiques du secteur public participent principalement à l'exécution des grands contrats publics portant sur d'importantes superficies foncières.

#### Notaires

33. Les activités professionnelles des notaires sont régies par la loi. Les fonctions notariales consistent principalement à fournir une assistance pour l'établissement de contrats et à authentifier les signatures

#### Experts en estimation immobilière

34. La profession d'expert en estimation immobilière est également régie par des dispositions législatives et réglementaires particulières élaborées par le Ministère de la gestion des biens fonciers, qui délivre également les autorisations d'exercer. Les règles et procédures mises au point par ce ministère s'inspirent dans l'ensemble des règles internationalement acceptées en matière d'estimation immobilière. Plusieurs organisations ont été créées pour défendre les intérêts de cette profession.

#### Courtage immobilier

35. Des courtiers en immobilier ont fait leur apparition et exercent leurs activités dans les marchés urbains où un nombre important de transactions justifie leur présence.

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

#### Conclusions

36. Le Programme de développement social et économique à moyen terme de la Fédération de Russie pour 2002-2004 contient tous les éléments nécessaires à une politique foncière efficace. Avec le Code foncier, il jette les bases d'un système moderne d'administration des biens fonciers. Son exécution demeure toutefois problématique:

- Les intérêts politiques et les ambitions institutionnelles l'emportent sur les considérations et objectifs économiques généraux;
- La politique foncière n'est pas appliquée de façon globale et cohérente;
- Le contrôle de la politique foncière et de son application est inefficace;
- Le chevauchement des responsabilités institutionnelles empêche l'application d'une politique foncière globale et cohérente;

- Le transfert des biens fonciers de l'État aux différentes administrations et le transfert des terres agricoles sont prévus par la loi, mais les institutions intéressées ne sont pas prêtes pour appliquer ces mesures;
- L'aménagement du territoire n'est pas rationnellement organisé du point de vue des notions générales, des fonctions institutionnelles et des modalités d'application;
- L'administration des biens fonciers est plus élaborée du point de vue du contrôle de l'État que de celui de la sécurité juridique des propriétaires privés.

37. L'utilisation des sols est un élément essentiel de l'activité économique et doit avoir des objectifs précis, être régie par des lois et règlements, s'inscrire dans un cadre institutionnel et s'accompagner d'une répartition claire des responsabilités. Elle vise à établir un équilibre entre: i) un aménagement foncier rationnel; ii) les besoins sociaux, économiques et culturels de la population; et iii) la protection de l'environnement et des ressources naturelles. Pour y parvenir, il faut qu'il existe un processus décisionnel clairement structuré, reposant sur des objectifs et sur des renseignements et données fiables.

38. L'utilisation rationnelle des sols au moyen d'outils financiers (prêts hypothécaires) pose un problème particulier. La réforme du secteur bancaire devrait améliorer les conditions d'octroi des prêts, avec la création de tous les moyens et instruments nécessaires à ces prêts et l'émission d'obligations hypothécaires en tant qu'instruments de refinancement à long terme des banques. L'actuelle *loi sur les hypothèques* fournit un cadre légal mais n'est pas suffisamment appliquée, car les tribunaux hésitent à ordonner la saisie d'une hypothèque (le droit au logement étant garanti par la Constitution). Cet obstacle pourrait être surmonté si les municipalités proposaient un hébergement d'urgence aux personnes qui perdent leur logement par suite d'une saisie.

39. Du fait de leurs coutumes et traditions, les minorités nationales autochtones des régions septentrionales ne connaissent pas la notion de propriété privée de la terre. Celle-ci n'est pas considérée comme un bien négociable comme les autres. Elle fait partie intégrante du mode de vie de ces populations, qui pourrait facilement être bouleversé si des étrangers étaient autorisés à prendre leurs terres aux intéressés. Dans le sud du pays, la situation est également compliquée par l'absence de terres productives dans les régions montagneuses à forte densité de population. Même avant la révolution de 1917, les populations de souche jouissaient d'un type communautaire d'occupation des terres afin d'éviter les éventuels litiges. Introduite maintenant, la propriété privée pourrait avoir des conséquences néfastes sur la diversité ethnique, en particulier dans les zones où la terre est riche en ressources minérales. Les enjeux sont élevés. Les entreprises pétrolières et minières veulent posséder la terre qu'elles occupent déjà. Avec l'entrée en vigueur du nouveau Code foncier, il sera très difficile de les arrêter. Le Gouvernement doit donc privilégier et la défense des droits fonciers communautaires traditionnels des populations autochtones et leur inscription au cadastre et dans le registre des biens immobiliers.

40. Compte tenu des multiples fonctions sociales de la terre, l'occupation des sols doit être planifiée avec beaucoup de discernement, de façon à établir un équilibre entre les besoins économiques, sociaux et écologiques. De nombreux pays d'Europe ont mis au point un système hiérarchique d'aménagement du territoire, de plans d'occupation des sols et de règlements de

zonage. Le zonage est un plan détaillé définissant l'utilisation d'une certaine catégorie de biens fonciers. Étant donné la taille de la Fédération de Russie, la diversité de ses types de terre et de ses zones climatiques, la concentration de ses ressources naturelles dans certaines régions et de ses ressources humaines dans d'autres, les impératifs de sa sécurité nationale et l'ensemble des problèmes administratifs existants, il importe au plus haut point de mettre en place un tel système hiérarchique. Dans ce contexte, l'aménagement du territoire signifie fixer des objectifs généraux de mise en valeur et de protection des terres axés sur des objectifs nationaux, régionaux et locaux de développement durable.

41. Outre ces problèmes observés au niveau global, il existe un besoin encore plus urgent de préciser et de simplifier les procédures, le suivi et l'application des mesures concernant le zonage, et de modifier les plans d'occupation des sols à l'intérieur des communes urbaines. C'est à ce niveau que la durabilité du marché immobilier qui commence lentement à émerger passera l'épreuve de la pratique.

42. Il ressort d'une analyse de la structure administrative existante qu'il n'existe pas, en tant que telle, d'institution ayant toute compétence pour prendre des décisions en matière d'administration des biens fonciers. Ces fonctions sont réparties entre plusieurs organismes publics. Au moins quatre organes exécutifs fédéraux gèrent la réforme foncière, ce qui entrave considérablement la formulation d'une politique foncière commune, dont l'efficacité s'en trouve diminuée. Ce très grand partage des responsabilités et la fragmentation des fonctions se traduisent par des conflits d'intérêts nombreux aussi bien entre les particuliers qu'entre les organisations, des chevauchements d'activités et la lenteur du processus décisionnel. La structure administrative (ministères et institutions) doit être réorganisée et les responsabilités redistribuées compte tenu de la législation en vigueur et des pratiques commerciales modernes. La situation actuelle entrave le règlement de questions essentielles pour la société.

43. L'un des principaux thèmes du débat actuel sur les moyens de créer un secteur immobilier viable en Fédération de Russie tourne autour de l'opposition centralisation-décentralisation. La situation exige de toute évidence une présence fédérale forte et coordonnée dans ce secteur. Cependant, les grandes mesures d'ordre pratique intéressant directement les marchés immobiliers sont prises au niveau local. Il serait donc souhaitable que les responsabilités du Gouvernement fédéral consistent essentiellement à :

- Mettre en place un cadre directif satisfaisant;
- Créer un système de contrepois pour la mise en œuvre de ce cadre directif fédéral;
- Fonctionner comme instance d'appel des décisions locales;
- Diffuser des notions de base et des principes directeurs concernant les structures institutionnelles, les procédures et les pratiques optimales au niveau local.

44. Les aspects les plus problématiques de l'administration par l'État des biens fonciers et immobiliers sont le mélange de fonctions de droit public et de droit privé d'une même administration publique et l'interaction des systèmes techniques d'enregistrement des biens

immobiliers et du système national d'enregistrement des biens immobiliers et des transactions immobilières.

45. La formulation de la politique foncière et la vente des biens fonciers relevant des organes exécutifs fédéraux, la politique foncière est souvent considérée uniquement du point de vue de la privatisation éventuelle des biens fonciers appartenant à la Fédération de Russie, aux entités fédérales et aux communes. Or, l'administration des biens fonciers a une application plus générale; la privatisation des terres n'est qu'un élément et ne peut être envisagée séparément des autres aspects concernant l'utilisation des sols.

46. Un conflit d'intérêts manifeste se produit lorsque les décisions relatives à la terre et d'autres biens immobiliers sont prises par l'institution qui est également habilitée à représenter les intérêts du propriétaire (fédéral). Cette situation résulte du droit foncier soviétique, qui postulait que la terre était la propriété exclusive de l'État. La participation au processus d'enregistrement cadastral et d'enregistrement des biens immobiliers et transactions immobilières conduit à vouloir enfreindre les règles et procédures indispensables à une définition et une description exacts des droits de propriété privée. Ce qui, à son tour, peut nuire aux droits et intérêts d'autres propriétaires privés ou publics, et servir de motif à d'éventuels litiges fonciers. La capacité d'un propriétaire d'influer sur le contenu des cadastres et registres diminue la confiance des autres parties dans la fiabilité de l'infrastructure du marché et du marché immobilier en général.

47. La réglementation de l'estimation des biens fonciers et d'autres biens en général et l'estimation des biens de l'État peut susciter un autre conflit d'intérêts. Les experts agréés, dont l'appartenance à la profession dépend de l'organisme qui régit leurs activités et administre les biens fédéraux, sont chargés de ces estimations. L'expérience acquise au niveau international montre que le contrôle des estimations et l'évaluation globale des biens fonciers et immobiliers à des fins fiscales sont généralement aux mains d'une institution nationale chargée d'administrer les terres et d'autres biens appartenant à l'État. Cela s'explique par le fait que ce type d'institution dispose des données nécessaires à l'évaluation globale des biens fonciers et immobiliers. Il ressort également de la pratique internationale que ces fonctions peuvent être confiées aux administrations fiscales ou financières.

48. Une analyse de la structure de l'administration des biens fonciers de l'État révèle une inégalité entre les différentes catégories de propriété en Fédération de Russie. Cette administration a pour objet de garantir la stabilité sociale en garantissant l'égalité des différents types de propriété et la communication de données exactes sur les biens et les détenteurs de titre non seulement aux propriétaires mais aussi aux investisseurs, aux créanciers, aux agents immobiliers et autres acteurs du marché immobilier. Tant que la structure organisationnelle des institutions concernées ne respectera pas le principe de l'égalité des catégories de propriété, les investisseurs internationaux considéreront la Fédération de Russie comme un pays présentant un risque commercial élevé. Étant donné l'importance – aux plans politique et économique – de régler ce problème, il est essentiel que l'organisme représentant les intérêts du plus grand propriétaire du pays ne soit pas responsable des décisions politiques concernant l'ensemble de la question foncière et immobilière. Un des moyens d'y parvenir est de confier ces deux fonctions à deux organismes fédéraux distincts et indépendants l'un de l'autre.

49. L'une des principales dispositions du *Code foncier* est la notion concernant l'unité de la terre et de ce qui y est rattaché. L'application de ce principe signifie une rupture par rapport au modèle soviétique d'inventaire technique des bâtiments et structures, qui ne prenait pas la terre en considération, et le passage à la notion mondialement acceptée «de bien immobilier» correspondant à une parcelle foncière et à tous ses aménagements. D'une part, le Code foncier entérine la notion d'unité indivise et donne la définition qui convient de la notion de cadastre foncier. À ce propos, le Service fédéral du cadastre est responsable du Programme fédéral «pour l'élaboration d'un système automatisé de tenue du cadastre foncier et de l'enregistrement des unités immobilières pour 2002-2007». D'autre part, le Comité d'État pour la construction participe aussi à l'élaboration du système d'enregistrement des biens immobiliers et des transactions immobilières visant à appuyer les activités du marché immobilier et d'aménagement urbain. Les fonctions d'enregistrement des biens immobiliers devront être confiées à un organe exécutif fédéral si l'on veut aligner la structure administrative sur la législation en vigueur.

50. Pour appliquer les dispositions du Code foncier qui prévoient la création d'un système d'enregistrement comprenant la description des parcelles ainsi que de tout autre objet immobilier y attaché, les bureaux d'inventaire technique devront être écartés du processus d'enregistrement, en limitant leur rôle à la fourniture de services d'inventaire et de relevé topographique aux clients intéressés. Les relevés obligatoires des biens immobiliers actuellement nécessaires pour les transactions doivent être supprimés ou limités aux cas dans lesquels les parties à la transaction conviennent qu'ils sont nécessaires.

51. Le problème du double emploi entre le cadastre foncier et le registre des biens immobiliers peut être réglé de deux façons. Des modifications d'ordre législatif et organisationnel peuvent être apportées pour combiner les deux systèmes. Une solution plus adaptée à l'époque actuelle consisterait à mettre en place une base de données commune pour l'enregistrement des biens et celui des droits, chaque institution concernée étant responsable d'une couche d'information particulière. En l'occurrence, pour la commodité des consommateurs, le principe du «guichet unique» peut être mis en pratique.

52. La notion de «bien immobilier» a un sens plus étendu que celui de la superficie et englobe les parcelles, la terre avec ses ressources minérales, les plans et cours d'eau et tout objet attaché à un bien foncier. Il ne faudra pas l'oublier au moment de concevoir la structure organisationnelle de la plus haute autorité en matière d'administration des biens fonciers. Eu égard aux fonctions d'administration de l'État, cela peut vouloir dire que la compétence de cette institution doit s'étendre à la réglementation des activités d'évaluation menées à des fins fiscales et en vue des transactions, ainsi qu'à celle des activités géodésiques et cartographiques. Il ressort de l'expérience acquise au niveau international que, dans la plupart des pays, toutes ces responsabilités relèvent d'une seule institution. En fonction des décisions politiques, la compétence d'une telle institution peut également comprendre les questions liées à l'enregistrement par l'État des droits de propriété et des transactions. Il importe de consulter les représentants de la société civile qui utilisent les services concernés pour mettre au point un nouveau modèle institutionnel. Le système d'administration des biens fonciers devrait être davantage à l'écoute du client et conçu pour en satisfaire les demandes.

53. Avant l'adoption de la nouvelle *loi sur le transfert des terres agricoles*, la question de savoir qui pouvait posséder les terres agricoles a été vivement débattue. Cette loi n'a imposé



aucune restriction. Potentiellement, cela peut être source de problèmes si les terres arables deviennent un objet de spéculation. Il serait souhaitable d'exiger que les sols de meilleure qualité soient utilisés conformément aux normes agricoles agréées. Les travailleurs des anciennes fermes collectives ont généralement bénéficié d'une formation spécialisée. Aucun d'entre eux n'a l'expérience d'un exploitant indépendant auquel incombent toutes les responsabilités d'une entreprise. Il est impossible pour un exploitant nouvellement indépendant qui ne possède que quelques terres arables de mobiliser les capitaux de démarrage nécessaires à la production agricole. Toutes les infrastructures des zones rurales sont en mauvais état et les possibilités pour les exploitants d'écouler leur production très limitées. Les coopératives de distribution et de commercialisation sont pratiquement inexistantes et les exploitants ne sont pas suffisamment organisés pour en créer.

54. Il apparaît désormais clairement que l'attribution de parts foncières à tous les habitants des zones rurales a créé un casse-tête juridique et administratif. Du point de vue juridique, les détenteurs de ces parts sont les propriétaires des terres agricoles. Cependant, du point de vue économique, le principal objectif, à savoir la création d'exploitations rentables, n'a pas été largement atteint. S'ajoutent à cela les difficultés liées à l'identité des propriétaires. Personne ne sait s'il y a eu transfert de propriété lorsque le propriétaire initial décède ou si ce dernier a vendu ses parts. On ne dispose dans la plupart des cas d'aucune donnée officielle à jour. Les bureaux d'enregistrement des droits n'ont à connaître que d'un nombre limité de ces transferts. Peu de baux sont enregistrés. Seule l'identité des propriétaires initiaux est pleinement établie dans les bureaux du Comité chargé de l'administration des biens fonciers.

55. Pour que l'objectif de restructuration des exploitations se réalise, il faut que la population rurale comprenne clairement les avantages de la propriété. Actuellement, ces avantages sont très limités parce que chaque détenteur de part dépend des autres actionnaires. Il importe donc de procéder à une identification physique des terres agricoles qui corresponde aux parts foncières. L'emplacement et l'étendue exacts de ces biens fonciers doivent être définis sur la base des documents enregistrés au cadastre. Leur propriétaire devrait ensuite être identifié par une entrée dans le registre unifié des droits immobiliers et des transactions immobilières. Il conviendrait en outre d'arrêter clairement les modalités d'achat et de vente des parts ou biens fonciers.

56. Les niveaux de revenu des populations rurales étant extrêmement faibles, le coût des levés nécessaires aux transferts de propriété demeure une entrave au développement des marchés de terres agricoles. Le Gouvernement devrait établir un programme d'appui à l'établissement des plans d'occupation et des relevés concernant les terres agricoles. Une réglementation appropriée en matière de levé topographique doit être adoptée pour gérer ces terres et planifier l'occupation des sols en zone rurale.

57. La plupart des biens ruraux n'ont toujours pas été enregistrés au cadastre. La privatisation des terres et la restructuration des exploitations agricoles ne peuvent pas se faire tant que chaque parcelle de terrain n'aura pas été identifiée au cadastre et que son propriétaire n'aura pas été inscrit dans le registre unifié des droits immobiliers et transactions immobilières. Les forêts, les voies ferrées, les plans et cours d'eau, les villes, les villages et les terres agricoles doivent figurer sur la même carte et dans le même registre. Les biens fonciers appartenant à l'État et aux communes doivent être enregistrés exactement de la même façon que les biens privés.

58. Avant la transition, toutes les forêts situées dans les limites des fermes collectives étaient utilisées par ces dernières. Elles appartiennent désormais à l'État mais sont encore utilisées par les populations rurales. Pour mettre en place des exploitations rationnelles et durables, ces petites zones forestières doivent être intégrées dans les projets de gestion des terres agricoles.

59. De nombreux projets internationaux d'administration foncière sont exécutés, principalement dans une ou quelques régions, ce qui peut se comprendre étant donné l'importante superficie du pays. Certains projets sont exécutés conjointement par plusieurs administrations et, dans ce cas, leurs coordination et gestion communes sont essentielles.

### **Recommandations**

60. *L'application de la réforme foncière doit se poursuivre en privilégiant l'amélioration des lois et règlements existants (au lieu de créer une multitude de nouvelles lois). Il faudrait s'efforcer de rationaliser les responsabilités institutionnelles (et non pas procéder à de nouvelles expérimentations et redistribuer sans cesse ces responsabilités) et de simplifier les formalités administratives concernant les transactions foncières et immobilières.*

61. *L'efficacité et la qualité des services aux clients doivent être renforcées, y compris en matière de coopération interinstitutions.*

62. *Les décisions concernant le zonage et l'aménagement devraient être prises par les communes: la population doit y participer à l'occasion d'auditions publiques. Il devrait être possible de faire appel de ces décisions auprès des administrations régionales. Une commune devrait avoir compétence pour délivrer les permis de construire sur la base des plans d'occupation des sols approuvés. Il ne devrait pas être possible de délivrer des permis ne cadrant pas avec les plans existants.*

63. *Au sein du Gouvernement fédéral, un seul organisme devrait être responsable de toutes les politiques et questions relatives à l'administration des biens fonciers (immobiliers). Pour cela, il faut que:*

a) *Le Ministère de la gestion des biens soit responsable des biens appartenant à l'État, de leur attribution aux administrations régionales et locales et de leur privatisation. Il ne devrait pas être responsable des politiques foncières ou de l'estimation des biens immobiliers;*

b) *Le Service fédéral de géodésie et de cartographie devrait être intégré dans le nouvel organisme chargé de la politique relative à l'administration des biens fonciers;*

c) *Le Comité d'État pour la construction devrait transférer ses responsabilités cadastrales (activités des bureaux d'inventaire technique) à ce nouvel organisme.*

64. *L'unité des biens fonciers et bâtiments (droit de propriété fondé sur la parcelle, selon le principe «superficies solo cedit») doit être instituée.*

65. *La priorité devrait aller à la politique gouvernementale concernant la création d'un registre unifié des biens immobiliers, qui devrait être l'unique source d'information immobilière. L'information devant être transférée des bureaux d'inventaire technique au cadastre unifié*

*devrait se limiter aux données d'intérêt commun, c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessaire de communiquer tous les détails figurant dans les livrets techniques décrivant l'objet en question. Les droits immobiliers sont enregistrés pour un bien immobilier clairement défini. Il est donc recommandé de n'avoir à produire que les documents correspondants à des fins d'enregistrement; la communication de tout autre document (émis, par exemple, par les bureaux d'architecte et les services de l'hygiène municipaux) ne devrait pas être exigée.*

66. *Il est recommandé de supprimer les études «d'inventaire technique» effectuées par les bureaux du même nom pour chaque transaction, sous réserve que les biens n'aient subi aucune altération importante en termes de modification des constructions, dès lors qu'un bien a été enregistré au cadastre unifié.*

67. *Sous réserve que le cadastre unifié ait été mis en place, toutes les données techniques nécessaires à l'enregistrement des droits seront détenues par un seul organisme. Pour améliorer les services aux clients, le principe du guichet unique devrait être appliqué. La possibilité de réunir dans les mêmes locaux les bureaux du cadastre et les bureaux d'enregistrement des droits devrait être envisagée, en raison de l'insuffisance manifeste des communications, en particulier dans les zones rurales, qui entrave l'échange de données numériques.*

68. *Il conviendrait de définir des modalités d'échange des données électronique entre les bureaux du cadastre et les bureaux d'enregistrement des droits, pour rationaliser les enregistrements et éviter les incohérences. Un tel système permettrait également au public, ainsi qu'aux administrations, d'avoir accès aux données concernant la propriété et d'afficher ces dernières sur Internet. Il rendrait les transactions plus transparentes et favoriserait ainsi le développement d'un marché immobilier.*

69. *Dans les bureaux du cadastre, les données des anciens systèmes informatiques devraient être converties dans l'un des quatre systèmes agréés (sans parler du fait qu'il est très onéreux de continuer à exploiter les anciens systèmes, les fonctionnaires doivent faire des recherches dans différents types de registre pour pouvoir répondre aux questions des clients).*

70. *Le Gouvernement devrait autoriser les bureaux d'enregistrement des droits et les bureaux du cadastre locaux et régionaux à conserver une part équitable des sommes correspondant au montant de leurs services. Les bureaux d'enregistrement des droits pourront ainsi continuer à financer leurs services en percevant des frais d'enregistrement et le financement des bureaux du cadastre sera amélioré par la même occasion. Il doit être clairement établi que seules les données du cadastre, concernant les biens fonciers et immobiliers, sont authentiques et légales.*

71. *La possibilité d'intégrer des données provenant d'autres «cadastres» dans le cadastre unifié national devrait être envisagée. Cette mesure permettrait d'exploiter pleinement les possibilités offertes par un cadastre unifié, en tant que source principale de données agrégées non seulement pour l'enregistrement des droits immobiliers mais aussi pour l'établissement des plans d'occupation des sols, la gestion communale, l'estimation foncière à des fins fiscales, les activités des marchés du crédit, les études environnementales, l'aménagement foncier, etc.*

72. *Il importe que le plan cadastral du système d'enregistrement unifié englobe l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie. Il va de soi que les bureaux du cadastre devraient en être*

*responsables, car ils disposent déjà d'un personnel suffisamment qualifié et compétent. Le plan cadastral devrait être établi à partir des cartes topographiques et il devrait être possible de calquer les données cadastrales sur les cartes topographiques, et inversement, afin de pouvoir communiquer des données agrégées aux clients qui en font la demande. Les responsabilités concernant la démarcation et la définition des frontières administratives devrait également revenir aux bureaux du cadastre.*

*73. La structure organisationnelle des bureaux d'enregistrement des droits devrait remonter jusqu'au niveau fédéral et être semblable à celle des bureaux du cadastre. Cela simplifierait les procédures d'harmonisation et d'échange de données entre ces deux administrations.*

*74. Les documents devant figurer dans les registres devraient être précisés. Il serait ainsi possible d'éviter les doubles emplois, dans la mesure où des administrations différentes conservent les mêmes types de document dans leurs archives. Une liste d'objets à cartographier devrait être dressée en fonction des besoins des clients et mise à jour périodiquement. Les besoins des utilisateurs devraient être définis par le biais de questionnaires et d'autres systèmes d'information en retour. L'expérience acquise dans les pays occidentaux a montré l'importance de surimposer une couche cadastrale sur les cartes topographiques. Cette importance augmente à mesure que la privatisation progresse.*

*75. Il convient de modifier la loi sur l'enregistrement des droits immobiliers et des transactions immobilières pour instituer une garantie de l'État sur les droits enregistrés, afin de protéger les parties à une transaction immobilière et de favoriser le développement du marché immobilier.*

*76. Une attention particulière devrait être accordée à la démarcation et à la cartographie des unités et parcelles administratives (dans de nombreux pays, le service du cadastre est responsable de la démarcation des unités administratives). Les plans cadastraux (plans d'enregistrement) devraient correspondre parfaitement aux cartes topographiques.*

*77. Le système d'accords de licences pour les activités géodésiques pourrait être remplacé par un système d'assurance-qualité réglementé par les associations professionnelles. Un cadre légal concernant le fonctionnement de ces associations doit être mis en place.*

*78. Après l'estimation de la valeur de tous les biens fonciers, il conviendrait de procéder à la réforme du système de fiscalité immobilière. La plus grande partie des impôts fonciers devrait être distribuée aux administrations régionales et aux communes, qui pourront utiliser ces recettes pour le développement local.*

*79. Pour rationaliser l'exécution des projets pilotes, il est recommandé:*

*a) D'élaborer un programme d'enregistrement fédéral global, rassemblant toutes les données de l'expérience acquise au cours de l'exécution de projets, ainsi que les objectifs de ces projets et les arrangements y relatifs, et les contributions attendues et nécessaires;*

*b) De créer un comité de coordination, représentatif de toutes les parties intéressées (organismes publics et privés). Les représentants des donateurs et des organismes de prêt lui*

*fourniraient des avis sur les solutions adaptées à la situation de la Fédération de Russie en matière d'administration des biens fonciers.*

80. *Pour garantir la viabilité des exploitations, les zones forestières appartenant à la catégorie des surfaces agricoles devraient être privatisées en même temps que les terres. Comme cela se passe dans bon nombre de pays d'Europe, la forêt devrait assurer aux exploitants des fermes privatisées une source importante de revenus et de travail supplémentaires, notamment pendant la saison froide.*

81. *Seules les personnes ayant une formation ou une expérience dans le domaine agricole devraient avoir la possibilité d'acheter des terres. Des règles régissant la taille minimale des parcelles doivent être élaborées et adoptées pour éviter une éventuelle fragmentation des biens fonciers.*

82. *Des dispositifs financiers destinés aux exploitants privés devraient être élaborés, qui prendraient éventuellement la forme de prêts accordés par l'État ou de prêts bancaires garantis par l'État. Des mécanismes de prêt hypothécaire devraient être mis en place. Une loi sur l'hypothèque immobilière devrait être adoptée. Il est également très important d'améliorer les services de vulgarisation destinés aux exploitants privés.*

83. *Il convient d'élaborer des programmes nationaux pour appuyer la création d'un système de coopératives de production agricole qui garantisse les intérêts des exploitants sur le marché. Ce type de mesure gouvernementale favoriserait en outre le développement rural et contribuerait à réduire la pauvreté.*

84. *Un code fédéral relatif à l'aménagement urbain devrait être élaboré et adopté. Il rassemblerait les textes législatifs et réglementaires et les directives existants et proposés concernant la planification et l'aménagement urbains. Il énoncerait des obligations et des recommandations concernant les structures et les procédures.*

85. *Les communes urbaines devraient dorénavant être tenues par la loi de procéder par voie d'adjudication publique à la cession ou à la privatisation des biens immobiliers, que ces derniers soient vendus ou loués; cette adjudication pourrait éventuellement se dérouler comme suit:*

- Les communes urbaines indiquent à l'administration régionale tous les biens immobiliers destinés à la vente ou à la location;*
- L'administration régionale fait publier tous les trimestres, dans au moins deux organes de presse à large diffusion, une liste de biens à céder par adjudication dans chaque commune urbaine. Cette liste devrait très brièvement décrire chaque bien et indiquer la forme de transaction envisagée (vente, location), les délais de soumission et les services municipaux auxquels s'adresser pour obtenir des renseignements et soumettre les offres;*
- La commune collecte et étudie les soumissions et rend un avis; la décision finale est prise par une commission politique réunie en séance publique;*

- *La commune publie chaque trimestre ses décisions officielles concernant l'adjudication de chaque bien – qui a remporté l'appel d'offres, le coût total de la transaction et tout autre renseignement concernant cette dernière – dans au moins un organe de presse à large diffusion;*
- *Si la décision est prise d'indemniser les autorités fédérales et/ou régionales lorsque des biens cédés par elles sont vendus ou loués par les communes, les listes trimestrielles des transactions devraient être automatiquement transmises aux autorités concernées pour servir de base à ces paiements.*

86. *Les autorités fédérales devraient élaborer des directives visant à établir des procédures souples, efficaces et transparentes d'aménagement et de zonage en zone urbaine. Ces directives devraient comprendre des recommandations sur les modalités de modification des plans déjà approuvés.*

87. *Des directives devraient être élaborées au sujet des modalités à suivre par les communes pour donner suite aux propositions d'aménagement urbain. Elles devraient promouvoir le principe du «guichet unique», un service municipal étant globalement responsable de la coordination des nouveaux projets et des décisions finales s'y rapportant. Les documents à produire par le promoteur devraient être clairement indiqués et leur complexité devrait être fonction de la taille du projet. Les directives devraient comprendre des recommandations sur le délai maximum pouvant s'écouler entre le moment où une proposition d'aménagement est soumise et celui où la commune prend sa décision.*

88. *Toutes les lois ayant des effets sur la création et le fonctionnement des associations de propriétaires de logement devraient être examinées en vue d'en éliminer les éléments entravant ces objectifs et d'y ajouter des dispositions nouvelles.*

89. *Les autorités fédérales, en concertation avec les autorités régionales et municipales, devraient élaborer un programme visant à informer et conseiller les propriétaires de logements privatisés sur les moyens de constituer, d'enregistrer et de faire fonctionner des associations de propriétaires et des régimes de copropriété.*

90. *Les autorités municipales devraient être encouragées à développer un secteur local de gestion et de services privés et à privatiser progressivement les services municipaux et régies d'entretien existants.*

-----