



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

HBP/1999/2
16 juin 1996

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

Réunion de fonctionnaires responsables
de l'administration des biens fonciers

ATELIER SUR LES CADASTRES ET SYSTÈMES D'ENREGISTREMENT
DES BIENS FONCIERS MODERNES

Rapport établi par la délégation de l'Allemagne en coopération
avec le secrétariat

Introduction

1. L'Atelier sur les cadastres et systèmes d'enregistrement des biens fonciers modernes s'est tenu à Bonn (Allemagne) les 11 et 12 mars 1999. Il a été organisé par le Service de topographie et de cartographie de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie.
2. Des représentants des pays suivants y ont participé : Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Danemark, Espagne, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède et Suisse. Des représentants du secrétariat de la CEE ont également participé.
3. M. F. W. Vogel, chef du Département de topographie et de cartographie du Ministère de l'intérieur de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, a ouvert l'Atelier.
4. M. F. Rokahr, s'exprimant au nom du Comité de travail des départements topographiques des Länder de la République fédérale d'Allemagne, a souhaité la bienvenue aux participants.
5. Mme C. von Schweinichen, Directrice adjointe CEE, a fait une déclaration liminaire sur les activités de la CEE en matière d'administration des biens fonciers.

6. M. H. Onsrud, Président de la Réunion de fonctionnaires responsables de l'administration des biens fonciers, a présenté ses résultats et ses activités en cours, en particulier le programme d'ateliers et de missions d'experts.

7. Les participants ci-après ont été élus présidents et modérateurs :

- a) séance de travail I : M. H. Onsrud (Norvège), Président; M. V. Teetzmann (Allemagne) et M. T. Bogaerts (Pays-Bas), modérateurs; b) séance de travail II : M. J. Manthorpe (Royaume-Uni), Président, M. H. Brüggemann (Allemagne) et M. A. Overchuk (Fédération de Russie), modérateurs; c) séance de travail III : M. H. Graeff (Allemagne), Président; Mme B. Lipej (Slovénie) et M. P. van der Molen (Pays-Bas), modérateurs.

8. Les experts ci-après ont présenté des rapports de base :

a) séance I : M. K. Thöne (Allemagne); M. P. Creuzer (Allemagne); M. Drees (Allemagne); M. V. Kislov (Fédération de Russie) et M. W. Zimmermann (Allemagne);

b) séance II : M. E. Jäger (Allemagne); M. H. Brüggemann; M. J. Manthorpe; M. J. Wolters (Danemark); M. M. Thurner (Autriche) et M. G. Muggenhuber (Autriche);

c) séance III : M. W. Irsen (Allemagne); M. W. Lindstrot (Allemagne) M. K. Mattiseck (Allemagne) et M. P. van der Molen.

9. Le vendredi 12 mars a eu lieu une visite technique au service de topographie et de cartographie de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Séance I : Transformation de la privatisation et réorganisation des biens immobiliers

10. La privatisation et la restitution des terres, y compris leur attribution et enregistrement officiels, continuent à progresser lentement dans de nombreux pays en transition. Des mesures devraient être prises pour accélérer le processus.

11. Recommandations :

a) Les gouvernements devraient formuler et adopter, pour les initiatives et projets en matière d'administration des biens fonciers, des stratégies de base qui devraient inclure des dates limites et des budgets bien définis. Ces stratégies devraient aussi fixer l'ordre de priorité concernant les types d'utilisateurs des services de l'administration de biens fonciers, les données et les régions d'un pays. Il faudrait faire des analyses coûts-avantages, même si les avantages pour la société d'une bonne administration foncière ne sont pas toujours faciles à chiffrer;

b) Les investissements dans l'administration des biens fonciers devraient se faire en fonction de l'utilisateur. Les pouvoirs publics devraient donner priorité aux mesures propres à garantir la propriété privée et les droits de propriété en facilitant la création d'un marché foncier par

de bonnes pratiques en matière de transfert des terres (rédaction des actes de cession) et de baux, et par l'utilisation des biens immobiliers comme garantie (octroi d'hypothèques);

c) Les données des registres devraient, dans une première phase, se limiter aux données nécessaires à la création d'un marché foncier, ce qui exige à la fois précision et souplesse dans la délimitation cadastrale, suivant les besoins des utilisateurs. Les registres et les cartes pourraient être améliorés ultérieurement, en tant que de besoin;

d) De fréquentes modifications des lois sur l'administration des biens fonciers freinent les progrès de la privatisation et de la restitution dans de nombreux pays en transition. Les pouvoirs publics devraient envisager des mesures pour stabiliser la législation, au moins pour permettre d'achever la première phase de la privatisation et de la restitution;

e) Dans de nombreux pays, la copropriété de biens immobiliers, résultant de la restitution de biens aux héritiers des anciens propriétaires, entraîne de graves problèmes. C'est pourquoi il faudrait peut-être envisager des mesures législatives pour créer un premier registre foncier sans attendre que tous les propriétaires soient enregistrés;

f) Pour pouvoir créer ces registres et, en particulier, assurer le fonctionnement du marché foncier, il faut d'abord définir clairement les biens immobiliers à inscrire dans les cadastres et les registres fonciers.

12. Les activités de l'administration des biens fonciers de nombreux pays en transition qui aspirent à devenir membres de l'Union européenne portent dans une large mesure sur les zones rurales, alors que les grandes activités économiques se déroulent principalement dans les zones urbaines et les grandes villes. Cela s'explique par le fait que l'UE leur demande des données sur le secteur agricole. De plus, l'attribution de titres de propriété aux petits propriétaires est de plus en plus considérée comme un moyen important de promouvoir une occupation des sols durable.

13. Recommandations :

a) Lors de la fixation de l'ordre de priorité en matière de privatisation et d'enregistrement des biens immobiliers, il convient de tenir pleinement compte des besoins et des problèmes des zones urbaines;

b) Dans les pays qui comprennent une importante population rurale, il peut se justifier de mettre l'accent surtout sur la tenue de registres et de cadastres des terres rurales.

14. Il reste nécessaire d'améliorer la coordination des projets d'administration des biens fonciers.

15. Recommandations :

a) Les pays en transition devraient créer des comités interministériels ou des organes permanents qui auraient pour tâche

d'entreprendre des actions concertées et bien coordonnées en matière de planification et d'exécution des projets d'administration des biens fonciers;

b) Les organismes donateurs et établissements de prêt internationaux devraient prendre des mesures pour assurer une meilleure coordination des projets financés par différentes institutions, organisations et entreprises;

c) La Réunion CEE de fonctionnaires responsables de l'administration des biens fonciers devrait continuer à inviter à ses réunions des donateurs et des pays bénéficiaires afin qu'ils puissent partager leurs expériences et examiner les mesures à prendre pour assurer une meilleure coordination.

16. Dans de nombreux pays en transition, la formation de géomètres reste principalement axée sur la géodésie, la cartographie et d'autres domaines techniques; or, de nos jours, l'administration des biens fonciers exige des spécialistes ayant des compétences en matière de droit, d'administration foncière et de gestion en général.

17. Recommandations :

a) Les pays en transition devraient envisager d'élaborer des programmes d'enseignement (y compris de hautes études universitaires) comprenant le droit, l'administration et la gestion;

b) La formation étant indispensable pour les projets d'administration des biens fonciers, en particulier dans les pays en transition, il serait préférable de la dispenser avant la mise en route des projets;

c) Les pays devraient se documenter sur les projets qui ont abouti comme sur ceux qui ont échoué et partager leurs expériences à ce sujet. La Réunion de fonctionnaires responsables de l'administration des biens fonciers pourrait aider grandement à diffuser des renseignements à cette fin.

18. Comme le secteur privé peut jouer un rôle important dans l'administration des biens fonciers, il conviendrait de créer des partenariats entre secteur public et secteur privé. En Europe, on observe une tendance générale à faire plus de place dans l'administration des biens fonciers aux géomètres indépendants et aux sociétés topographiques privées. Le rôle des services publics d'administration foncière devrait être étudié à fond pour assurer une répartition optimale des responsabilités et des travaux entre les deux secteurs. Ces organes assurent normalement pour une bonne part la tenue des données; de son côté, le secteur privé pourrait fort bien se charger de leur distribution, ainsi que des services à valeur ajoutée. En Allemagne, par exemple, les géomètres indépendants patentés sont habilités à exercer une autorité publique au nom du Gouvernement. On a fortement souligné la nécessité pour le secteur public de recourir davantage aux appels d'offres extérieurs.

19. Recommandations :

a) Les associations professionnelles devraient jouer un rôle important dans l'élaboration et l'application de normes, l'assurance de la qualité et les systèmes de délivrance de patentes à des géomètres indépendants et des sociétés;

b) Le secteur public et le secteur privé devraient coopérer à l'élaboration de normes en matière d'arpentage et de cartographie et dans d'autres domaines de l'administration des biens fonciers.

Séance II : Établissement d'un système moderne de cadastres et de registres fonciers

20. Il est évident que, quel que soit le degré de développement atteint par l'administration des biens fonciers dans les États membres de la CEE, les nouvelles techniques tiennent une grande place dans l'organisation, les procédés technologiques, les types de produits et l'accès des clients à l'information. Dans les systèmes d'administration bien établis des pays à économie de marché, le transfert initial des données de supports en papier (ou de vieux ordinateurs) vers des systèmes modernes représente une tâche difficile et un gros investissement. Dans les pays en transition, où l'on met en place de nouveaux systèmes, ces nouvelles techniques pourraient grandement faciliter la création d'archives des droits fonciers et de plans cadastraux.

21. De quelque façon que la technologie contribue à améliorer la gestion et les services, le facteur le plus important reste l'intégrité du système d'administration des biens fonciers, son rôle d'appui à la constitution des États et sa contribution à la stabilité sociale et au développement économique.

22. Les échanges de données et les liens entre institutions publiques tenant différents registres peuvent produire de gros avantages. Pour les citoyens et pour les entreprises, il est très utile de disposer d'un accès en ligne à une source unique d'informations publiques sur les biens fonciers. Les réseaux de télécommunication modernes facilitent à la fois le raccordement de bases de données décentralisées et l'accès à distance aux informations stockées dans des bases de données centralisées. L'accès par l'Internet facilite déjà beaucoup l'accès aux informations foncières, ce dont pourraient tenir compte les pays qui ont entrepris de se doter d'un système de registres.

23. Pour permettre aux États membres de tirer le maximum des possibilités d'améliorer leur gestion et leurs services, il convient d'examiner un certain nombre de problèmes en tenant compte des succès et des limites que fait déjà apparaître l'expérience acquise ou auxquels on peut s'attendre à l'avenir :

a) L'importance du transfert de données entre les services de l'administration des biens fonciers de la région de la CEE;

b) L'importance de la coopération entre États membres de la CEE en matière d'adaptation des nouvelles techniques;

c) L'utilité des normes techniques, surtout celles créées par le Comité européen de normalisation (CEN) et l'Organisation internationale de normalisation (ISO);

d) L'importance d'étudier les incidences juridiques des nouvelles techniques afin de tirer le maximum de l'évolution technologique dans le domaine de l'administration des biens fonciers;

e) Les possibilités d'utiliser les techniques modernes pour raccorder différentes bases de données en vue d'assurer un service intégré aux utilisateurs finals;

f) La nécessité de créer et de tenir à jour des métadonnées cohérentes sur les informations foncières stockées dans différentes bases de données et par différentes institutions;

g) Les effets potentiels du livre vert de la Commission européenne sur l'accès à l'information du secteur public, susceptibles de limiter l'accès aux informations d'ordre privé.

24. Recommandations :

a) La Réunion de fonctionnaires responsables de l'administration des biens fonciers pourrait entreprendre des études sur les sujets suivants :

- i) l'influence des nouvelles techniques sur l'évolution des registres fonciers et des cadastres;
- ii) la nécessité et les possibilités d'uniformiser l'administration des biens fonciers;
- iii) l'accès à l'information, y compris un examen plus approfondi des incidences du livre vert de la CE;
- iv) les possibilités offertes par l'Internet en ce qui concerne les registres fonciers et les cadastres;
- v) l'appui que peuvent apporter les partenaires privés aux activités des services de l'administration des biens fonciers;

b) La Réunion devrait faire figurer des informations sur les normes applicables à l'administration des biens fonciers sur son site Internet.

Séance III : Techniques topographiques modernes au service du cadastre

25. Le système mondial de positionnement (GPS) offre une technique précise et peu coûteuse pour les travaux topographiques et la mise en place d'un système d'information géographique (SIG). Plusieurs pays recourent à la photogrammétrie et à l'orthophotographie pour établir les plans cadastraux, en particulier pour les zones rurales, mais ces techniques seraient aussi appliquées avec succès à des tâches particulières dans les agglomérations.

26. Recommandations :

a) Étant donné l'entretien requis, le choix des techniques topographiques, du point de vue de leur précision géodésique, devrait obéir aux exigences des utilisateurs et aux impératifs économiques;

b) Le GPS est considéré comme une méthode rapide, précise et peu coûteuse, en particulier pour la tenue à jour des plans cadastraux et pour l'établissement des points de référence que demandent les levés traditionnels;

c) Le GPS permet de réduire grandement la nécessité d'établir des points de référence permanents et, de ce fait, de diminuer considérablement les coûts;

d) Pour l'établissement à grande échelle de plans cadastraux, ainsi que pour la privatisation et la restitution dans les pays en transition, la cartographie photogrammétrique, et en particulier l'orthophotographie sans levés sur le terrain, est recommandée comme la méthode la plus appropriée au stade initial.
