



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

HBP/2000/5
HBP/WP.7/2000/1
19 juillet 2000

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS
(Soixante et unième session, 18-20 septembre 2000)

Groupe de travail de l'administration des biens fonciers

**ATELIER SUR LES RELATIONS SECTEUR PUBLIC/SECTEUR PRIVÉ
EN MATIÈRE DE CRÉATION DE SYSTÈMES D'ENREGISTREMENT
DES BIENS FONCIERS**

Rapport établi par la délégation albanaise, en coopération avec le secrétariat

Introduction

1. L'atelier sur les relations secteur public/secteur privé en matière de création de systèmes d'enregistrement des biens fonciers s'est tenu à Tirana du 30 mars au 1er avril 2000. Il a été organisé par le Système albanais d'enregistrement des biens immobiliers, avec l'assistance de l'Agency for International Development des États-Unis d'Amérique (USAID) et du programme PHARE de l'Union européenne en Albanie.
2. Des représentants des pays suivants y ont participé : Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, ex-République yougoslave de Macédoine, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Norvège, Pays-Bas, République de Moldova, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède et Suisse. Un représentant du secrétariat de la CEE y a aussi participé.
3. L'atelier a été ouvert par M. A. DUBALI, principal responsable du Système albanais d'enregistrement, qui a fait rapport sur la mise en œuvre du Plan d'action albanais en matière de marchés fonciers.

4. À la séance d'ouverture, le Premier Ministre de l'Albanie, M. I. META, a souligné le rôle clef que jouait l'administration des biens fonciers dans la création du marché foncier et dans l'économie nationale en tant que telle. Il a remercié la CEE et son Groupe de l'administration des biens fonciers pour leurs activités dans ce domaine. Il a souligné l'importance que revêtait cet atelier pour élaborer et mettre en place un système efficace d'enregistrement des biens fonciers en Albanie. Il a parlé du rapport existant entre biens immobiliers et droits de l'homme.

5. M. H. SUMKA, Directeur de l'USAID, a fait rapport sur les activités parrainées en Albanie par son organisation dans le secteur de l'administration des biens fonciers. Il a souligné l'importance d'instaurer un système d'enregistrement efficace pour assurer une bonne transition, la stabilité sociale, la promotion d'un environnement exempt de corruption et la démocratie.

6. Mme B. LIPEJ, Présidente du Groupe de travail de l'administration des biens fonciers, et M. G. VINOGRADOV, son secrétaire, ont fait rapport sur les activités du Groupe, en particulier pour ce qui est des marchés fonciers et de la sécurité de jouissance. La participation active de la délégation albanaise à ces activités a été soulignée.

7. Les discussions ont porté sur les sujets suivants :

Introduction générale au Plan d'action albanais en matière de marchés fonciers

Président : M. A. DUBALI (Albanie); communications de M. N. VATA (Albanie) et de M. A. DUBALI. La séance a été suivie de visites techniques à l'Office central des biens immobiliers et d'une excursion consacrée au développement urbain.

Sujet I : Rapports entre le secteur public et le secteur privé pour la production d'informations relatives à l'enregistrement des biens fonciers

Président : M. J. WOLTERS (Danemark); communications de M. S. LAMANI et M. P. HARASANI (Albanie); réaction du secteur privé présentée par M. L. BASHA (Albanie).

Présidents des quatre groupes de discussion : M. J. WOLTERS; Mme B. LIPEJ (Slovénie); M. P. van der MOLEN (Pays-Bas) et M. P. HARASANI.

Sujet II : Rôle du secteur public et du secteur privé dans l'élaboration de nouvelles technologies destinées aux systèmes d'enregistrement des biens fonciers

Président : M. H. ONSRUD (Norvège); communications de M. E. LEKA (Albanie); réaction du secteur privé présentée par M. M. RACO (Albanie).

Présidents des quatre groupes de discussion : M. G. MUGGENHUBER (Autriche); M. J. BADEKAS (Grèce); M. H. ONSRUD (Norvège) et M. S. LAMANI.

Sujet III : Accès des organismes publics et privés à l'information gérée par les systèmes d'enregistrement des biens fonciers

Président : M. J. MANTHORPE (Royaume-Uni); communications de M. D. STANFIELD (États-Unis); réaction du secteur privé présentée par M. A. DERVISHI (Albanie).

Présidents des quatre groupes de discussion : M. J. VALIS (Slovaquie), M. J. MANTHORPE, M. F. de la PUENTE (Espagne) et M. B. COMO (Albanie).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Sujet I : Rapports entre le secteur public et le secteur privé pour la production d'informations relatives à l'enregistrement des biens fonciers

Réformes institutionnelles et juridiques

8. Les participants ont relevé qu'il était important que le secteur public procède à des réformes institutionnelles et juridiques pour devenir un acheteur efficace. Le secteur public devrait être un acheteur conscient de la qualité. Il faut qu'il précise quels sont les produits et les services qu'il entend se procurer et développe son potentiel de surveillance de la qualité et de l'exécution.

9. En ce qui concerne le perfectionnement professionnel, il est recommandé que l'industrie privée crée des associations professionnelles qui coopèrent avec d'autres organisations, nationales et internationales, actives dans le domaine de l'administration des biens fonciers.

Principaux types de contrats et de soumissions, contrôle de la qualité et bénéfices raisonnables pour les entreprises privées

10. Il y a deux principaux types de contrats : les contrats assortis d'accords bien précis et les contrats "sous-traités". Ces derniers sont préférables. La préqualification, le prototypage et la gestion continue de la qualité constituent aussi des éléments importants. Dans bien des cas, il peut être préférable de passer le plus grand nombre possible de petits contrats au lieu de plusieurs grands.

11. La présence des éléments suivants est recommandée pour assurer le contrôle de la qualité :

- Cadre normalisé : ISO 9001 et CEN 287;
- Spécifications techniques précises et contrats bien définis;
- Contrôle exercé pendant l'exécution des travaux;
- Vérification finale du produit par le client (autovérification ou vérification confiée à une entreprise spécialisée) - méthodes automatisées et manuelles;
- Environnement concurrentiel comme élément moteur;

- Élimination des erreurs dues à l'entrepreneur, effectuée aux frais de celui-ci et dans des délais raisonnables;
- Assurance en cas de préjudice causé à un tiers du fait de l'exécution des travaux.

12. Pour que les entreprises privées puissent réaliser des bénéfices raisonnables :

- Le marché doit être plus ouvert à la concurrence et il doit y avoir davantage d'appels d'offres;
- Le client doit connaître les procédures et les coûts estimatifs;
- L'étalonnage concurrentiel doit se faire à des niveaux de prix comparables, dans le pays même ou à l'étranger;
- L'État doit stimuler le secteur privé;
- Les associations de spécialistes indépendants doivent apporter un appui professionnel, des moyens d'éducation et de formation et veiller au respect de l'équité et de la déontologie.

Réglementation professionnelle

13. La délivrance de licences aux entreprises commerciales ne semble pas en soi nécessaire, car la relation entre celui qui sous-traite et le sous-traitant est d'ordre privé : les règles à suivre sont établies par les parties en cause.

14. Certaines entreprises établissent leur propre système de licences, qui sont délivrées par une organisation-cadre. Ce système d'autorégulation vise à fournir au client la preuve que l'entreprise a les connaissances et les compétences voulues. Le certificat de conformité aux normes ISO, dont la délivrance peut être confiée à un vérificateur indépendant qui s'assure que la description du processus est juste, que celui-ci est bien géré et que le client est satisfait, offre un autre moyen d'établir les compétences techniques.

15. La licence délivrée à un spécialiste (un géomètre, par exemple) est d'une autre nature. D'une part, elle atteste les connaissances et la compétence de son détenteur; de l'autre – et c'est le cas dans de nombreux pays – elle confère au titulaire une capacité juridique (fixer des limites officielles, régler des différends fonciers, etc.). La licence offre au consommateur un moyen de protection, puisqu'elle constitue une preuve de compétence et de fiabilité. Les licences sont délivrées par l'État ou par une association professionnelle habilitée par l'État à ce faire.

16. La délivrance de licences est recommandée pour assurer la protection du consommateur. Les conditions exigées et le statut juridique de la licence doivent être tout à fait transparents. Il ne doit être délivré de licence que si le candidat remplit les conditions exigées. Les licences ne doivent pas être vendues. L'État doit veiller à ce qu'il ne se crée pas de monopoles privés. Les entreprises privées doivent être exposées à la concurrence du marché si l'on veut que leurs services soient de qualité et restent à des prix abordables.

Concurrence entre institutions publiques et entreprises privées

17. La concurrence entre le secteur public et le secteur privé n'est pas souhaitable et doit être évitée dans la mesure du possible : la concurrence doit être loyale mais, quand il y a concurrence, le secteur public ne peut pas toujours garantir l'équité. S'il y a concurrence, les organismes publics doivent faire l'objet de vérifications ou de mesures de surveillance.

18. Le secteur public a pour principales tâche et responsabilité de contrôler le fonctionnement de la société et ne doit pas se lancer dans des activités opérationnelles. Les moyens du secteur public doivent servir à gérer et à contrôler les activités de l'administration publique et permettre de faire en sorte que le secteur privé s'implique autant que possible dans des activités opérationnelles.

Rôle des organismes publics

19. Pour le secteur privé, les avantages de la coopération avec le secteur public sont les suivants : plus de chances de rentabilité de l'investissement; l'utilisation sur d'autres marchés de compétences technologiques et de matériels qui ont fait leurs preuves; un meilleur rapport coût-efficacité; de meilleures perspectives d'innovation technologique, en raison de la concurrence, et plus de possibilités de lancer des coentreprises avec des sociétés étrangères.

20. Pour le secteur public, les avantages de la coopération avec le secteur privé sont les suivants : sous-traiter dans le secteur privé est en général meilleur marché; la définition des objectifs et l'établissement des coûts sont plus souples; il est possible d'accroître la capacité pour atteindre les objectifs qu'on s'est fixés; les processus et les produits sont mieux connus et compris; on évite les problèmes de recrutement de personnel.

21. Certains éléments sont du ressort du secteur public : un cadre juridique sur lequel puisse reposer la relation entre celui qui sous-traite et le sous-traitant; l'application effective de la législation; l'indépendance de la vérification; une répartition claire des tâches et des responsabilités; un système d'assurance solide. Les tâches et responsabilités de l'État en matière de propriété et de renseignements cartographiques sont liées à l'existence du cadre juridique visé.

22. Les questions de nature juridique doivent relever du seul domaine public et les questions techniques du domaine privé. Une exception à cette règle pourrait être faite en ce qui concerne le spécialiste indépendant (par exemple, le géomètre) qui, titulaire d'une licence délivrée par l'État (ou au nom de l'État par une association professionnelle), est habilité à agir au nom des pouvoirs publics.

Observations des experts albanais concernant la situation locale

23. Les services d'information et les services connexes devraient être décentralisés. Certaines activités exercées par l'État devraient être confiées à des entreprises privées établies dans les régions (ainsi, la numérisation, la saisie des données et les liaisons Kartela devraient se faire en province pour éviter les déplacements entre régions et capitale). Les contrats passés avec des

entreprises privées présentent de nombreux avantages; en raison de prix rigides, les institutions publiques ne sont pas concurrentielles et elles n'ont pas la souplesse nécessaire pour répondre à des besoins spécifiques.

24. Le contrôle de la qualité pourrait être mieux assuré si l'on renforçait la coopération entre les fonctionnaires de l'enregistrement et les coordonnateurs de district. Le groupe de contrôle de l'Unité de gestion des projets (UGP) devrait être renforcé et il faudrait envisager la création d'un corps d'inspecteurs indépendants.

25. Le système d'enregistrement dans les régions devrait être mieux connu; les effectifs du Bureau de l'enregistrement devraient être étoffés et, vu la difficulté qu'il y a à se procurer des documents fonciers, il faudrait institutionnaliser les rapports entre le Bureau et d'autres organismes au moyen de textes législatifs et de décisions gouvernementales.

B. Sujet II : Rôle du secteur public et du secteur privé dans l'élaboration de nouvelles technologies destinées aux systèmes d'enregistrement des biens fonciers

26. La méthode adoptée par les autorités albanaises - et qui semble avoir porté ses fruits - pour mettre en place un système d'enregistrement des biens fonciers ne se caractérise pas par sa haute technicité : les cartes, tout comme les registres alphanumériques, sont d'abord établis sur papier.

27. En même temps, les services publics d'enregistrement se dotent petit à petit d'ordinateurs récents, de bases de données, de systèmes d'information géographique (SIG) et de techniques topographiques. Cette approche s'est avérée très satisfaisante.

28. Les entreprises privées spécialisées, dont le développement en Albanie a été très rapide, fournissent actuellement des services reposant sur la technologie moderne : systèmes de positionnement géographique (GPS) et techniques de cartographie digitale. Cette évolution a été rendue possible au départ par l'État, qui a fourni du matériel moderne à des conditions avantageuses.

29. Dans un souci d'exactitude géodésique, l'Albanie a décidé d'établir un plan cadastral au moyen de diverses techniques topographiques et cartographiques qui n'exigent pas une très grande précision. Cette pratique facilite l'établissement du marché foncier albanais.

30. S'agissant de topographie et de cartographie cadastrales, les traditions en matière de précision géodésique varient d'un pays à l'autre; mais ces différences n'ont pas une grande incidence sur le fonctionnement du marché foncier. Plus importante que la précision géodésique semble être l'existence d'une information complète et à jour.

31. Lorsqu'ils ont voulu constituer leurs premiers registres, plusieurs pays en transition ont dû repenser leur démarche en ce qui concerne les levés sur le terrain. Ils ont fini par adopter des relevés cadastraux reposant sur la photogrammétrie et sur d'autres méthodes moins coûteuses. L'arpentage précis du terrain à partir de toutes les coordonnées serait en effet nettement plus cher.

32. Si le marché foncier naissant est bien servi par les relevés cadastraux, il se pose en revanche un problème critique – celui de la qualité de l'information juridique. Il est essentiel que le marché puisse pleinement compter sur l'information disponible concernant les droits de propriété et autres droits reconnus par la loi. Les défaillances dans ce domaine doivent être compensées par une garantie de l'État.

33. La photogrammétrie digitale, en particulier l'orthophotographie, le GPS et même les images satellite se sont avérés fort utiles pour les cadastres; mais les pays en transition doivent s'attacher à utiliser les technologies appropriées qui ne sont sans doute pas toujours des technologies de pointe. Les pouvoirs publics doivent s'attacher à élaborer des normes de qualité en ce qui concerne les données, la présentation, etc., mais ils ne doivent pas spécifier quels instruments ou méthodes employer.

34. Lorsqu'ils élaborent des normes nationales, les pouvoirs publics doivent poser en principe que ce sont les méthodes et techniques peu onéreuses, mais efficaces, telles que la photogrammétrie, l'orthophotographie et le GPS qu'il convient d'utiliser.

35. Les normes nationales doivent être élaborées par le secteur privé et le secteur public, en étroite collaboration.

C. Sujet III : Accès des organismes publics et privés à l'information gérée par les systèmes d'enregistrement des biens fonciers

36. La collecte d'informations se justifie surtout dans la mesure où elle permet aux particuliers, aux entreprises et aux pouvoirs publics d'arriver plus aisément à leurs décisions. La grande question est de déterminer jusqu'à quel point l'information cadastrale et l'information relative à l'enregistrement des biens fonciers doivent être accessibles. L'accès à cette information doit-il être total ou limité à la recherche de renseignements spécifiques ?

Accès libre ou restreint à l'information foncière

37. D'après une enquête réalisée récemment dans 36 pays membres de la CEE, il est possible, dans 72 % des juridictions, d'accéder sans restriction au cadastre (kartela) ou de le consulter moyennant le paiement d'une redevance. Dans 6 % seulement des juridictions, cet accès n'est que partiel; ailleurs encore, il faut obtenir l'autorisation du propriétaire des biens ou de l'agent du cadastre. De l'avis général, il est souhaitable qu'il n'y ait aucune restriction.

38. On pourrait décider que seul le propriétaire et les personnes à qui il en donne l'autorisation aient accès à l'information relative aux biens enregistrés. Cette décision reposerait sur l'idée que certaines questions relèvent exclusivement de la sphère privée. L'État se doit de respecter cette vue des choses et de ne faire exception à la règle qu'en de rares circonstances, par exemple lorsque la sécurité nationale ou le respect des lois l'exigent.

39. On pourrait aussi décider que cette information doit être à la portée de tous. Dans un marché transparent, chacun peut chercher à savoir qui est propriétaire de la terre et à se renseigner sur tout ce qui s'y rattache. Cette façon de voir repose sur le principe que la terre

existe au profit de tous et que, s'il est bon d'encourager l'accession à la propriété privée, c'est la collectivité dans son ensemble qui est le gardien collectif de la terre. La transparence est un bouclier contre les malversations et un auxiliaire du marché foncier.

40. À propos de vie privée et d'ouverture, il existe bien des positions entre ces extrêmes. On pourrait par exemple décider de n'ouvrir le cadastre qu'à un groupe bien défini de personnes - agents de la fonction publique ou de la force publique, avocats, par exemple. On pourrait aussi n'ouvrir à tout le monde que certaines parties du cadastre. Ainsi, dans certaines juridictions, l'information relative au prix payé pour l'achat d'un bien pourrait être considérée comme privée, dans d'autres, comme publique.

41. La pratique montre que, dans les pays où cette information est aisément disponible, tout se passe fort bien. L'information concernant le droit de propriété, d'autres droits fonciers, le prix et l'évaluation des biens est généralement considérée comme relevant du domaine public. En revanche, dans les pays où, traditionnellement, cette information n'est pas publique, l'évolution vers plus d'ouverture suscite beaucoup d'inquiétude, ce qui est inévitable et compréhensible.

42. Dans la plupart des pays, l'accès à la documentation foncière est limité, en ce sens qu'il n'est pas possible d'obtenir de renseignements sur les biens détenus par une personne donnée. Dans certains pays où l'accès est illimité, on admet cependant qu'en mettant à la disposition de tout le monde des données d'information personnelles, on empiète sur la sphère de la vie privée.

43. Les pays où l'accès à la documentation foncière est limité feraient bien d'étudier les arrangements en vigueur dans les pays où il ne l'est pas et de passer en revue leurs pratiques internes. Les gouvernements devraient étudier le dispositif de protection des données à caractère personnel et la législation européenne en la matière.

Coût de l'information foncière

44. Il faudrait fixer le montant des frais à payer pour une demande d'information donnée, en tenant compte du prix de revient de celle-ci. Ce montant devrait être le même pour tous – qu'il s'agisse de particuliers, d'entreprises ou d'organismes publics. Les prix appliqués pourraient varier selon le type d'information à fournir (renseignements donnés oralement, inspection de documents, photocopie de documents, accès en direct par voie électronique, etc.). Dans les pays où l'on développe les systèmes d'enregistrement, il faudrait que la redevance soit modeste pour encourager le plus possible la participation au marché foncier. Dans les pays où l'on fait actuellement de gros investissements pour mettre en place un système cadastral et un système d'enregistrement de la propriété foncière, il n'est pas raisonnable d'imposer le recouvrement des coûts. Dans les pays où les systèmes d'accès électronique sont développés, les coûts de production sont plus faibles et il est donc possible de réduire les frais à payer.

Partenariat entre secteur public et secteur privé

45. Dans les limites de ce que permet la loi, les organismes cadastraux devraient chercher à entrer en partenariat avec le secteur privé pour rendre l'accès à la documentation foncière plus

fiable, plus rapide et moins onéreux. Là où les services cadastraux sont informatisés, la marge de manœuvre est plus grande pour associer le secteur privé et améliorer les services d'information.

46. En règle générale, c'est à l'organisme public responsable qu'il revient d'apporter des ajouts au plan cadastral ou de le modifier, par exemple pour tenir compte de l'arrivée de nouveaux propriétaires. Mais la gestion de la base de données informatisée, l'établissement de réseaux et la commercialisation de la documentation foncière pour répondre aux besoins des utilisateurs peuvent être confiés à des entreprises du secteur privé. Il est important que les agents du secteur public aient les connaissances nécessaires pour gérer et suivre les contrats passés avec des entreprises privées.

Structure de l'information géographique

47. Un certain nombre de pays reconnaissent la nécessité de coordonner leurs activités en matière d'information géographique. Les pouvoirs publics encouragent cette coordination, mais c'est en général à des professionnels, à des spécialistes de renom international et à des organes techniques que l'ont doit les principales initiatives prises dans ce sens.

48. L'État, par l'intermédiaire d'un organe approprié, devrait être le promoteur de cette coordination. Il devrait veiller à ce qu'il n'y ait pas de chevauchement d'interactions entre organismes publics et institutions spécialisées, aux niveaux national et régional, et s'assurer que les normes adoptées soient compatibles et agréées sur le plan international. Cela est particulièrement important, par exemple pour assurer l'unicité des systèmes de référence concernant les biens fonciers et rendre ultérieurement possible l'accès de pays à pays à la documentation foncière.

Partage de l'information

49. Il est couramment admis qu'il est important de partager l'information et d'éviter les doubles emplois dans la tenue des archives.

50. Les administrations cadastrales doivent étudier la possibilité d'améliorer leur fonctionnement grâce au partage de l'information et à la coordination des services de documentation foncière qu'elles assurent. Leur objectif doit être de réduire les coûts et d'améliorer les services pour donner aux utilisateurs la possibilité d'accéder à partir d'un seul point à toute l'information foncière mise à la disposition du public.

51. À cette fin, les pays devraient, en concertation avec les représentants de toutes les organisations détentrices d'informations foncières publiques, créer un conseil national de coordination.

Orientation des clients

52. Les autorités chargées du développement des services publics devraient être à l'écoute des besoins et des attentes des clients. La vie sociale et économique de la communauté ne peut qu'être enrichie par l'existence de services efficaces et réceptifs, dans les limites de ce qu'autorise

la loi. Cette réceptivité peut être stimulée par l'organisation d'enquêtes auprès des clients et de contrôles périodiques de la qualité des services.

53. Les administrations cadastrales devraient mettre en place une infrastructure de gestion à même de fournir aux clients ce type d'information et se fixer des objectifs de rendement en matière de services à la clientèle.

Fautes professionnelles

54. Il est indispensable que les fonctionnaires ne se rendent coupables d'aucune faute professionnelle dans l'accomplissement de leur tâche. La confiance des citoyens vis-à-vis du cadastre et du système d'enregistrement des biens fonciers en dépend.

55. Il faut établir un système de contrôle rigoureux pour éviter les manquements à la déontologie professionnelle et, s'il y a faute, la sanction ne doit pas se faire attendre. Avant de recruter qui que ce soit, il convient de procéder à une enquête approfondie. Dans le domaine financier, les redevances et les dépenses doivent faire l'objet d'un contrôle distinct. Il est recommandé de créer un service de vérification géré indépendamment, de sorte que tout comportement répréhensible déclenche une réaction prompte et manifeste. De même, il est important de surveiller la gestion de près et régulièrement pour s'assurer de son efficacité et pour garantir le respect des normes de conduite rigoureuses.

Législation sur le droit d'auteur et sur la confidentialité

56. Les participants ont reconnu la complexité des questions relevant du droit d'auteur et de la confidentialité. Ces questions sont d'autant plus épineuses que la propriété intellectuelle prend de plus en plus d'importance et que la valeur de la documentation foncière augmente. Les participants à l'atelier sont convenus que les organismes internationaux devaient continuer à rechercher la conclusion d'un accord international pour l'établissement de normes, de protocoles et de directives applicables dans le monde entier, en vue de l'adoption de lois sur le droit d'auteur et la confidentialité en matière d'information foncière.
