



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/HBP/2008/9  
9 juillet 2008

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE**

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

Soixante-neuvième session  
Genève, 22 et 23 septembre 2008  
Point 3 c) de l'ordre du jour provisoire

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR 2008-2009**

**ENREGISTREMENT DES BIENS FONCIERS ET MARCHÉS FONCIERS**

**RAPPORT DE L'ATELIER SUR L'AUTONOMISATION JURIDIQUE DES  
PAUVRES DANS LA RÉGION DE LA COMMISSION ÉCONOMIQUE  
POUR L'EUROPE**

Note du secrétariat

*Résumé*

L'atelier a été organisé dans le cadre du programme de travail pour 2008-2009, conformément au paragraphe 31 du document ECE/HBP/145.

La présente note résume les principales conclusions de l'atelier et offre un aperçu général de la manière dont le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers contribue à l'autonomisation juridique des pauvres dans le domaine de l'administration et de la gestion des biens fonciers.

## I. HISTORIQUE

1. Les travaux sur l'autonomisation juridique des pauvres ont été engagés en 2005 par un groupe de pays industrialisés et de pays en développement – Afrique du Sud, Canada, Danemark, Égypte, Finlande, Guatemala, Inde, Islande, Norvège, République-Unie de Tanzanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Suède – et ils devraient, selon le mandat, être achevés en 2008.
2. L'initiative a été coprésidée par Madeleine Albright, ex-Secrétaire d'État des États-Unis d'Amérique, et par l'économiste péruvien Hernando de Soto. La Commission sur l'autonomisation juridique des pauvres est la première initiative mondiale qui met particulièrement l'accent sur l'interdépendance entre l'exclusion, la pauvreté et la loi. Le secrétariat de l'initiative est accueilli par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).
3. La Commission sur l'autonomisation juridique des pauvres promeut le principe selon lequel la pauvreté ne peut être réduite qu'à condition que les pouvoirs publics donnent à tous les citoyens, et plus particulièrement aux pauvres, les moyens de bénéficier pleinement de la protection offerte par le système juridique, qui ne devrait pas être l'apanage de quelques-uns, mais un droit de chacun. Ainsi, la Commission examine comment les pays pourraient réduire la pauvreté à travers des réformes visant à assurer à tous une protection juridique et l'égalité des chances.
4. L'un des objectifs de la Commission consiste à autonomiser juridiquement les acteurs du secteur informel de manière à ce que les contrats jusque-là informels avec lesquels ils opèrent puissent bénéficier de la protection de la loi et qu'il soit mis au point un moyen sûr, garanti et équitable pour les intégrer dans l'économie générale. Ce processus est jugé nécessaire pour les habiliter à tirer dûment profit de la croissance économique tant nationale que mondiale.
5. Dans ses travaux et ses recommandations, la Commission a également mis l'accent sur la question des droits de propriété, en examinant comment autonomiser juridiquement les pauvres et réduire leur pauvreté en leur permettant de détenir des droits fongibles sur la propriété et autres actifs en toute transparence et de manière opérationnelle. Le capital ayant tendance à se concentrer et à contribuer ainsi à l'exclusion économique des groupes marginalisés, l'autonomisation juridique des pauvres passe par la mise en place de régimes juridiques leur ouvrant l'accès à des activités économiques structurées, à des marchés en expansion, aux droits en matière de travail et à la sécurité d'occupation des terres.
6. Les recommandations de la Commission présentent un grand intérêt pour les travaux du Groupe de travail de l'administration des biens fonciers (de la CEE), qui traitent principalement des questions liées à l'administration des biens fonciers. À travers son aide aux pays de la région pour la modernisation des services d'enregistrement des biens fonciers et du cadastre, le renforcement de la sécurité d'occupation des terres et la promotion de l'accès aux biens fonciers, le Groupe de travail agit en pleine conformité avec les recommandations et les orientations formulées par la Commission.

## II. RÉSUMÉ DU DÉBAT ET RECOMMANDATIONS

7. L'atelier sur l'autonomisation juridique des pauvres dans la région de la CEE a eu lieu les 9 et 10 avril 2008 à Bergen (Norvège). L'atelier a été organisé et accueilli par l'Autorité norvégienne de la cartographie et du cadastre, sous l'égide de la CEE.

8. L'atelier de Bergen visait à exposer les résultats des travaux de la Commission sur l'autonomisation juridique des pauvres, leur pertinence et les stratégies correspondantes pour la mise en œuvre des politiques dans la région. Il avait pour objectifs:

a) De déterminer les défis que les pays de la région de la CEE doivent relever concernant l'amélioration et la modernisation de leurs systèmes de gestion et d'administration des biens fonciers;

b) De mieux définir le rôle possible des pays donateurs de la région de la CEE vis-à-vis des questions liées aux biens fonciers, dans le but de soutenir les pays en développement et les pays en transition.

9. L'atelier a réuni des représentants et des participants des pays suivants: Afrique du Sud, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bangladesh, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Canada, Croatie, Danemark, Égypte, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Inde, Islande, Italie, Kenya, Lituanie, Norvège, Ouganda, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Suède, Tadjikistan, Ukraine et Zambie.

10. Étaient également présents des représentants des organisations internationales suivantes: Banque mondiale, CEE, ONU-Habitat<sup>1</sup> et PNUD.

11. L'atelier a été ouvert par les autorités norvégiennes. M. Magnar Danielsen, Directeur de la Division du cadastre et de l'enregistrement des biens fonciers de l'Autorité norvégienne de la cartographie et du cadastre, et M<sup>me</sup> Trude Drevland, Maire adjoint de Bergen, ont souhaité la bienvenue aux participants à la réunion. Des déclarations liminaires ont également été prononcées par M. Peter Creuzer, Président du Bureau du Groupe de travail et Directeur général de l'Agence allemande pour l'information géographique, le développement foncier et l'immobilier; par M<sup>me</sup> Paola Deda, Secrétaire du Comité du logement et de l'aménagement du territoire, CEE; et par M. Morten Wasstøl, Conseiller politique du Ministre norvégien de l'environnement et du développement international.

12. Des détails sur les interventions faites aux sessions de l'atelier et sur les intervenants sont fournis dans l'annexe.

13. Les participants ont reconnu que les biens fonciers, source illimitée de création de richesse, constituaient une ressource cruciale pour la subsistance et le développement. Ils ont donc examiné comment les recommandations de la Commission étaient prises en compte et quelles étaient les prochaines étapes et actions concrètes à mettre en œuvre afin d'autonomiser les pauvres par rapport aux droits de propriété et à l'accès aux biens fonciers. Des exemples

---

<sup>1</sup> Programme des Nations Unies pour les établissements humains.

d'études de cas ont été présentés pour des pays de la région de la CEE ou en dehors de celle-ci, dont l'Arménie, le Tadjikistan et l'Ukraine.

14. Les participants ont examiné un certain nombre d'instruments pour l'administration des biens fonciers ainsi que leur importance et leur rôle dans l'autonomisation des pauvres et la promotion de la bonne gouvernance. Il a été reconnu, par exemple, que les processus d'organisation à l'échelon local, dirigés par les communautés et centrés sur celles-ci permettaient d'autonomiser effectivement les habitants de taudis. D'autres exemples de moyens directs d'améliorer la situation des établissements informels et de leurs occupants consistaient en une collaboration avec les institutions locales, professionnelles et gouvernementales pour promouvoir des programmes de microfinancement pour le logement afin de soutenir la recherche et la mise en œuvre de mesures de politique générale. Parmi les autres activités importantes dans ce contexte, on compte la cartographie communautaire, la constitution d'archives réservées à l'information, et l'éducation et la formation pour les populations urbaines pauvres.

15. Un autre exemple était celui du mécanisme de tribunaux d'arbitrage de tiers. Celui-ci a été mis en avant en particulier pour son bon rapport coût-efficacité (les frais sont considérablement plus bas que pour les tribunaux traditionnels); sa rapidité (les litiges sont généralement réglés en deux semaines, et toujours en moins de deux mois); sa flexibilité (les parties au différend peuvent désigner les juges); et le fait que les praticiens et les juges de ces tribunaux ne sont pas nécessairement des avocats, mais peuvent simplement être des spécialistes de l'objet du différend en question.

16. En général, il a été noté que dans la Communauté d'États indépendants, les tribunaux d'arbitrage de tiers contribuaient à réduire les coûts globaux d'information et de conseil juridiques, et permettaient à des personnes pauvres vivant dans des zones reculées d'avoir accès à la justice. Ils donnent également à la population la confiance nécessaire pour revendiquer et défendre ses droits constitutionnels relatifs aux biens fonciers et à la propriété.

17. Les programmes de délivrance de titres de propriété ont également été encouragés par les gouvernements et les institutions internationales dans les pays en développement comme un moyen de renforcer la sécurité d'occupation des terres, d'améliorer l'accès au crédit officiel, de stimuler les investissements pour l'amélioration du logement et de renforcer les marchés fonciers et immobiliers dans les zones urbaines. Cependant, les participants ont souligné qu'il existait peu de données empiriques permettant de soutenir les revendications en question.

18. Pour ce qui concerne les établissements informels et illégaux, les participants ont mis l'accent sur le fait que la recherche de solutions de politique générale aux problèmes que posent ces établissements est multiple dans ses formes et dans ses dimensions. Ces solutions sont, par exemple, la légalisation des établissements informels et leur intégration dans les plans d'aménagement urbain, la dotation de ces établissements en infrastructures sociales et techniques essentielles et des programmes de réinstallations dans des logements sociaux. Non seulement ces solutions illustrent les différents aspects de la continuité en termes de politiques, mais elles impliquent également une grande volonté politique et un engagement financier important de la part des institutions publiques centrales et locales. Les participants ont souligné que la question des établissements informels constituait un élément important du programme du Comité du logement et de l'aménagement du territoire et des travaux du Groupe de travail de

l'administration des biens fonciers de la CEE, ceux-ci travaillant actuellement à une étude sur ce type d'établissements dans la région de la CEE.

19. Il est nécessaire de se doter de meilleurs systèmes d'administration des biens fonciers et d'aménagement du territoire avec des méthodes et des techniques particulières pour empêcher la formation d'habitats de fortune. La diversité des pays de la région et la variété de ces habitats exigent des approches adaptées au contexte et la contribution d'acteurs spécifiques, tant au niveau individuel qu'au niveau institutionnel.

20. Plusieurs défis subsistent en Europe orientale, dans le Caucase, en Asie centrale et en Europe du Sud-Est pour ce qui est de l'administration des biens fonciers. Ces pays ont connu de grands bouleversements dans l'utilisation du foncier et la structure de la propriété foncière, visant à faire des biens fonciers une source importante de développement social et économique durable pour les communautés locales. Néanmoins, malgré les avancées et les réussites irréfutables enregistrées, s'ils ne sont pas surmontés ces grands défis risquent de mener à des situations difficiles.

21. La corruption figure parmi les problèmes et est pratiquée sous forme de pots-de-vin, de fraude, de favoritisme, de népotisme et de clientélisme. Dans les pays où les systèmes d'administration des biens fonciers et du cadastre sont insuffisants, les problèmes de gestion du développement urbain sont aggravés faute d'un régime de propriété foncière et de droits de propriété clair et transparent. Dans les prochains mois, le Groupe de travail prévoit de traiter le problème de la corruption dans le cadre de son programme de travail.

22. D'un point de vue juridique les individus ignorent souvent que leurs droits sont violés, et ils manquent également d'informations fiables sur les droits fonciers et l'enregistrement des biens fonciers. Il existe souvent un environnement fortement contrôlé dans lequel les responsables locaux peuvent faire pression sur les propriétaires, et plus généralement sur les citoyens pauvres qui n'ont pas les moyens de bénéficier d'une assistance juridique.

23. Des programmes d'aide juridique devraient être mis en place avec pour objectifs: a) de mettre des informations fiables à la disposition des citoyens et/ou de corriger les informations erronées, et de consulter les citoyens sur des problèmes précis; b) de faciliter la négociation d'accords à l'amiable fondés sur la loi; et c) de représenter des clients devant le tribunal en cas de besoin. Il est important de faire connaître aux citoyens leurs droits; de les aider à comprendre leur importance; d'élaborer et de mettre en place des solutions types aux problèmes communs et de corriger toute violation manifeste de la loi.

24. Les participants ont également examiné les facteurs essentiels qui influent sur le développement du marché immobilier dans la région de la CEE, notamment une situation politique plus stable, des programmes de développement urbain, une nouvelle législation, la délivrance de titres de propriété et une attention accrue au secteur de l'immobilier. Quoiqu'il en soit, des règlements et une meilleure connaissance du marché restent nécessaires.

25. L'atelier a également permis de souligner la nécessité de trouver et de généraliser des mécanismes innovants pour fournir des crédits aux ménages, ainsi que d'examiner et de rendre plus flexible le cadre réglementaire pour la gestion des marchés fonciers et immobiliers urbains.

En outre, le problème du logement nécessite un plan global, qui prenne en compte les problèmes d'éducation et d'emploi.

26. L'atelier a entendu des exposés sur des situations particulières, par exemple les problèmes des femmes et des minorités telles que les Roms. Les participants ont également débattu de questions relatives au droit islamique.

27. Les femmes devraient être impliquées dans les projets de réforme foncière et d'administration des biens fonciers. Afin que les droits fonciers des femmes soient respectés, il est nécessaire d'éliminer les obstacles qui les privent de leurs droits et de garantir que les lois et les politiques qui ouvrent la voie à la régularisation des droits fonciers ou des droits de propriété prennent en compte les besoins des membres vulnérables de la société, en particulier les femmes vivant dans des sociétés au sein desquelles elles ont un statut inférieur.

28. En général, les participants ont souligné les retombées positives d'une bonne administration des biens fonciers et se sont tous accordés à reconnaître que les avantages induits dépassaient largement les dépenses engagées. Une bonne administration des biens fonciers s'est révélée une arme puissante, essentielle pour la richesse nationale. Par ailleurs, une gestion durable et une bonne administration des biens fonciers constituent des éléments clefs de l'équation du développement durable.

**Annexe**

**PROGRAMME FOR THE WORKSHOP ON THE LEGAL EMPOWERMENT OF THE POOR IN THE UNECE REGION**

**Session 1: Outcomes of the Commission**

Chair: Ms. Mona Elisabeth Brøther, Ambassador/Senior Adviser, Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Keynote speech: Mr. Olav Kjørven, Assistant Director-General, UNDP, and Director, UNDP Energy and Environment Group.

“Is this the best we can do? A critique of the recommendations of the Property Working Group”. Ms. Liz Alden Wily, Independent Land Tenure and Natural Resources Analyst, and member of the CLEP Working Group 2.

**Session 2: The work of the Commission and Its Relevance to the UNECE region, part 1**

Chair: Mr. Peter Creuzer, Director General, Agency for Geo-information, Land Development and Real Estate, Germany, and Chairman of the WPLA Bureau.

“Mobilizing the grassroots”. Ms. Sheela Patel, Society for the Promotion of Area Resource Centres (SPARC), India.

“The social and economic benefits that flow from good land administration: a reassessment”. Mr. Peter F. Dale, Professor Emeritus, University College, London, and Honorary President, FIG (International Federation of Surveyors).

**Session 2 – The work of the Commission and Its Relevance to the UNECE Region, part 2**

“‘What’s mine is mine?’ The right to property as a human right”. Mr. Darren Thorne, Program Legal Counsel, International Development Law Organization, Italy.

“Fighting corruption in land administration”. Mr. Paul van der Molen, Director, Kadaster International, the Netherlands, and Professor, International Institute for Geo-Information Science and Earth Observation.

**Session 3: The formal land sector working for all**

Chair: Mr. Sergei Shavrov, Director, National Cadastre Agency, Belarus, and member of the WPLA Bureau; (second part) Mr. Helge Onsrud, Director, Centre for Property Rights and Development, Norwegian Mapping and Cadastre Authority.

“The challenge of informal settlements in the UNECE region”. Ms. Sasha Tsenkova, Professor, International Development & Planning, University of Calgary, Canada, and Ms. Chryssy Potsiou, FIG Commission 3 chair, and Lecturer, National Technical University of Athens.

“Global Land Tool Network”. Ms. Clarissa Augustinus, Chief, Land and Tenure Section, Shelter Branch, UN-Habitat, Kenya.

“Land reform in Ukraine: gains and drawbacks”. Mr. Maksym Fedorchenko, Director Centre for Land Reform Policy, Ukraine

“Efficient land administration as an important tool for poverty reduction in Armenia”. Mr. Mikayel Pashayan, Head, International Cooperation Department, State Committee of the Real Property Cadastre, Armenia.

“Empowering women through land”. Ms. Nsama Nsemiwe, Campbell University, Zambia.

“Minorities and their access to land – the case of the Romany”. Mr. Theodoros Alexandridis, Staff Attorney, European Roma Rights Centre, Budapest.

“Property rights of internally displaced persons and refugees in Europe”. Mr. Pål Nesse, Head of Advocacy, Norwegian Refugee Council.

“Economic and social impacts of titling in urban and peri-urban areas: international experience and case Studies of Senegal and South Africa”. Mr. Geoffrey Payne, International Consultant, United Kingdom.

#### **Session 4: Some Legal Challenges**

Chair: Ms. Margrét Hauksdóttir, Deputy Director General, Land Registry of Iceland, and member of the WPLA Bureau.

“Legal aid to land and real property owners”. Mr. Stevan Dobrilovic, Attorney at Law, Economic Development Consultant, United States.

“Free legal aid services to poor citizens who want to register real property rights in the Republic of Croatia”. Mr. Tomislav Penić, Legal Specialist, Real Property Registration and Cadastre Project, Ministry of Justice, Croatia.

“How reliable are our implementation tools? Experience with protecting land rights and resolving disputes in transitional economies”. Ms. Angelika Brustinov, International Consultant, Switzerland.

“Islamic land law and legal entitlement of the poor”. Mr. Robert Home, Professor of Land Management, Anglia Law School, Anglia Ruskin University, United Kingdom.

#### **Concluding Session: Implementation of Land Policies in the UNECE Region**

Chair: Mr. Peter Creuzer.

“Road map for implementation of reforms: report from CLEP Working Group 5”. Ms. Mona Elisabeth Brøther.