

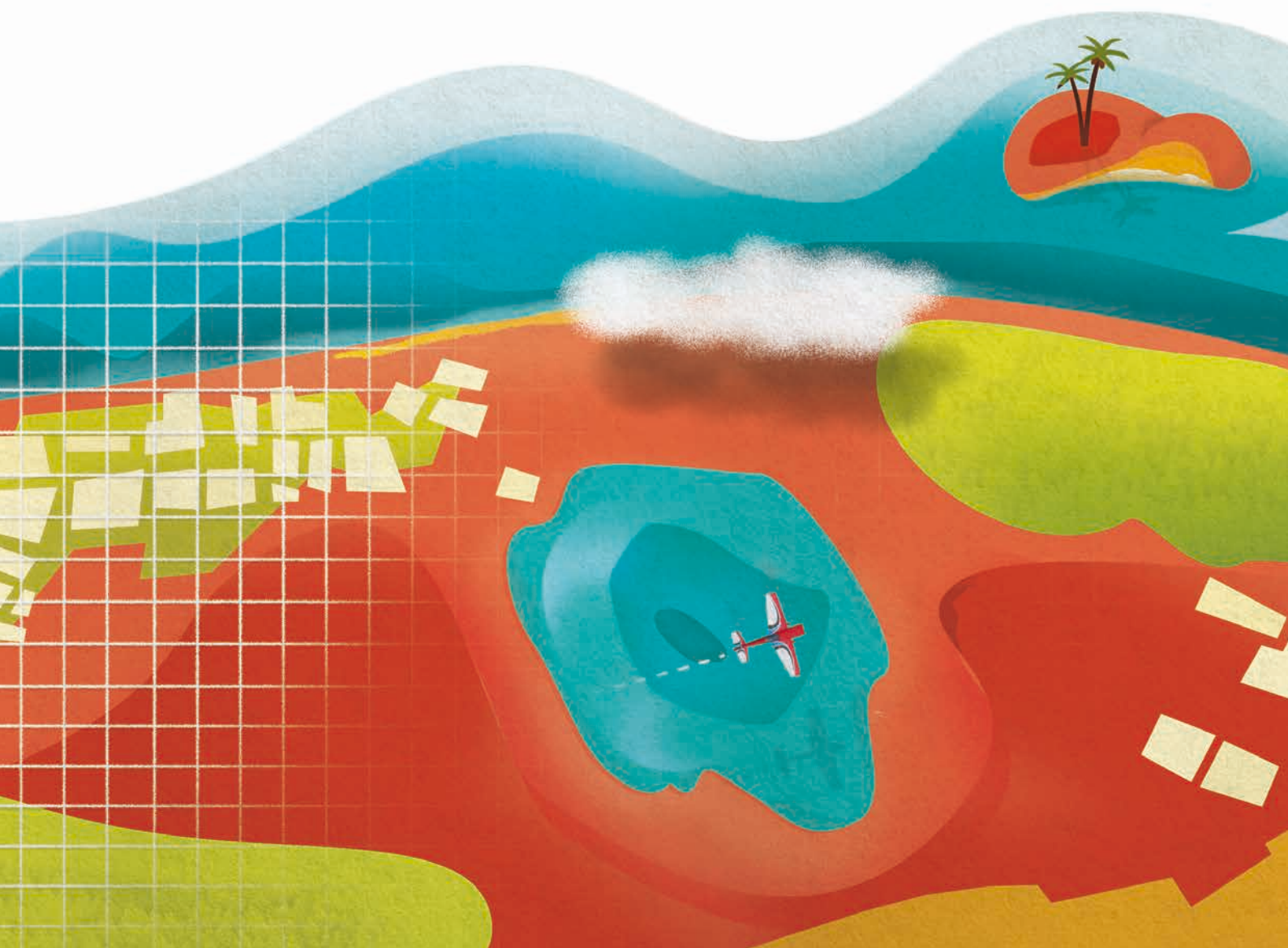


Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation  
et l'agriculture

GUIDE TECHNIQUE POUR LA  
GOUVERNANCE DES RÉGIMES FONCIERS

10

# Améliorer les moyens d'enregistrer les droits fonciers



Les guides techniques pour la gouvernance des régimes fonciers de la FAO font partie des initiatives visant à renforcer les capacités nécessaires pour améliorer la gouvernance des régimes fonciers et par là même aider les pays à appliquer les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*. Les guides de la FAO pour la gouvernance des régimes fonciers sont préparés par des spécialistes et peuvent être utilisés par toute une gamme d'acteurs. En ce sens, ils:

- transposent les principes des Directives en actions, processus et mécanismes concrets;
- donnent des exemples de bonnes pratiques – ce qui a fonctionné, où, pourquoi et comment;
- fournissent des outils utiles pour des activités telles que l'élaboration de politiques ou de processus de réformes, pour la conception de projets d'investissement et pour orienter les interventions.

Pour plus d'information sur les Directives et les activités de la FAO sur la gouvernance foncière, veuillez consulter le site: <http://www.fao.org/nr/tenure/fr/>.

# Améliorer les moyens d'enregistrer les droits fonciers

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO approuve ou recommande ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

ISBN 978-92-5-209839-3

© FAO, 2017

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherche ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction et d'adaptation ainsi qu'à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à l'adresse [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) ou adressée par courriel à: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) et peuvent être achetés par courriel adressé à [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org).

# Table des matières

Préface . . . . .	V
Remerciements . . . . .	VI
<b>1. À propos de ce guide</b>	<b>3</b>
Un guide nécessaire . . . . .	3
Lecteurs visés par ce guide . . . . .	4
Questions abordées dans ce guide . . . . .	4
Enregistrer les droits, les Directives et le présent guide . . . . .	5
Terminologie . . . . .	6
Les avantages d'enregistrer les droits . . . . .	7
Les obstacles à l'enregistrement des droits . . . . .	8
<b>2. Le choix entre remanier un système ou passer à un nouveau système</b>	<b>11</b>
Points essentiels de ce chapitre . . . . .	11
Considérations d'ordre général . . . . .	12
Les différences entre les systèmes d'enregistrement . . . . .	12
Choisir les résultats souhaités . . . . .	13
Transferts de droits . . . . .	13
Prêts hypothécaires . . . . .	14
Indemnisation . . . . .	15
Considérations sur le choix entre améliorer un système existant ou le convertir en un nouveau système . . . . .	15
Améliorer l'organisation des archives . . . . .	16
<b>3. Améliorer les services aux usagers</b>	<b>21</b>
Points essentiels de ce chapitre . . . . .	21
Références rapides à d'autres parties du guide abordant le service aux usagers . . . . .	22
Identifier les usagers . . . . .	22
Adopter des normes de service . . . . .	22
Améliorer la communication avec les usagers . . . . .	23
Informers les usagers . . . . .	23
Comment offrir de meilleurs services aux usagers permet de réduire la corruption . . . . .	24
Recueillir les opinions des usagers . . . . .	24
Améliorer les services pour le public féminin . . . . .	25
Améliorer les services pour les groupes spéciaux et les populations vulnérables et marginalisées . . . . .	26
Comment les services peuvent-ils être améliorés grâce à des procédures plus efficaces . . . . .	27
Comment l'aide juridique peut-elle appuyer la prestation de services . . . . .	28
<b>4. Améliorer les bureaux</b>	<b>31</b>
Points essentiels de ce chapitre . . . . .	31
Améliorer l'accès aux bureaux . . . . .	32
Séparer les fonctions d'accueil des fonctions administratives . . . . .	32
Améliorer la conception des bureaux . . . . .	33
Comment l'amélioration des bureaux peut contribuer à réduire la corruption . . . . .	35
<b>5. Améliorer la gestion</b>	<b>37</b>
Points essentiels de ce chapitre . . . . .	37
Améliorer les aspects institutionnels . . . . .	38
Améliorer la planification et le suivi . . . . .	38

Exemples de perspectives futures, d'objectifs, de plans stratégiques et plans de développement . . . . .	39
Améliorer la gestion des finances . . . . .	40
Lutter contre la corruption . . . . .	41
Amélioration continue et gestion des changements . . . . .	42
Gérer les décisions difficiles . . . . .	43
<b>6. Améliorer les ressources humaines</b>	<b>45</b>
Points essentiels de ce chapitre . . . . .	45
Politiques et protocoles concernant les ressources humaines . . . . .	46
Politiques concernant les ressources humaines . . . . .	46
Code de conduite et d'éthique . . . . .	46
Exemples de politiques ayant trait aux ressources humaines . . . . .	47
La formation du personnel . . . . .	48
Développer un programme de formation . . . . .	48
Formation concernant l'égalité entre les genres et pour les personnes ayant des besoins spécifiques . . . . .	49
Suivi et notification des résultats des formations . . . . .	49
Préparer des cours de formation . . . . .	50
<b>7. Améliorer les moyens de répondre à la fraude, aux erreurs et aux conflits</b>	<b>53</b>
Points essentiels de ce chapitre . . . . .	53
Améliorer les moyens de gérer la fraude . . . . .	54
Comprendre la fraude . . . . .	54
Comment utiliser le fonds d'indemnisation en cas de fraude ou d'erreurs . . . . .	54
Gérer le risque de fraude . . . . .	56
Améliorer les moyens de gérer les erreurs . . . . .	56
Mettre en place un manuel de procédures pour répondre à la fraude et aux erreurs . . . . .	57
Améliorer la gestion des différends avec le registre foncier . . . . .	57
Le rôle du registre dans les différents types de conflits . . . . .	58
Comment les formulaires standards peuvent améliorer la qualité des informations . . . . .	59
<b>8. Utiliser les technologies de l'information et de la communication</b>	<b>61</b>
Points essentiels de ce chapitre . . . . .	61
Les possibilités de mise en œuvre de solutions TIC . . . . .	62
Les avantages et les risques de mettre en place des TIC . . . . .	63
Stratégie de conversion en archives numériques . . . . .	65
Numérisation des archives . . . . .	65
Conservation des archives . . . . .	66
Considérations juridiques . . . . .	66
<b>9. Améliorer les cadres politique et juridique</b>	<b>69</b>
Points essentiels de ce chapitre . . . . .	69
Le cadre politique et le registre foncier . . . . .	70
Réviser la législation concernant le registre foncier . . . . .	70
Arrêtés, réglementations, ordonnances et décisions et instructions connexes . . . . .	71
<b>10. Considérations futures</b>	<b>75</b>
Points essentiels de ce chapitre . . . . .	75
Attentes et préoccupations des citoyens et des usagers plus importantes . . . . .	76
Les solutions des registres fonciers . . . . .	77
<b>Annexe: Que disent les Directives à propos de l'enregistrement des droits?</b>	<b>79</b>

# Préface

Le 11 mai 2012, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale adoptait les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (les Directives). En promouvant des droits fonciers garantis et un accès équitable aux terres, aux pêches et aux forêts, les Directives s'attachent à contribuer aux efforts mondiaux et nationaux visant à éradiquer la faim et la pauvreté.

Le premier principe général des Directives s'adresse aux États, afin qu'ils reconnaissent et respectent tous les droits fonciers légitimes et ceux qui les détiennent. Il appelle les États à prendre des mesures raisonnables pour identifier, enregistrer et respecter les droits fonciers légitimes et leurs titulaires, qu'ils soient officiellement enregistrés ou non. Enregistrer les droits fonciers, grâce à des systèmes d'enregistrement foncier, de cadastre ou d'octroi de permis, peut se révéler important pour reconnaître et préserver ces droits.

Il existe de nombreux systèmes d'enregistrement de droits fonciers à travers le monde, qui permettent d'assurer la sécurité foncière et apportent d'autres avantages aux personnes qui détiennent ces droits. Mais il existe aussi de nombreux systèmes qui fonctionnent mal, confrontés à certains obstacles, involontaires ou délibérés, qui empêchent les populations d'utiliser ces systèmes. Ce guide fournit des conseils pratiques pour améliorer les méthodes actuelles d'enregistrement des droits de manière à ce que les protections et les avantages offerts par les systèmes d'enregistrement puissent être accessibles à tous sans discrimination.

Ce guide fait partie d'une série de guides techniques apportant des conseils sur les différentes façons d'améliorer la gouvernance foncière, conformément aux Directives. Il s'accompagne d'un autre guide de la série qui traite de la création d'un nouveau système d'enregistrement des droits et de la manière d'enregistrer des droits pour la première fois.

# Remerciements

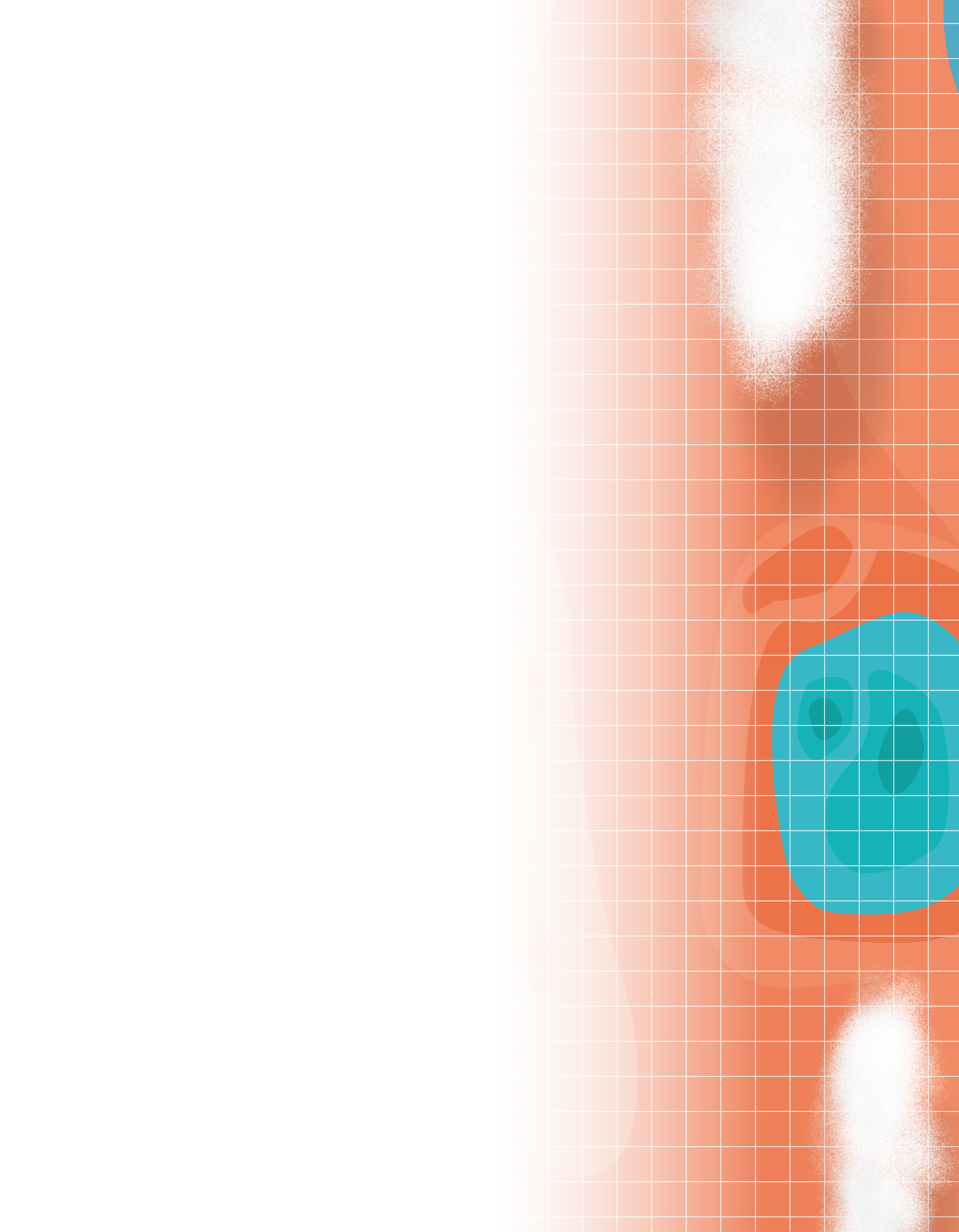
Ce guide technique, intitulé *Améliorer les moyens d'enregistrer les droits fonciers*, a été préparé par David Palmer et Anthony Lamb avec les contributions de Gavin Adlington, Safia Aggarwal, Anni Arial, Tea Dabrundashvili, Fernando de la Puente, David Egiashvili, Victor Endo, Vladimir Evtimov, Don Gilmour, Louisa Jansen, Sonila Jazo, Bengt Kjellson, Odame Larbi, Jonathan Lindsay, John Manthorpe, Robin McLaren, Rebecca Metzner, Sergio Nasarre, Neil Pullar, Cecilie Ravn-Christensen, StefanieRüntz, Eugene Rurangwa, Rummyana Tonchovska, Paul van der Molen et Margret Vidar.

Il a été enrichi par la révision d'une version préliminaire effectuée par Haddis Akbari, Alberto Andrade, Malcolm Childress, Lorenzo Cotula, Peter Dale, Ivan Ford, Lionel Galliez, Willy Giacchino, Renée Giovarelli, Charisse Griffiths-Charles, Lynn Holstein, Peter Laarakker, Hugues Marcard, John McLaughlin, Robert Mitchell, Didier Nourissat, Elizabeth Stair, Stefan Svenson et Mika Törhönen.

Ce guide a été édité par Shannon Russell tandis que la mise en page a été réalisée par Luca Feliziani.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) remercie le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Ministère du développement international) pour sa contribution financière à la préparation de ce guide.





Ce guide vise à sensibiliser les personnes détenant des droits fonciers sur l'importance d'inventorier ou d'enregistrer ces droits, et notamment les personnes ne disposant pas ou peu de systèmes pour le faire. Il fournit des conseils pratiques sur les moyens d'améliorer l'enregistrement des droits fonciers, en permettant notamment de surmonter les obstacles qui empêchent les populations d'utiliser ces systèmes d'enregistrement.

Grâce aux conseils qu'il prodigue, ce guide reflète les principes et les pratiques, reconnus internationalement, des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (les Directives) (voir la section [Enregistrer les droits, les Directives et le présent guide](#) de ce chapitre).

Le présent chapitre décrit pourquoi ces conseils sont nécessaires, présente ce qui est abordé dans le guide et montre la manière de l'utiliser et par qui.

## Contents

Page 3

Un guide nécessaire

Page 4

Lecteurs visés par ce guide

Page 4

Questions abordées dans ce guide

Page 5

Enregistrer les droits, les Directives et le présent guide

Page 6

Terminologie

Page 7

Les avantages d'enregistrer les droits

Page 8

Les obstacles à l'enregistrement des droits

# 1. À PROPOS DE CE GUIDE

## UN GUIDE NÉCESSAIRE

Des systèmes d'enregistrement des droits fonciers existent dans presque tous les pays du monde. La plupart de ces systèmes traitent des droits fonciers et sont parfois appelés systèmes d'enregistrement foncier, systèmes d'actes fonciers (*deeds systems*), systèmes de titres de propriété (*title systems*) et cadastre (bien que certains termes – comme le cadastre – puissent être interprétés différemment selon les pays). Certains systèmes, élaborés pour traiter des droits fonciers, s'occupent aussi des droits forestiers (notamment lorsque l'accès aux forêts est subordonné à la détention de droits fonciers) et de certains droits s'appliquant aux pêches (par ex., le registre foncier de l'Angleterre et du Pays de Galles du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord permet d'enregistrer également ce type de droits). En outre, il existe aussi des systèmes qui s'occupent d'autres droits que les simples droits fonciers. Il s'agit par exemple des systèmes destinés à enregistrer les droits d'usage des forêts, les parts de pêche, les droits s'appliquant à l'eau et aux minerais.

Nombreux sont les systèmes d'enregistrement de droits fonciers qui ont déjà prouvé leur efficacité et sont bénéfiques aux individus et à la société, en améliorant la sécurité foncière et en encourageant des transactions transparentes sur les transferts de droits, mais aussi en contribuant à plus de bien-être économique et social et en apportant des services administratifs variés (voir [Les avantages d'enregistrer les droits](#) dans ce chapitre).

De la même manière, il existe de nombreux exemples de systèmes n'apportant pas de tels avantages. Certaines populations peuvent être confrontées à des obstacles, placés de manière involontaire ou délibérée, qui les empêchent d'utiliser ces systèmes. Parfois, le constat est évident: de longues files d'attente, des piles désorganisées d'archives en mauvaises conditions posées sur les sols et les bureaux, du personnel indifférent, impoli ou qui demande ouvertement des pots-de-vin. Certains indices ne sont parfois pas visibles: les personnes qui n'utilisent pas ces systèmes en raison de ces obstacles sont absentes (voir [Les obstacles à l'enregistrement des droits](#) dans ce chapitre). Certains obstacles naissent en raison de problèmes de capacités, limitant l'accès aux informations contenues dans

les systèmes d'enregistrement et leur fiabilité. D'autres obstacles sont causés par les intérêts personnels, qui provoquent des défaillances afin d'en tirer profit pour recevoir des pots-de-vin.

Des systèmes fonctionnant mal représentent une lourde charge pour la société. Des informations incomplètes et inexactes ne reflètent pas correctement la réalité des dispositifs fonciers. Au lieu d'identifier clairement qui détient des droits et à quelles conditions, les systèmes sont source de confusion et de conflits lorsque les archives sont contradictoires, incomplètes ou manquantes ou lorsqu'elles ont été modifiées suite à des manipulations de fraude et de corruption. En outre, une administration foncière faible peut provoquer des défaillances sociétales plus générales, en contribuant à un développement non durable, des carences dans les marchés et des stratégies d'imposition non adaptées.

Un des coûts majeurs pour la société est que des systèmes défaillants ne permettent pas de répondre aux besoins des personnes pauvres et de celles, vulnérables, qui risquent de perdre leurs droits fonciers. Par conséquent, les droits fonciers de ces personnes peuvent ne pas être reconnus et protégés de manière officielle. Des systèmes peuvent aussi être utilisés pour légitimer des droits fonciers de personnes qui se sont appropriées de manière illégale ou injustifiée des terres, des pêches et des forêts utilisées par des personnes pauvres à une époque antérieure. Les obstacles imposés peuvent aussi faire augmenter les coûts à un niveau tel que les pauvres se retrouvent en grande difficulté, voire dans l'impossibilité, d'utiliser un système. Ils peuvent ne jamais bénéficier des bienfaits et de la protection que ces systèmes sont censés apporter aux droits fonciers. Quand les personnes pauvres ont réussi à bénéficier de ces bienfaits et cette protection, les insuffisances du système peuvent le leur faire perdre. Des améliorations sont nécessaires pour garantir que ces bienfaits et cette protection soient accessibles à tous sans discrimination.

Des systèmes défaillants coûtent aussi énormément à la société en entraînant la perte de l'argent investi pour créer de tels systèmes. Le coût de la mise en place initiale des archives foncières est en général très cher, notamment pour recenser les personnes titulaires de droits en même temps que le système est mis en place. Or, les informations contenues dans les archives sont évolutives: à mesure que les titulaires de droits

décéderont, leurs héritiers devront mettre à jour les archives ou alors un acquéreur devra prendre les mesures nécessaires si les droits sont vendus. Ainsi, à moins que le système fonctionne bien, il deviendra vite obsolète et de fait, moins utile. De nombreux exemples montrent des archives devenues obsolètes car personne n'a considéré utile de les modifier. L'investissement public initial se dégrade au fil du temps. Des mesures positives sont nécessaires pour s'assurer que les systèmes sont durables.

Pour évaluer simplement un système, il suffit de prendre en compte son degré d'utilisation par les usagers, le nombre de ses usagers et la qualité de leur expérience. Offrir un service de qualité aux usagers doit être central dans les projets d'amélioration des systèmes.

## LECTEURS VISÉS PAR CE GUIDE

Ce guide est destiné aux personnes chargées d'améliorer un système d'enregistrement de droits fonciers. Ainsi, on estime que les lecteurs sont déjà familiers avec l'enregistrement de droits. Si le lectorat visé est défini d'une seule manière, il a en revanche différentes responsabilités (par ex., opérations techniques, gestion, réglementations et législation) et est issu de différents secteurs (par ex., secteurs public et privé), avec différents parcours (par ex., issu du secteur juridique, chargé des relevés de terrain ou travaillant dans le secteur des technologies de l'information et des communications [TIC]). Il est également admis que les lecteurs peuvent avoir différentes interprétations des aspects concernant l'enregistrement des droits dues aux différences entre leurs pays.

En outre, de nombreuses personnes ayant affaire à un système d'enregistrement pourront trouver le guide utile lorsqu'il faudra négocier des améliorations ayant trait à la communication, à des mesures anti-corruption, aux services aux usagers, aux comités d'usagers et au partage d'information. Parmi ces personnes, on peut compter les titulaires de droits et leurs associations (par ex., les associations de propriétaires ou d'usagers), des professionnels (avocats, notaires, géomètres, agents immobiliers), les banques et autres bailleurs, le secteur universitaire, la société civile et les organisations à but non lucratif (par ex., les personnes œuvrant pour aider les plus pauvres ou pour protéger l'environnement), les tribunaux, les responsables et personnels d'autres agences chargées de l'administration foncière. Ce guide peut aussi être utile à l'administration publique, aux instances gouvernementales locales, à l'administration fiscale et aux agences chargées du développement des infrastructures, ainsi que pour des questions de protection des données personnelles et d'accès aux enregistrements publics.

## QUESTIONS ABORDÉES DANS CE GUIDE

Ce guide fournit des conseils d'ordre général sur les moyens d'améliorer l'enregistrement des droits. Comment les systèmes peuvent-ils proposer des services de bonne qualité, en temps et en lieu utiles, à des coûts abordables et de façon permanente?

Les systèmes existants sont très variés. Dans certains, un transfert de droits aura lieu lors de son enregistrement au registre

foncier tandis que dans d'autres, il sera effectué à l'occasion d'un contrat. Certains attestent de la validité des droits par une simple preuve, comme un certificat, tandis que d'autres l'attestent par un titre définitif. D'autres différences entre les systèmes sont fonction des cadres juridiques au sein desquels ils fonctionnent; par exemple, selon le droit civil ou la *common law*, ou selon un mélange entre droit romain, législation coutumière ou religieuse.

Tous ces différents systèmes ont montré qu'ils pouvaient bien fonctionner, et des systèmes performants comptent de nombreuses pratiques en commun. Une grande partie de ce guide est consacrée à ces éléments que des systèmes efficaces ont en commun. Il fournit des orientations sur les questions pouvant améliorer la plupart des systèmes, en dehors de leurs règles spécifiques. Son objet principal est de définir comment des systèmes peuvent devenir mieux adaptés aux personnes qui les utilisent.

- ◆ Le chapitre 2 aborde une question qui revient souvent lorsque le système d'enregistrement est désordonné, improductif et inefficace: Le système doit-il être remplacé par un système nouveau, différent, ou faut-il tenter d'améliorer le système existant? Il existe plusieurs formes différentes de systèmes d'enregistrement, et ces différentes formes peuvent aboutir à des résultats différents pour une même situation; par exemple, une transaction effectuée dans certaines circonstances sera considérée comme valide dans certains systèmes et non valide dans d'autres. Si un nouveau système doit être mis en place, quels seront les résultats souhaités en fonction des situations précises? Les résultats désirés doivent orienter le choix d'un système, et non l'inverse. Ce chapitre montre comment différents types de systèmes peuvent donner des résultats différents pour une même situation et examine les conséquences de passer d'un système à un autre.
- ◆ Le chapitre 3 donne quelques éléments simples pour améliorer les relations avec les usagers. Il traite aussi de l'importance de répondre aux besoins des usagers de sexe féminin ou de ceux qui nécessitent un traitement spécifique.

Le sujet de l'amélioration du service aux usagers fait l'objet de six domaines spécifiques:

- ◆ Le chapitre 4 vise à améliorer la conception des bureaux au profit des usagers mais aussi pour améliorer la sécurité.
- ◆ Le chapitre 5 identifie les améliorations à apporter au niveau de la gestion. Un bon service clientèle repose sur une évaluation de la faisabilité et un plan stratégique, mais aussi sur des modèles financiers durables.
- ◆ Le chapitre 6 présente des mesures à prendre pour s'assurer que le personnel dispose des connaissances, compétences et capacités pour dispenser les services requis aux usagers.
- ◆ Le chapitre 7 aborde le besoin de réduire la fraude et les erreurs. Plus l'information sera de qualité, plus le système sera à même de servir les usagers et moins les choses risqueront de mal tourner. Ce chapitre se penche aussi sur la façon de gérer les conflits avec les usagers.
- ◆ Le chapitre 8 traite de l'utilisation des TIC pour améliorer le système d'enregistrement. Mettre en place des TIC offre de nombreux avantages, mais une certaine prudence est de mise.

- ◆ Le chapitre 9 aborde ce qui peut être fait pour améliorer les politiques et les cadres juridiques correspondants. Certaines améliorations nécessiteront des changements dans les politiques et la législation.
- ◆ Le chapitre 10 constate que les contextes au sein desquels s'opèrent les enregistrements de droits sont en évolution constante et donne un bref aperçu des développements susceptibles d'avoir des effets sur l'enregistrement des droits dans un avenir proche.
- ◆ Enfin, l'annexe met l'accent sur des points des Directives qui sont importants pour l'enregistrement des droits fonciers. Elle vise à aider à la lecture des Directives mais ne s'y substitue pas.

Ce guide décrit de manière relativement concise les moyens d'améliorer l'enregistrement des droits fonciers. Ce n'est pas une somme encyclopédique visant à traiter le sujet de manière exhaustive. Ce n'est pas non plus un manuel: il ne fournit pas d'orientations détaillées, dans la mesure où ces dernières seraient utiles seulement si elles étaient replacées dans le contexte juridique et administratif spécifique d'un État en particulier.

Ce guide vise à faire surmonter les obstacles qui empêchent ou découragent les populations d'utiliser les systèmes existants. Des obstacles aussi empêchent ces personnes d'enregistrer leurs droits pour la première fois; par exemple, lors de ce qu'on appelle couramment la «première inscription». Faire tomber ces obstacles est fondamental pour s'assurer que tous, les pauvres comme les riches, puissent profiter équitablement des systèmes d'enregistrement sans crainte des discriminations. En outre, il est important d'évaluer les situations où un nouveau système sera efficace et celles où il ne sera pas forcément adapté. Ces thèmes sont en dehors de portée du présent guide mais sont abordés dans le guide d'accompagnement [Créer un système d'enregistrement des droits fonciers et procéder à une première inscription](#).

## ENREGISTRER LES DROITS, LES DIRECTIVES ET LE PRÉSENT GUIDE

Des orientations sur les systèmes d'enregistrement des droits fonciers sont proposées dans les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, adoptées officiellement en mai 2012 par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (voir <http://www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf>).

Les Directives ont été élaborées sur la base d'un processus mondial de consultation et ont été finalisées dans le cadre de négociations entre les gouvernements représentant différents points de vue sur les plans économique, social, culturel, religieux et environnemental

et avec la participation de la société civile et du secteur privé. Elles représentent ainsi un consensus international sans précédent sur les principes et les pratiques à adopter.

L'objectif des Directives est d'améliorer la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts au profit de tous, en accordant une attention particulière aux populations vulnérables et marginalisées (voir les Directives, paragraphe 1.1). Les dix principes de mise en œuvre prescrivent que les États et autres adoptent des approches qui respectent la dignité humaine, non-discriminatoires et en faveur de l'égalité des sexes, qui permettent de consulter les parties prenantes et de s'investir auprès d'elles, d'appliquer l'état de droit, de tenir les personnes responsables de leurs actes et d'assurer la transparence, et d'améliorer de manière continue les programmes, lois et autres questions relatives aux régimes fonciers. L'annexe du présent guide recense certaines des pratiques recommandées pour améliorer l'enregistrement des droits qui sont décrites dans les Directives. L'annexe vise à faciliter la lecture des Directives mais ne s'y substitue pas.

Ce guide est axé sur la contribution de systèmes d'enregistrement efficaces à la gouvernance foncière au profit de tous, y compris des populations vulnérables et marginalisées qui sont souvent négligées. Ce faisant, il reflète les Directives.

Ce guide justifie les efforts consacrés à l'enregistrement des droits sur les terres, les pêches et les forêts mais aussi d'autres droits, comme les droits d'accès à l'eau ou aux ressources minérales. L'avant-propos des Directives, négocié en même temps que les Directives elles-mêmes, souligne que les États peuvent tenir compte de la gouvernance de l'eau et d'autres ressources naturelles lorsqu'ils mettront en application les présentes Directives.

Lorsque différents types de droits sont enregistrés dans différents systèmes, ces derniers devraient être reliés par un cadre intégré permettant le partage d'informations (voir les Directives, paragraphe 17.2). Procéder ainsi permet d'identifier et de protéger tous les droits (qu'ils s'appliquent aux terres, aux pêches ou aux forêts); par exemple, en cas de propositions d'expropriation de la part de l'État, d'investissements du secteur privé ou de mesures contre le changement climatique, etc. Si ce guide prend en considération les systèmes d'enregistrement des droits applicables aux pêches et aux forêts, il décrit bien plus abondamment les expériences en matière d'enregistrements de droits applicables aux terres, tout simplement du fait de la longue histoire des systèmes cadastraux et d'enregistrement foncier et du grand nombre de ces systèmes existant dans le monde.

Ce guide concerne l'enregistrement d'un vaste éventail de droits fonciers, y compris les droits publics, privés, communautaires, collectifs, autochtones et coutumiers (voir les Directives, paragraphe 2.4), et ceux basés sur les régimes fonciers informels (voir les Directives, section 10). Par exemple, il peut être utilisé pour améliorer les systèmes qui inventorient des droits fonciers coutumiers tout comme ceux qui inventorient des droits de propriété privée, dans la mesure où une grande partie de ce guide est consacrée aux éléments communs des systèmes efficaces plutôt qu'à leurs différences. Toutefois, ce guide pose comme postulat que les droits devant être enregistrés sont des droits fonciers qui ont déjà fait l'objet d'une reconnaissance légale. C'est pourquoi les personnes chargées d'enregistrer des droits doivent disposer d'informations claires sur les droits pouvant être enregistrés ou non.

**La complexité et les variations qui existent dans l'enregistrement des droits à travers le monde compliquent les discussions portant sur l'amélioration des droits fonciers. S'adapter à cette diversité de façon précise nécessiterait l'emploi d'un vocabulaire qui deviendrait fastidieux et rendrait le texte difficile à lire. Pour faciliter la lecture de ce guide, certaines simplifications ont été introduites:**

## ÉTATS

### **Lieux dans lesquels sont mis en place les systèmes d'enregistrement**

Certains systèmes fonctionnent au niveau national tandis que d'autres fonctionnent au niveau des juridictions, telles que les provinces, les États internes ou d'autres régions autonomes. Ce guide emploie le terme d'«État» pour couvrir toutes ces juridictions, qu'elles soient nationales ou infranationales.

## ENREGISTREMENT

### **Reconnaissance des droits associés aux régimes fonciers**

Conformément aux Directives, est utilisée l'expression «enregistrement des droits». Elle s'applique à l'enregistrement des droits dans les États où le terme «enregistrement» est utilisé.

## SYSTÈME D'ENREGISTREMENT

### **Système qui enregistre les droits fonciers**

Les systèmes d'enregistrement des droits fonciers sont souvent nommés de manière différente selon les États; par exemple, systèmes d'enregistrement foncier et systèmes cadastraux. Conformément aux Directives, le terme «système d'enregistrement» sera utilisé pour couvrir tous les types de ces systèmes.

## REGISTRE FONCIER

### **Organisation chargée du système d'enregistrement**

Dans certains États, les archives sur les droits et les archives sur les parcelles sont gérées par un seul organisme. Pour ces États, le terme de «registre foncier» désigne ces organismes autonomes. Dans d'autres États, deux organismes «couplés» existent, l'un étant chargé de l'enregistrement des droits tandis que l'autre se charge de l'enregistrement des parcelles. Pour ces États, le terme «registre foncier» s'applique aux deux organismes, selon qu'il convient.

## PARCELLE

### **Superficie sur laquelle s'appliquent les droits fonciers**

Les Directives font référence à des parcelles, des exploitations et à d'autres unités spatiales, en reconnaissant que pour certains contextes, des termes autres que «parcelle» seraient plus appropriés. Pour simplifier le présent texte, le terme «parcelle» est utilisé, terme qui doit être entendu également pour couvrir d'autres unités spatiales, le cas échéant. Dans un souci de simplifier davantage, le terme «parcelle» comprend tout bâtiment ou autre construction pouvant être érigé sur la parcelle.

## PERSONNES

### **Titulaires de droits fonciers**

Toute une gamme de personnes et d'organisations peuvent détenir des droits, que ce soit individuellement ou conjointement. Elles peuvent détenir ces droits en tant que personnes physiques (êtres humains) ou personnes légales (êtres humains) ou personnes légales (entreprises, associations, gouvernements, autorités traditionnelles, etc.). Ce guide utilise le terme «personnes» pour désigner à la fois les personnes physiques et les personnes légales/juridiques. Il recouvre les propriétaires tout comme les personnes détenant d'autres droits fonciers sur la parcelle.

## USAGERS

### **Personnes utilisant les services du registre foncier**

De nombreuses personnes utilisent les informations et les services d'un registre foncier, provenant aussi bien du secteur public (ministères, agences, etc.) que du secteur privé (particuliers, sociétés, associations, banques, etc.). Ce guide utilise le terme d'«usagers» pour désigner les personnes qui utilisent le registre foncier.

## PROFESSIONNELS

### **Spécialistes extérieurs au registre foncier qui fournissent des services aux usagers**

Les usagers sont souvent assistés par des spécialistes formés et diplômés qui donnent des conseils et préparent les documents préalables à l'enregistrement. Ces spécialistes sont notamment des avocats, notaires, géomètres et agents immobiliers. Ce guide utilise le terme «professionnels» pour désigner ces spécialistes qui aident les usagers auprès du registre foncier.

## LES AVANTAGES D'ENREGISTRER LES DROITS

L'enregistrement des droits fonciers peut être bénéfique aux personnes titulaires de droits mais aussi à la société dans son ensemble. Les avantages éventuels sont :

**Une meilleure sécurité foncière:** L'enregistrement public des droits peut permettre d'améliorer la sécurité foncière de deux façons. Tout d'abord, le fait que les informations sur les droits soient facilement accessibles à tous renforce la sécurité foncière. Si les gens ignorent que des droits existent, ils peuvent, par inadvertance, faire quelque chose qui va à l'encontre de ces droits. Par exemple, si les fonctionnaires du gouvernement ignorent que des personnes détiennent déjà des droits fonciers légitimes sur une zone, ils peuvent décider de réattribuer cette zone pour qu'elle soit utilisée par d'autres personnes, notamment des personnes déplacées ayant besoin d'être réinstallées ou des investisseurs qui cherchent à accroître la production agricole. Lorsque les informations sur les droits ne sont pas facilement accessibles, il est plus facile pour une personne d'acquiescer ces droits de manière illégale, notamment par la fraude. Les personnes ne sont pas en mesure de s'opposer si elles ignorent que de mauvaises actions sont en cours.

Deuxièmement, lorsque les systèmes apportent une reconnaissance juridique des droits, ils ouvrent aussi la voie à une protection juridique de ces droits. Lorsque des personnes ont leurs droits et leurs parcelles enregistrés, elles peuvent jouir des avantages établis par la législation. Si des différends émergent, les enregistrements peuvent être utilisés lors de la médiation ou auprès des tribunaux pour déterminer qui détient les droits. La nature de la protection juridique fournie dépend du cadre juridique du système d'enregistrement et donc varie d'un pays à l'autre.

**Un meilleur fonctionnement des marchés:** Les marchés, comme ceux de la vente et la location, sont d'importants moyens d'accès aux ressources naturelles pour de nombreuses personnes. Les systèmes d'enregistrement peuvent assister les marchés dans leur fonctionnement en fournissant des informations fiables. Lors d'un transfert entre personnes étrangères, le vendeur a en général une meilleure connaissance de la parcelle et des droits qui y sont associés. Lorsque les systèmes ne disposent pas d'enregistrements fiables, les gens effectueront en général des transactions uniquement avec des personnes qu'elles connaissent ou qui leur ont été recommandées par quelqu'un de confiance. En donnant des informations fiables, un système permet à une personne d'être assurée du droit d'un vendeur à vendre. Il réduit l'asymétrie de l'information entre les parties à la transaction et introduit ainsi un niveau de confiance envers les institutions et une meilleure transparence qui permettent à des personnes qui ne se connaissent pas de conclure des affaires.

Des droits et des parcelles enregistrés rassurent davantage les banques et les établissements de crédit à prêter de l'argent, car les créanciers ont plus l'assurance de savoir qui détient les

droits et quelles sont les caractéristiques de la parcelle. Les propriétaires de droits enregistrés peuvent trouver plus aisé d'obtenir un prêt que les propriétaires de droits non enregistrés. Toutefois, des facteurs tels que la capacité de remboursement de l'emprunteur éventuel (c'est-à-dire son revenu) et sa propension à rembourser (c'est-à-dire ses antécédents de crédit) sont davantage pris en considération par les créanciers que l'existence d'une caution sous la forme de droits enregistrés sur une parcelle.

**Un bien-être économique et social amélioré:** Les personnes ayant des droits garantis sur une parcelle peuvent se sentir plus confiantes pour la louer à d'autres, l'utiliser pour leurs activités, investir dans celle-ci et y apporter d'autres améliorations. Représentant le plus gros capital d'actifs dans tout État, une gestion et une utilisation efficaces de ce capital peut augmenter la richesse nationale et profiter à tous les niveaux de revenus de la société. Les pouvoirs publics seront plus susceptibles de fournir des services dans des zones où les droits sont reconnus. Dans la mesure où les personnes pourront profiter des services disponibles, elles seront plus à même de se sentir bien installées et plus sûres socialement. Lorsque les gens se sentent en sécurité foncière, ils ont plus tendance à investir dans l'amélioration de leurs biens, que ce soit dans un but économique ou pour améliorer leur qualité de vie, grâce notamment à de meilleurs logements.

**Un meilleur appui à d'autres tâches administratives:** Les systèmes d'enregistrement fournissent aux citoyens, aux gouvernements et à d'autres, des informations sur les parcelles et les droits à des fins multiples. Ces systèmes forment un élément central des infrastructures de données spatiales nationales, qui permettent d'associer les informations sur les régimes fonciers à celles provenant d'autres sources (voir les Directives, paragraphe 6.5). Les enregistrements peuvent être utilisés pour des raisons très différentes allant de la gestion des catastrophes et des situations d'urgence au recouvrement des impôts fonciers annuels de manière à financer les services locaux. Ils peuvent aussi être utilisés dans les cas d'expropriation en faveur d'infrastructures et autres projets de développement publics.

**Conservation et protection environnementales améliorées:** Lorsque les personnes sont sûres de leurs droits, elles sont plus disposées à prendre soin des ressources et à éviter des actions destructives à court terme qui aboutissent à l'érosion, la dégradation des sols et la perte de la végétation. Les systèmes d'enregistrement fournissent également des informations utiles aux agences gouvernementales chargées de la gestion de l'environnement et du changement climatique. Par exemple, les agences gouvernementales ne peuvent ni projeter ni mettre en place des plans destinés à protéger des sites d'importance environnementale et culturelle à moins qu'elles sachent qui détient l'autorité sur ces ressources.

**Un meilleur appui en cas d'urgence:** Des enregistrements fiables, garantis en cas de catastrophes naturelles, fournissent une base pour rétablir ou améliorer les conditions qui existaient avant la catastrophe.

## LES OBSTACLES À L'ENREGISTREMENT DES DROITS

Certains systèmes d'enregistrement profitent seulement à une petite partie de la population au sein des États, comme à des groupes sociaux spécifiques. Des procédures complexes, onéreuses et chronophages peuvent constituer des obstacles insurmontables pour des populations dans l'incapacité de pouvoir s'offrir les services de professionnels pour résoudre les problèmes qu'elles rencontrent pour enregistrer leurs

droits. D'autres obstacles apparaissent lorsque les bureaux du registre foncier sont accessibles uniquement depuis les grands centres urbains, situés souvent très loin de leurs foyers.

Les populations peuvent ressentir que les coûts et autres charges qui pèsent sur l'enregistrement de leurs droits fonciers l'emportent sur un quelconque avantage qu'ils pourraient en retirer, notamment lorsque les coûts d'enregistrement sont plus élevés que la valeur financière de la parcelle. Par conséquent, ceux qui acquièrent des droits grâce à un héritage ou par un achat peuvent ne pas être incités à mettre à jour leurs droits pour notifier ces changements. Au fil du temps, les informations contenues dans le système deviennent obsolètes et ne peuvent plus être utilisées efficacement par les particuliers, ou pour le bénéfice de toute la société.

Certaines personnes peuvent être empêchées d'utiliser les systèmes pour de nombreuses raisons, comme le montre le tableau ci-après.

PROBLÈMES	OBSTACLES	EXEMPLES DE MOYENS PERMETTANT DE RÉSOUDRE LES PROBLÈMES ET DE SURMONTER LES OBSTACLES
<p>Une personne détient des droits reconnus de manière légitime mais ne sait pas comment procéder pour les enregistrer.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Aucune information n'est disponible.</li> <li>◆ Les informations existent, mais elles sont difficiles à obtenir (par ex., trop loin, trop de formalités, cachées derrière d'autres informations, ou trop coûteuses à obtenir).</li> <li>◆ Les informations sont indéchiffrables car la personne ne sait pas lire.</li> <li>◆ Les informations sont indéchiffrables car la personne est malvoyante.</li> <li>◆ Les informations sont trop compliquées pour être clairement comprises.</li> <li>◆ Les informations ne sont pas dans la bonne langue.</li> </ul>	<p>Obstacles causés par un manque d'informations et de connaissances</p>	<p>Voir:</p> <p>Chapitre 3: <a href="#">Améliorer les services aux usagers</a></p> <p>Chapitre 8: <a href="#">Utiliser les technologies de l'information et de la communication</a></p>
<p>La personne connaît ses droits mais ces droits ne sont pas respectés par d'autres.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Le mari transfère illégalement des droits sans le consentement de son épouse (par ex., la signature de l'épouse a été falsifiée et n'est pas considérée comme importante ou l'épouse est tout simplement ignorée de son mari, des agents, des juges, etc.).</li> <li>◆ Les droits des personnes sont reconnus de manière légitime, mais ils sont ignorés dans la pratique car la personne appartient à un groupe vulnérable ou marginalisé. La loi n'est pas appliquée dans la pratique.</li> </ul>	<p>Obstacles sociaux et culturels</p>	<p>Voir:</p> <p>Chapitre 3: <a href="#">Améliorer les services aux usagers</a></p> <p>Chapitre 5: <a href="#">Améliorer la gestion</a></p> <p>Chapitre 6: <a href="#">Améliorer les ressources humaines</a></p>



PROBLÈMES	OBSTACLES	EXEMPLES DE MOYENS PERMETTANT DE RÉSOUDRE LES PROBLÈMES ET DE SURMONTER LES OBSTACLES
<p>La personne sait comment procéder pour enregistrer ses droits mais ne peut pas accéder au registre foncier.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les bureaux sont trop loin (par ex., le trajet prendra trop de temps, les routes sont en mauvais état).</li> <li>◆ Le bureau n'est pas situé sur le trajet d'un moyen de transport public.</li> <li>◆ L'immeuble n'est pas accessible car la personne souffre d'un handicap physique (trop d'escaliers, etc.).</li> </ul>	<p>Obstacles physiques et géographiques</p>	<p>Voir:</p> <p>Chapitre 4: <a href="#">Améliorer les bureaux</a></p> <p>Chapitre 8: <a href="#">Utiliser les technologies de l'information et de la communication</a></p>
<p>La personne peut accéder aux bureaux du registre, mais ne peut assumer les coûts de la procédure.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les frais et taxes à payer au registre sont trop élevés.</li> <li>◆ Les honoraires des professionnels (géomètres, juristes, notaires) sont trop élevés.</li> <li>◆ Les frais annexes sont trop élevés (perte de revenus en raison de la visite aux bureaux, etc.).</li> </ul>	<p>Obstacles financiers</p>	<p>Voir:</p> <p>Chapitre 3: <a href="#">Améliorer les services aux usagers</a></p> <p>Chapitre 5: <a href="#">Améliorer la gestion</a></p>
<p>La personne peut assumer les coûts, mais ne peut accéder au service en même temps ou au moment où elle le souhaiterait.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Il est impossible d'être reçu: les horaires sont limités et il y a de longues files d'attente.</li> <li>◆ Le personnel ne sait pas quoi faire: il n'est pas formé et est incompetent.</li> <li>◆ Le personnel ne retrouve pas les archives, qui sont soit perdues soit introuvables.</li> <li>◆ Les archives ne sont pas fiables et sont inexactes et doivent être corrigées avant que la transaction n'ait lieu.</li> <li>◆ La transaction a pris tellement de temps que la personne a perdu son accès à un financement, etc.</li> </ul>	<p>Capacité faible de fonctionnement du personnel du registre foncier</p> <p>Obstacles réglementaires</p> <p>Obstacles administratifs</p>	<p>Voir:</p> <p>Chapitre 3: <a href="#">Améliorer les services aux usagers</a></p> <p>Chapitre 4: <a href="#">Améliorer les bureaux</a></p> <p>Chapitre 7: <a href="#">Améliorer les moyens de répondre à la fraude, aux erreurs et conflits</a></p> <p>Chapitre 8: <a href="#">Utiliser les technologies de l'information et de la communication</a></p> <p>Chapitre 9: <a href="#">Améliorer les cadres politique et juridique</a></p>
<p>Le registre foncier est accessible par internet mais la personne ne peut l'utiliser.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ La personne ne sait pas comment utiliser un ordinateur ni internet.</li> <li>◆ La personne sait comment utiliser un ordinateur et internet mais il n'y a pas d'ordinateur mis à disposition du public pouvant être utilisé.</li> <li>◆ Le site internet est hors service.</li> <li>◆ La connexion est trop lente.</li> <li>◆ Les liens du site internet sont inactifs et le site lui-même est trop compliqué à utiliser.</li> <li>◆ Le site n'est pas conçu pour les personnes malvoyantes.</li> </ul>	<p>Obstacles liés aux technologies de l'information et de la communication</p>	<p>Voir:</p> <p>Chapitre 8: <a href="#">Utiliser les technologies de l'information et de la communication</a></p>

Améliorer les moyens d'enregistrer les droits fonciers pousse souvent à faire un choix entre remanier le système existant ou le remplacer par un système complètement différent. Remplacer un système existant par un nouveau système ne doit pas être considéré comme une simple question technique visant à modifier la manière de gérer les archives dans la mesure où différents systèmes peuvent produire des résultats différents pour une même situation. Ce chapitre examine les différences notables entre les systèmes et les raisons pour lesquelles ils peuvent produire des résultats différents dans des situations similaires. Il recense également certains des aspects dont il faudra tenir compte pour décider d'une amélioration d'un système existant ou de le remplacer par un système différent.

Si un système fonctionne mal pour cause d'archives désordonnées et confuses, il faudra réorganiser ces archives, qu'il ait été décidé ou non de maintenir le système actuel ou de le transformer en un nouveau. Ce chapitre aborde aussi la manière dont les archives peuvent être organisées, de sorte que les informations sur les parcelles et les droits puissent être retrouvées facilement et rapidement.

## Contents

- Page 11  
Points essentiels de ce chapitre
- Page 12  
Considérations d'ordre général
- Page 12  
Les différences entre les systèmes d'enregistrement
- Page 13  
Choisir les résultats souhaités
- Page 15  
Considérations sur le choix entre améliorer un système existant ou le convertir en un nouveau système
- Page 16  
Améliorer l'organisation des archives

## 2. LE CHOIX ENTRE REMANIER UN SYSTÈME OU PASSER À UN NOUVEAU SYSTÈME

### Points essentiels de ce chapitre

- ◆ Les options pour améliorer l'enregistrement des droits fonciers consistent à laisser en place le système existant et l'améliorer, ou à le remplacer par un système totalement nouveau.
- ◆ Remplacer un système existant par un nouveau système ne doit pas être considéré comme une simple question technique dans la mesure où il existe différentes options entre les systèmes: systèmes probants et conclusifs; systèmes constitutifs et déclaratifs.
- ◆ Différents systèmes peuvent produire des résultats différents pour une même situation, par exemple en cas de fraude. Toutefois, des systèmes apparemment similaires peuvent aussi produire des résultats différents, et des systèmes apparemment différents produire des résultats similaires.
- ◆ Certains systèmes prévoient une indemnisation pour les personnes victimes de fraude. Les personnes habilitées à recevoir une indemnisation varient d'un système à l'autre.
- ◆ Un fonds d'indemnisation doit disposer de suffisamment de ressources pour couvrir toutes les revendications, en cours ou à venir, et doit être approvisionné selon divers moyens, par exemple, par un prélèvement modique effectué sur toute transaction enregistrée.
- ◆ Plutôt que de convertir un système sous une forme différente, de nombreux avantages peuvent être apportés en organisant simplement mieux les archives, par exemple, en s'assurant qu'un identifiant unique a été assigné à toutes les parcelles et que toutes les transactions effectuées sur cette parcelle sont archivées.

## CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

Que peut-on faire d'un système inefficace et dont les archives sont désorganisées et confuses? Il existe deux possibilités simples: le laisser en l'état actuel et l'améliorer, ou le remplacer par un système totalement nouveau. Par exemple, lorsqu'un système d'actes fonciers est peu opérationnel, on propose parfois de le convertir en un système de titres de propriété.

Une façon commune de décrire la différence entre un système d'actes fonciers et un système de titres de propriété est que dans un système d'actes fonciers, le transfert de droits est effectif après signature d'un contrat écrit, les archives disposant d'un justificatif prouvant que les droits appartiennent à quelqu'un. Dans un système de titres de propriété, le transfert de droits est effectif après son enregistrement au registre foncier, et les archives disposent d'une preuve définitive.

Toutefois, les systèmes d'enregistrement sont très variés dans la pratique. Il existe des différences entre les systèmes de titres de propriété, qui entraînent des résultats totalement différents lors de situations précises, comme en cas de fraude. Si la majorité des personnes n'est pas malhonnête et que la plupart des enregistrements concernent des transactions entre des citoyens respectueux des lois, les transactions illégales arrivent tout de même à se faire une place dans les registres fonciers. La fraude n'est pas uniquement le fait de personnes inconnues mais aussi de personnes en qui la victime a confiance, comme la famille, les amis, les partenaires d'entreprise et certains professionnels, comme les avocats.

Ce chapitre analyse un cas de fraude dans lequel le propriétaire initial perd une parcelle suite à une fraude et une autre personne achète cette parcelle en toute bonne foi: seule une de ces deux personnes peut garder un droit sur la parcelle. Dans un certain type de système de titres de propriété, la solution visera à protéger le nouvel acheteur, innocent, et indemniser le propriétaire initial pour la perte encourue. Dans un autre type du même système, la solution sera l'inverse: le propriétaire initial est protégé tandis que l'acheteur innocent est indemnisé pour la perte.

Ainsi, remplacer ou non un système par un autre ne doit pas être considéré comme une simple question technique visant à modifier la manière de gérer les archives. En revanche, ce choix doit être basé sur une analyse des résultats souhaités dans des situations particulières: par exemple, quelle serait la solution la plus juste pour des personnes titulaires de droits fonciers si elles étaient amenées à perdre leurs droits suite à une fraude?

En outre, cette analyse doit aussi se demander si les résultats produits par le système actuel dans certaines situations correspondent déjà aux résultats souhaités. Les problèmes sont-ils imputables au système actuel en raison de la façon dont il est géré ou est-ce le système qui produit des résultats non souhaités à cause de ces situations particulières?

## LES DIFFÉRENCES ENTRE LES SYSTÈMES D'ENREGISTREMENT

Les systèmes d'enregistrement sont conçus pour faire la même chose – publier les droits à destination du public – mais ils parviennent à le faire de manière remarquablement différente dans le monde. Les personnes désireuses de mettre en place un système disposent d'une vaste gamme de possibilités, comme en témoignent les points suivants.

Une des différences réside dans les méthodes utilisées pour justifier les droits. Les systèmes peuvent être soit «probants» soit «conclusifs»:

- ♦ **Un système probant** apporte une preuve du droit et de qui le détient. L'enregistrement montre qu'une transaction a bien eu lieu, grâce à des justificatifs tels que les actes de transfert de propriété. La preuve de propriété se présente sous la forme d'un «enchaînement de titres» qui montre la succession dans le temps des transferts de propriété d'une personne à une autre.
- ♦ **Un système conclusif** apporte une preuve définitive de l'existence d'un droit et de l'identité de la personne qui détient ce droit. La preuve de propriété se présente souvent sous la forme d'un titre enregistré au registre foncier.

Une autre différence concerne les différentes façons d'acquérir des droits. Les systèmes peuvent être «constitutifs» ou «déclaratifs»:

- ♦ **Dans un système constitutif**, le transfert des droits a lieu au moment de l'enregistrement. Un droit ne peut être acquis que s'il est enregistré.
- ♦ **Dans un système déclaratif**, le transfert des droits a lieu lorsque les parties signent un contrat. L'enregistrement offre une certaine protection; par exemple, une revendication à un droit qui a été enregistrée peut prévaloir sur une revendication non enregistrée sur ce même droit.

Ces variantes ont été combinées de nombreuses façons dans les systèmes d'enregistrement foncier, comme présenté ci-dessous.

Ces types de systèmes existent dans de nombreux États à travers le monde; la liste des pays ci-après, ainsi que l'analyse qui suit, pourrait contenir bien d'autres États, développés ou en développement, outre ceux qui ont été identifiés: Angleterre et Pays de Galles du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Australie, États-Unis d'Amérique, Finlande, Allemagne, France, Espagne, Suède, Pays-Bas et Danemark. Ces États ont été choisis pour illustrer le fait que même des États ayant des situations sociales, politiques et économiques similaires ont opté pour des systèmes différents; la présence d'un système particulier dans un État ne dépend pas des conditions spécifiques à cet État. Une autre raison du choix de ces États est que leurs différents systèmes fonctionnent bien; la réussite d'un système ne dépend pas

forcément de son type, et de bons systèmes basés sur des actes fonciers peuvent aussi bien fonctionner que des systèmes performants basés sur des titres de propriété.

- ◆ **Systèmes constitutifs et conclusifs** (par ex., l'Angleterre et Pays de Galles du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, l'Australie, l'Allemagne). Le transfert est effectif au moment de l'enregistrement du document de transfert de propriété et l'inscription consécutive au registre foncier apporte une preuve définitive de propriété.
- ◆ **Systèmes constitutifs et probants** (par ex., les Pays-Bas). Le transfert est effectif lorsque le certificat de transfert est enregistré. Dans un système probant, les archives montrent qu'une transaction a bien eu lieu, mais une personne ne devrait pas totalement se fier aux informations contenues dans le système dans la mesure où une défaillance au cours de la transaction peut remettre en question le transfert du droit. Dans un système constitutif, une personne peut supposer que les transactions qui ne sont pas enregistrées ne doivent pas être prises en compte.
- ◆ **Systèmes conclusifs et déclaratifs** (par ex., le Danemark, l'Espagne, la Finlande et la Suède). Le transfert est effectif après signature d'un contrat entre l'acheteur et le vendeur. L'enregistrement est dit «déclaratif» mais il peut être effectué uniquement si l'acheteur a acquis des droits auprès de la personne identifiée comme le propriétaire dans le système. (En Espagne, le système est déclaratif pour les transferts de propriété et les baux mais constitutif pour les hypothèques, dans la mesure où elles doivent être enregistrées pour être reconnues).
- ◆ **Systèmes déclaratifs et probants** (par ex., les États-Unis d'Amérique et la France). Le transfert est effectif après signature d'un contrat entre les parties. L'enregistrement ne constitue pas un acte de propriété mais permet de présumer que le propriétaire est, effectivement, le propriétaire.

TYPE DE SYSTÈME	CONSTITUTIF	DÉCLARATIF
<b>Conclusif</b> («systèmes de titres de propriété»)	Angleterre et Pays de Galles, Australie, Allemagne	Danemark, Espagne, Finlande
	Espagne (pour les hypothèques)	Suède (pour les transferts de propriété)
<b>Probant</b> («systèmes d'actes fonciers»)	Pays-Bas	États-Unis d'Amérique, France

## CHOISIR LES RÉSULTATS SOUHAITÉS

Tous les systèmes tendent à donner les mêmes résultats dans deux situations. La première situation est lorsqu'on ne rencontre aucune difficulté: les droits du vendeur ne sont pas contestés, la transaction s'effectue de bonne foi et toutes les conditions nécessaires au transfert sont rem-

plies. Tous les systèmes reconnaîtront l'acheteur comme étant le nouveau titulaire des droits, que ce soit de manière définitive ou présumée. Le degré de protection dépend dans une large mesure de l'ensemble du système juridique de l'État, la législation sur l'enregistrement des droits n'étant pas isolée des autres législations. La seconde situation est celle où une personne tente d'acquérir des droits de manière illégale: en général, les systèmes ne reconnaissent pas la validité de tels transferts.

Toutefois, dans d'autres situations, des systèmes apparemment semblables peuvent aboutir à des résultats différents, tandis que des systèmes apparemment différents peuvent aboutir à des résultats similaires. Savoir quoi faire avec un système en place ne se résume pas à une simple question technique sur la manière de gérer les archives, elle demande aussi de savoir gérer certaines situations, comme lorsqu'une personne perd une parcelle suite à une fraude et qu'une autre personne achète cette parcelle en toute bonne foi, et de déterminer ce que les titulaires estiment être la solution la plus juste dans une telle situation. On est en face d'un acheteur innocent et d'un vendeur innocent et un système ne peut pas les protéger tous les deux de manière égale. De manière inévitable, une personne sort perdante et une autre gagnante.

Quant à savoir qui gagne et qui perd, cela dépend des règles du système, comme le montrent les exemples ci-dessous. Quelles seraient les règles considérées comme les plus justes par les personnes titulaires de droits?

## Transferts de droits

Le premier exemple concerne un transfert de droits.

**Le système présente une personne «A» comme détenant des droits sur une parcelle. Une autre personne, «X», se fait passer pour A et vend la parcelle à une troisième personne, «B», qui ignore la fraude. Le document de transfert est faux car «A» ne l'a pas signé mais le transfert à «B» est enregistré. Que se passe-t-il si «A» découvre la fraude et prend des mesures pour récupérer sa parcelle?**

Le propriétaire «A» est protégé dans les systèmes d'actes fonciers comme en France, aux États-Unis d'Amérique et aux Pays-Bas. Un contrat invalidé ne peut permettre de transférer la parcelle, ainsi «A» n'a pas perdu sa parcelle et «B» n'a pas pu l'acquérir.

En revanche, l'acheteur «B» est protégé dans certains systèmes de titres de propriété, comme en Angleterre et au Pays de Galles du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dans l'Australie. Le propriétaire «A» a perdu sa parcelle du fait que ces systèmes de titres de propriété fournissent un titre irrévocable (c'est-à-dire que le titre est définitif et qu'il ne peut être infirmé) par une règle d'irrévocabilité immédiate du titre». L'acheteur «B» possède un titre irrévocable dès son enregistrement même si la transaction est basée sur une documentation falsifiée, voire nulle.

D'autres types de systèmes de titres de propriété protègent le propriétaire «A», comme c'est le cas au Danemark, en Finlande et en Suède. Ces systèmes fournissent un titre irrévocable à certaines conditions:

- ◆ si le document de transfert est faux ou qu'il a été signé par quelqu'un qui n'était pas autorisé à le faire ou qu'il a été signé sous la contrainte d'une menace juridiquement établie;
- ◆ si le propriétaire légitime est en faillite, qu'il n'a pas de pouvoir légal ou qu'il souffre d'incapacité mentale; ou
- ◆ si l'acquisition est retenue invalidée par la loi car elle n'a pas été actée en bonne et due forme ou qu'elle ne dispose pas de l'autorisation d'une personne dont les droits sont affectés, ou de l'autorisation du tribunal ou d'une autre autorité.

Dans d'autres types de systèmes de titres de propriété encore (comme en Allemagne ou en Espagne), le propriétaire «A» est toujours protégé si le transfert est invalidé, même si l'acheteur «B» a effectué la transaction en toute bonne foi.

Le tableau ci-après présente l'éventail des possibilités.

TYPE DE SYSTÈME	CONSTITUTIF	DÉCLARATIF
<b>Conclusif</b> («systèmes de titres de propriété»)	Allemagne, Angleterre et Pays de Galles, Australie: «B» devient le propriétaire  Allemagne: «A» reste le propriétaire	Danemark, Espagne, Finlande, Suède: «A» reste le propriétaire
<b>Probant</b> («systèmes d'actes fonciers»)	Pays-Bas: «A» reste le propriétaire	États-Unis d'Amérique, France: «A» reste le propriétaire

Une variante dans cet exemple produit également un résultat différent.

Comme dans l'exemple précédent, une personne, «X», se fait passer pour «A» et vend la parcelle à «B», qui est innocent et ignore la fraude; le transfert est enregistré. Une autre personne, «C» achète la parcelle à «B» et fait enregistrer le transfert des droits. Que se passe-t-il si «A» découvre la fraude et prend des mesures pour récupérer sa parcelle?

Pour les systèmes d'actes fonciers, «A» est toujours le propriétaire car le nombre de transferts ultérieurs ne rectifie pas le faux transfert de document initial.

Pour les systèmes de titres de propriété du Danemark, de la Finlande et la Suède, «A» reste le propriétaire pour la même raison.

Pour les systèmes de titres de propriété de l'Angleterre et du Pays de Galles et de l'Australie, «C» est le propriétaire.

Pour les systèmes de titres de propriété de l'Allemagne et l'Espagne, il y a maintenant une différence. Ces systèmes de titres de propriété fonctionnent en vertu de la règle de l'irrévocabilité différée: l'irrévocabilité du titre est différée au premier acheteur qui s'appuie sur les archives pour déterminer le propriétaire et qui fait enregistrer une transaction non considérée comme frauduleuse.

Cette situation est illustrée ci-dessous:

TYPE DE SYSTÈME	CONSTITUTIF	DÉCLARATIF
<b>Conclusif</b> («systèmes de titres de propriété»)	Allemagne, Angleterre et Pays de Galles, Australie: «C» est le propriétaire	Espagne: «C» est le propriétaire  Danemark, Finlande, Suède: «A» reste le propriétaire
<b>Probant</b> («systèmes d'actes fonciers»)	Pays-Bas: «A» reste le propriétaire	États-Unis d'Amérique, France: A reste le propriétaire

## Prêts hypothécaires

La fraude est souvent associée aux prêts hypothécaires et certaines personnes ont eu maintes fois recours à des plans ingénieux pour s'enrichir grâce à la fraude sur ses prêts.

Le système présente une personne «A» comme étant celle qui détient les droits. Une seconde personne, «X» se fait passer pour «A» et souscrit un prêt hypothécaire auprès du créancier «D», qui est innocent et ignore la fraude. Le prêt est enregistré. La personne «X» réussit à obtenir le montant prêté et disparaît. Que se passe-t-il lorsque «A» découvre le prêt frauduleux?

Les résultats suivent les mêmes schémas que le premier exemple de transfert ci-dessus et accentuent la perte financière que certaines personnes peuvent subir du fait de problèmes dans l'enregistrement des droits.

Dans les systèmes où le propriétaire «A» est protégé, le créancier «D» subit une perte financière suite à la fraude. (Tandis qu'en Espagne, le système pour les transferts est déclaratif mais constitutif lorsqu'il s'agit de prêts hypothécaires, dans la mesure où ils doivent être enregistrés pour être reconnus.)

En revanche, dans les systèmes de titres de propriété avec irrévocabilité immédiate, le créancier «D» a droit à une réclamation contre le propriétaire «A» et une dette hypothécaire s'applique maintenant à la parcelle de «A», même si «A» n'a pas signé l'accord de prêt. Le propriétaire «A» doit payer le montant du prêt à «D», même si «A» n'a reçu aucun argent.

Cette situation est illustrée ci-après:

TYPE DE SYSTÈME	CONSTITUTIF	DÉCLARATIF
<b>Conclusif</b> («systèmes de titres de propriété»)	Angleterre et Pays de Galles, Australie: «D» a un droit légitime  Allemagne, Espagne: «D» n'a pas de droit légitime	Danemark, Finlande, Suède: «D» n'a pas de droit légitime
<b>Probant</b> («systèmes d'actes fonciers»)	Pays-Bas: «D» n'a pas de droit légitime	États-Unis d'Amérique, France: «D» n'a pas de droit légitime

## Indemnisation

Dans les systèmes d'actes fonciers, selon les exemples ci-dessus, le propriétaire «A» est protégé et l'acheteur «B» ou le créancier «D» subit une perte. Le registre foncier ou un fonds public ne verse pas d'indemnités à la personne ayant subi une perte suite à une transaction. Toutefois, les acheteurs peuvent poursuivre les professionnels ayant contribué à la préparation de la transaction ou leurs polices d'assurance. (Dans le cas présent, on considère que la personne «X» ayant commis la fraude n'a pas d'argent ou a disparu.)

Les systèmes de titres de propriété de l'Allemagne et de l'Espagne protègent le propriétaire «A» durant la période où l'irrévocabilité est différée et ne pourvoient à aucune indemnisation de l'État aux personnes ayant subi la perte, comme l'acheteur «B» ou le créancier «D». En ce sens, ils sont similaires aux systèmes d'actes fonciers.

Les systèmes de titres de propriété du Danemark, de la Finlande ou la Suède protègent le propriétaire «A» et pourvoient à l'indemnisation par l'État de l'acheteur «B» ou du créancier «D», à certaines conditions cependant, notamment lorsque le créancier «D» a évalué minutieusement les risques envers l'emprunteur.

Pour les systèmes de titres de propriété de l'Angleterre et du Pays de Galles du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de l'Australie, la règle de l'irrévocabilité différée cause la perte au propriétaire «A»: dans l'exemple d'un transfert, «B» est dorénavant le propriétaire; et avec le prêt hypothécaire, le créancier «D» peut légitimement demander le remboursement du prêt. Ces systèmes prévoient une indemnisation au propriétaire «A» pour la perte encourue mais là encore, il peut y avoir des différences considérables. Par exemple, dans certains États, le fonds d'indemnisation intervient en dernier ressort: avant de réclamer une indemnisation à l'État, la personne ayant subi la perte doit d'abord essayer d'obtenir un remboursement de la personne responsable de cette perte, en poursuivant par exemple le fraudeur «X» ou en démontrant qu'il était impossible de le faire.

Ces différences sont illustrées ci-après.

TYPE DE SYSTÈME	CONSTITUTIF	DÉCLARATIF
<b>Conclusif</b> («systèmes de titres de propriété»)	Angleterre et Pays de Galles, Australie: «B» devient le propriétaire «A» est indemnisé par l'État	Danemark, Finlande, Suède: «A» est le propriétaire «B» est indemnisé par l'État
	Allemagne: «A» est le propriétaire «B» n'est pas indemnisé par l'État	Espagne: «A» est le propriétaire «B» n'est pas indemnisé par l'État
<b>Probant</b> («systèmes d'actes fonciers»)	Pays-Bas: «A» est le propriétaire «B» n'est pas indemnisé par l'État	États-Unis d'Amérique, France: «A» est le propriétaire «B» n'est pas indemnisé par l'État

## CONSIDÉRATIONS SUR LE CHOIX ENTRE AMÉLIORER UN SYSTÈME EXISTANT OU LE CONVERTIR EN UN NOUVEAU SYSTÈME

Comme le montrent les exemples ci-dessus, les systèmes sont très différents selon la manière dont ils fonctionnent et protègent certaines personnes. Les systèmes d'actes fonciers protègent le propriétaire initial en cas de transfert frauduleux au même titre que certains systèmes de titres de propriété, alors que d'autres systèmes de titres protègent le nouvel acheteur ou le créancier. Cette variété montre qu'il n'existe aucun ensemble de règles fondamentalement justes et d'autres qui sont mauvaises. Par contre, les règles doivent être acceptées par la société dans laquelle elles vont être mises en place.

### Débat approfondi sur les propositions de réformes:

En analysant s'il faut ou non améliorer un système existant ou le convertir en un système différent, il faudra répondre à la question de savoir si le système existant répond ou non aux résultats souhaités pour certaines situations. Si un résultat différent est souhaitable, lequel doit-il être? Comme le montrent les exemples ci-dessus, un système d'actes fonciers protège le propriétaire initial en cas de transfert frauduleux. Une proposition pour convertir le système d'actes fonciers en un système de titres de propriété ne doit pas être présentée comme un simple changement d'ordre technique, dans la mesure où plusieurs types de systèmes de titres de propriété existent. Si un nouveau système de titre de propriété est mis en place pour remplacer le système d'actes fonciers, qui devra être protégé, le propriétaire initial, le nouvel acheteur ou le créancier?

Il faudra faire des choix, et les éventuelles modifications concernant la protection apportée par le système actuel doivent faire l'objet d'un débat transparent. Les personnes détenant des droits doivent décider des résultats les plus justes dans certaines situations. Si la mise en place d'un nouveau système est souhaitable, les règles de ce nouveau système doivent être élaborées de manière à produire des résultats. Les personnes devraient savoir quelles sont les incidences en cas de changement des règles afin de les approuver.

### Un fonds d'indemnisation adapté, durable et accessible:

L'exemple du prêt hypothécaire frauduleux a mis en évidence que la conversion d'un système d'actes fonciers en un système de titres de propriété peut causer une perte financière à une personne. Dans le cas d'un système de titres de propriété avec irrévocabilité immédiate, le propriétaire est tenu de verser au créancier le montant du prêt, même si le propriétaire n'a pas reçu d'argent.

Une proposition de conversion d'un système de titres de propriété avec irrévocabilité immédiate ou différée devrait intégrer un moyen adapté et durable d'indemniser les

personnes ayant subi une perte suite à un changement du système.

Des fonds d'indemnisation ont été mis en place dans plusieurs États. Une promesse d'indemnisation n'est bonne que si elle est effectivement versée, mais il est illusoire de croire que son versement n'aura lieu que lorsque suffisamment de fonds auront été collectés grâce aux frais appliqués sur chaque transaction. En revanche, un montant initial non négligeable doit être déterminé lors de la création du fonds, pouvant être alimenté par les faibles charges payées sur chaque transaction (voir [Comment utiliser le fonds d'indemnisation en cas de fraude ou d'erreurs](#) au chapitre 7). En outre, un fonds d'indemnisation ne doit pas être un fonds de dernier recours versant une indemnisation après que toutes les solutions alternatives ont été essayées et ont échoué. Une personne pauvre subissant une perte suite à un prêt frauduleux ne doit pas avoir à payer de frais pour entamer une procédure légale nécessaire avant de porter plainte pour obtenir une indemnisation.

Une garantie d'État, financée sur son budget, est une alternative à un fonds d'indemnisation. Un tel mécanisme exige une structure de gouvernance stable et fiable, et si le système fonctionne bien, le montant des dommages ou de l'indemnisation ne devrait pas être trop élevé.

Souscrire à une assurance responsabilité professionnelle obligatoire est un autre moyen d'être indemnisé lorsque la perte résulte de mauvaises actions de la part de professionnels; par exemple, au moment de la rédaction de documents juridiquement contraignants ou lors des conseils donnés aux parties lors de la transaction.

## AMÉLIORER L'ORGANISATION DES ARCHIVES

Les systèmes d'actes fonciers tout comme ceux de titres de propriété doivent avoir des archives bien organisées pour bien fonctionner. Ces archives permettent aux personnes d'identifier facilement et rapidement qui détient des droits sur une parcelle et d'effectuer des transactions. Elles réduisent également les risques de fraude et d'erreurs, renforçant ainsi le sentiment que l'information est fiable. En revanche, des archives ambiguës et peu claires rendent difficile de trouver les informations nécessaires à une transaction. Si un système fait état de fraudes et d'erreurs récurrentes, verser une indemnisation ne sera pas durable car le montant à payer risquera d'être plus coûteux que ce que le service est capable de payer.

Réduire ces erreurs et fraudes et les délais et coûts d'enregistrement n'est pas forcément faire des compromis. Ces deux objectifs pourront être en grande partie atteints en réorganisant les archives. Les archives sont en général réorganisées lors des conversions de systèmes d'actes fonciers en systèmes de titres de propriété, permettant d'améliorer le service. Lorsqu'on convertit un système existant en un nouveau système, on utilise parfois le terme de «première inscription» pour refléter le travail de réorganisation des archives. (D'autres types de première inscription, lorsque les informations sur les droits, les titulaires et les parcelles sont enregistrées pour la première fois, sont abordées dans le guide d'accompagnement [Créer un système d'enregistrement des droits fonciers et procéder à une première inscription](#)). En outre, ce travail de réorganisation des archives peut également s'inscrire dans un programme d'amélioration des systèmes d'actes fonciers. Les exemples ci-dessous montrent comment les archives ont été réorganisées par les registres fonciers dans des contextes plutôt différents.

Organiser les archives par parcelles signifie assigner un numéro d'identifiant unique à une parcelle et inventorier toutes les transactions sur les archives correspondant à cette parcelle. Utiliser le même identifiant pour toutes les archives correspondant à la même parcelle permet d'identifier rapidement et facilement les droits existant sur cette parcelle et de faire apparaître tout manquement ou toute revendication concurrente. Les archives correspondant à chaque parcelle pourraient être créées en utilisant l'identifiant unique de la parcelle et en y ajoutant les informations contenues dans les documents et les cartes du registre.

La qualité des résultats peut être améliorée en complétant ou en recoupant les archives du registre avec d'autres archives gouvernementales, comme les archives et les cartes sur l'impôt foncier. Si des informations concernant les parcelles manquent ou sont incomplètes, il est parfois nécessaire de créer des plans cadastraux découpés en tableaux d'assemblage, qui sont suffisamment détaillés pour qu'on puisse y voir les parcelles (en fonction de leur forme, leur emplacement et leur relation avec les autres parcelles) ainsi que leur numéro d'identifiant unique. Ces plans étant simplifiés, ils ne fournissent pas de détails sur les mesures des limites ou sur les éléments indiquant les angles de la parcelle et ses limites.

La réorganisation des archives peut être effectuée de manière sporadique, au cas par cas, ou de manière systématique, en



procédant zone par zone et en couvrant chaque parcelle dans chaque zone. Une approche sporadique est souvent déclenchée par une vente, un bail, une succession ou une hypothèque. Dans une approche systématique, il n'est pas nécessaire de définir où commencera le travail et dans quel ordre. Une bonne approche consiste à commencer le travail dans un type de zone donné (par ex., zones urbaines, périurbaines, rurales) et de cibler une gamme de bénéficiaires (en permettant également aux personnes vulnérables de protéger leurs droits fonciers contre l'empiètement) afin de réduire le risque que les avantages de cette mission ne profitent qu'aux personnes les plus puissantes. Les deux approches, systématique et sporadique, devraient tenir compte des cas où il est nécessaire de clarifier les informations disponibles sur les parcelles et les droits, comme en cas de propositions d'expropriation, de remembrement et redistribution ou lorsque les parcelles vont être divisées puis vendues ou réattribuées.

Les approches systématique et sporadique ont été utilisées avec succès à travers le monde. Toutefois, les systèmes sporadiques faisant en général peser les coûts sur les titulaires de droits, ils tendent à n'en faire bénéficier que ceux qui peuvent se le permettre. En revanche, financées par le gouvernement, les approches systématiques offrent en général un traitement plus équitable pour tous les titulaires de droits. En outre, une approche systématique permet de mettre en œuvre plus rapidement les réformes et permet d'obtenir des informations plus détaillées dans la mesure où toutes les revendications contenues dans une zone sont vérifiées en même temps.

### Réorganiser les archives sans conversion à un nouveau système

Deux exemples sont proposés ci-dessous : celui des Pays-Bas et celui de la province canadienne du Nouveau-Brunswick.

#### Pays-Bas

Aux Pays-Bas, les archives sur les droits fonciers ont été mises en place pour publier les transferts de propriété tandis que celles sur les parcelles ont été conçues pour percevoir des recettes fiscales grâce aux impôts fonciers. Les deux ensembles d'archives comportent des informations en double et incohérentes car elles ont servi pour différents usages et ont été gérées séparément. Au fil du temps, des réformes ont tenté de renforcer les liens et la cohérence entre les deux ensembles d'archives, en regroupant notamment leur gestion au sein d'une même agence et en exigeant que le numéro de parcelle soit utilisé dans les actes de transferts et d'hypothèques.

Dans un système d'actes fonciers, les archives sont des documents, pour la plupart des actes notariés, qui sont regroupés dans des registres papier avant leur soumission pour enregistrement ; néanmoins, toutes ces archives sont aujourd'hui numérisées. En outre, il existe une base de données administrative cadastrale qui contient toutes les informations issues des actes et qui permet l'identification rapide d'une parcelle et des personnes qui détiennent des droits sur celle-ci. Les agents du registre foncier doivent enregistrer tous les actes notariés soumis au registre foncier public. Toutefois, si un acte est considéré comme suspect, les agents peuvent, à leur discrétion, ajouter une note d'avertissement dans la base de données cadastrale. Par conséquent, toute personne effectuant une recherche dans la base de données sera avertie qu'un problème peut survenir lors de cette transaction. Dans la pratique, ces problèmes sont rares, grâce à la coopération étroite entre les agents du registre et les notaires.

Dans un système constitutif, un transfert de droits effectué lors d'une vente ne peut avoir lieu qu'avec un acte enregistré. Par conséquent, les personnes qui se fient de bonne foi sur les archives du registre foncier public sont largement protégées : une personne ne devrait pas se fier totalement aux archives du registre public, mais elle peut supposer que ce qui n'est pas enregistré ne doit pas être pris en compte. Grâce au niveau élevé de la qualité des informations contenues dans le système, les rapports fournis par la base de données administratives cadastrales sont semblables aux enregistrements de titres dans un système de titres de propriété.

#### Nouveau-Brunswick

Le Nouveau-Brunswick montre un exemple de système d'actes fonciers qui, au départ, ne comportait pas d'archives complètes sur les parcelles, ce qui impliquait d'effectuer des recherches considérables pour trouver des informations sur une parcelle spécifique. Une nouvelle approche, basée sur les parcelles, a été mise en place en développant un inventaire complet des parcelles et en les représentant sur des plans cadastraux, en assignant systématiquement un numéro unique à chaque parcelle. Ces plans cadastraux ont été élaborés sur la base de photographies aériennes, des cartes relatives à l'imposition et des relevés topographiques existants. Des inspections sur le terrain ont été conduites afin de voir, pour chaque parcelle, si les limites indiquées sur les cartes étaient conformes à la réalité, mais aucun nouveau relevé topographique n'a été effectué.

Un fichier informatique a été créé pour chaque numéro de parcelle, accompagné des informations contenues sur le dernier document de chaque type enregistré (par ex., transfert, hypothèque, plan topographique). Les actes fonciers ont continué à être inscrits sur les registres papier et en outre, lorsqu'une nouvelle transaction était enregistrée sur une parcelle, le fichier informatique contenant les documents actuels était mis à jour, tandis que les informations correspondant au précédent document étaient transférées sur un ancien fichier correspondant à la parcelle. Au fil du temps, ces fichiers anciens ont constitué toute une série numérisée de titres fonciers qui n'avait plus valeur juridique mais qui servait de ressource pour débiter une recherche de titre. Des rapports automatiques ont recensé les archives qui avaient auparavant des problèmes : bien que le registre foncier n'ait pas tenté de résoudre ces problèmes, leur signalement dans le système informatique permettait d'aviser les personnes qu'un problème pouvait survenir.

Si le Nouveau-Brunswick s'est par la suite converti à un système de titres de propriété, le travail décrit ci-dessus s'est effectué pendant que le système d'actes fonciers était en place. L'expérience a montré qu'il est possible d'améliorer l'organisation des archives dans un système d'actes fonciers déclaratif, c'est-à-dire lorsque le transfert de droits s'opère après signature d'un document, tel un acte, et pas par l'enregistrement.

### Réorganiser les archives pendant la conversion à un nouveau système

Plusieurs États ont réorganisé leurs archives dans le cadre d'une conversion depuis un système d'actes fonciers vers un système de titres de propriété. Les exemples suivants présentent des méthodes différentes utilisées selon les différents paramètres. Dans le cas de la Suède, les changements comportaient d'intégrer des plans cadastraux, tandis qu'en Angleterre et au Pays de Galles du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et en Australie, la

conversion des systèmes d'actes fonciers vers des systèmes de titres de propriété n'a pas entraîné au départ la création de plans cadastraux.

### **Suède**

En Suède, le système de titres de propriété n'a pas été introduit rapidement pour remplacer le système d'actes fonciers. En revanche, il y a eu un mouvement progressif vers un système qui correspondait à l'évolution des besoins de la société; par exemple, par rapport à l'augmentation des droits des femmes, aux droits de succession, aux transferts de terres en dehors du cercle familial et des besoins en financement. De ce mouvement est né un système de titres de propriété, qui apporte des preuves définitives de la propriété, sauf pour des cas spécifiques où l'irrévocabilité du titre peut être infirmée, notamment en cas de fraude.

Comme aux Pays-Bas, les archives sur les parcelles ont été mises en place à l'origine à des fins fiscales tandis que celles sur les droits étaient destinées à publier les transferts de propriété. Bien que des agences différentes étaient chargées des deux ensembles d'archives, leur collaboration a entraîné la création d'un système informatique intégré. En 2008, les deux ensembles d'archives ont été placés sous la responsabilité d'une agence unique.

### **Angleterre et Pays de Galles et Australie**

En Angleterre et au Pays de Galles du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et en Australie, les informations contenues sur un titre de propriété identifient la parcelle et son proprié-

taire ainsi que d'autres droits et leurs titulaires, s'ils existent, en cas d'hypothèque, de bail ou servitude.

L'Angleterre et le Pays de Galles du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que l'Australie sont des exemples d'États dans lesquels les archives ont été réorganisées sans créer initialement de plans cadastraux. Sans un inventaire des parcelles, il n'était pas possible de relier les archives à une numérotation systématique des parcelles. À la place, une approche sporadique a été adoptée, avec comme identifiant de parcelle le numéro du certificat de propriété. Dans les États australiens, par exemple, le premier certificat délivré pour la première parcelle, dans un système de titres de propriété, a été recensé sous l'appellation Volume 1, Folio 1. Au fil du temps, la cartographie des parcelles augmentant, chaque État a attribué un numéro standard à chaque parcelle, afin que les informations sur les parcelles collectées par des agences différentes puissent être reliées entre elles. L'Angleterre et le Pays de Galles ont adopté une approche alternative car il existait des relevés topographiques effectués sur une grande échelle qui ont pu être utilisés pour créer des plans cadastraux, découpés en tableau d'assemblage, contenant les informations sur les parcelles, y compris leur numéro de certificat de propriété.

### **Conversions comportant des restrictions**

La conversion à un système de titres de propriété comporte de délivrer et d'enregistrer des titres sur la base d'un examen des informations disponibles. Certains États traitent les informations

ayant un niveau de qualité différent en délivrant des titres avec un niveau de fiabilité différent.

Par exemple, lorsque la Nouvelle-Zélande s'est convertie à un système de titres de propriété, le registre pouvait délivrer un titre de propriété comportant des restrictions («titre soumis à restrictions») si celui-ci répondait à certains, mais pas à tous, des critères pour obtenir un titre de propriété standard. Si le titre n'était pas contesté, la restriction était automatiquement annulée après 12 ans (période correspondant à celle permettant d'acquérir des droits grâce à l'usucapion). Une procédure similaire existe dans d'autres États, comme au Ghana, mais ici, pour que son titre soit transformé en véritable titre de propriété, le titulaire de droits doit en faire la demande. La Nouvelle-Zélande a également appliqué le «titre soumis à restrictions» sur les titres dont les relevés avaient un niveau de précision moindre par rapport aux critères mis en place au moment de la conversion. De nombreux propriétaires n'ont pas procédé à de nouveaux relevés de leurs parcelles pour retirer cette restriction sur leurs titres, ce qui suggère qu'un niveau d'information moindre sur la qualité des parcelles n'a pas affecté leur utilisation.

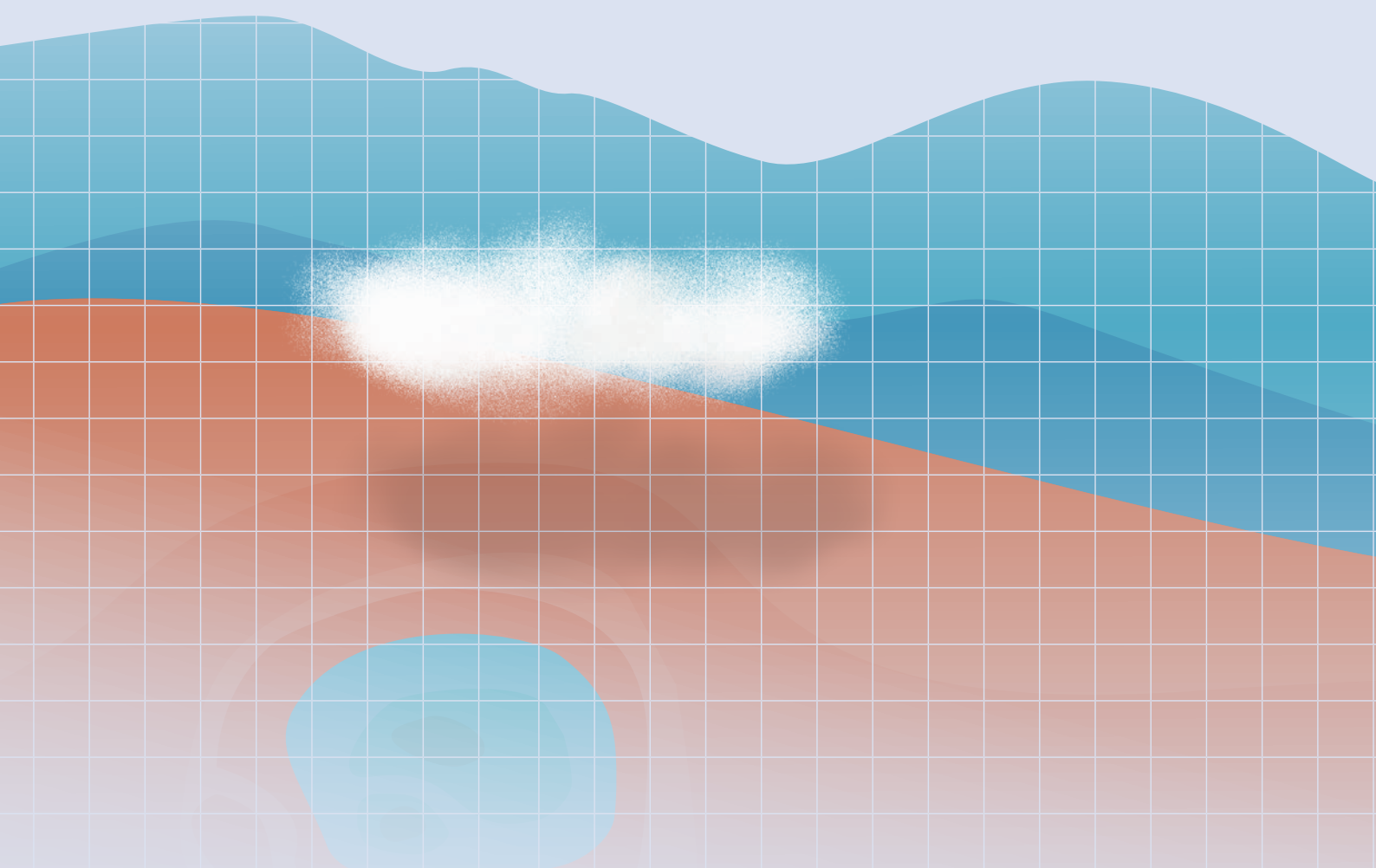
### Corriger les archives pour refléter la réalité sur le terrain

Les archives sur les parcelles peuvent être différentes de la situation constatée sur le terrain, car les relevés originaux sont par

exemple moins précis ou les archives ont été créées à des fins fiscales, sans relation avec les archives traitant des droits fonciers.

Des problèmes spécifiques surviennent lorsque les titres originaux ont été attribués il y a longtemps, lorsqu'il n'existait pas encore de normes pour la description des limites et les unités de mesure. Au fil des années, de fortes divergences entre les archives et la réalité sont parfois apparues, les marqueurs d'angle des parcelles ayant par exemple disparu, ou les grandes exploitations ayant été divisées en petites parcelles. La législation de la plupart des États d'Amérique latine exige une décision de justice pour modifier les archives. Par conséquent, de nombreux propriétaires ont plutôt cherché à adapter les titres nouvellement actés à ce qui avait déjà été enregistré plutôt que de payer les frais de longues mesures onéreuses pour corriger le problème.

Afin de simplifier les conditions pour faire modifier légalement les archives sur les parcelles, une des solutions consisterait à mettre en place des procédures administratives permettant d'appliquer le principe de la «prévalence des informations sur le terrain», dans lequel des titulaires de droits sur des parcelles adjacentes donneraient leur consentement. Une autre solution serait d'attribuer à une autorité administrative la responsabilité d'approuver les ajustements effectués sur les descriptions de parcelles, en ayant recours à des mécanismes de règlement des différends pour obtenir l'accord des titulaires de droits sur des parcelles adjacentes, et en permettant de recourir aux tribunaux pour faire appel.



Les usagers sont la première raison d'être d'un registre foncier, mais le service offert à ces derniers est souvent négligé en raison des préoccupations quotidiennes liées à la gestion de bureaux, à l'enregistrement des transactions et au maintien des archives à jour. Ce chapitre décrit pourquoi il est important de garder constamment à l'esprit comment satisfaire aux besoins des usagers de la manière la plus efficace. Il fournit des conseils sur les normes de service, la communication et l'attention spécifique à porter envers les femmes, les groupes spéciaux et les populations vulnérables et marginalisées.

Satisfaire aux besoins des usagers suppose de nombreuses activités, dont certaines sont abordées dans d'autres chapitres (voir [Références rapides à d'autres parties du guide abordant le service aux usagers](#) dans ce chapitre).

## Contents

### Page 21

Points essentiels de ce chapitre

### Page 22

Références rapides à d'autres parties du guide abordant le service aux usagers

### Page 22

Identifier les usagers

### Page 22

Adopter des normes de service

### Page 23

Améliorer la communication avec les usagers

### Page 24

Comment offrir de meilleurs services aux usagers permet de réduire la corruption

### Page 25

Améliorer les services pour le public féminin

### Page 26

Améliorer les services pour les groupes spéciaux et les populations vulnérables et marginalisées

### Page 27

Comment les services peuvent-ils être améliorés grâce à des procédures plus efficaces

### Page 28

Comment l'aide juridique peut-elle appuyer la prestation de services

# 3. AMÉLIORER LES SERVICES AUX USAGERS

## Points essentiels de ce chapitre

- ◆ Identifier l'éventail complet des personnes et instances qui constituent des usagers – citoyens, professionnels, établissements de crédit, autres ministères et agences, police et tribunaux et personnes qui vivent à l'extérieur du pays. Chaque groupe a des intérêts et des besoins spécifiques.
- ◆ Développer un ensemble de normes de service qui détermine la manière dont les services seront délivrés, et notamment le délai nécessaire pour fournir un service. Distribuer un document expliquant ces normes de sorte que les usagers puissent comprendre leurs droits.
- ◆ Le personnel doit comprendre ces normes de service pour savoir quelles sont leurs responsabilités. Assurer des formations au personnel sur ces normes, et mettre en place un système de suivi et d'information pour veiller au respect de ces normes.
- ◆ Fournir toute information pertinente aux usagers par différents moyens, notamment par des panneaux d'affichage, des sites internet, des lignes d'assistance et de la publicité. Les usagers doivent avoir accès à des informations générales, des instructions pour remplir les formulaires, des informations sur les tarifs, les normes de service, le code de conduite et d'éthique, et sur les moyens de porter plainte et de faire appel.
- ◆ Faire des enquêtes d'opinion auprès des usagers à propos des prestations du registre et des améliorations à apporter.
- ◆ Améliorer les services pour les femmes en inscrivant les modifications apportées dans le cadre juridique, en offrant des formations au personnel de sorte qu'il améliore le service aux femmes, en publiant les informations destinées aux femmes, en offrant les services de bureaux itinérants et en effectuant des rapports sur les données ventilées par genre.
- ◆ Améliorer les services pour d'autres groupes spéciaux et populations vulnérables et marginalisées.
- ◆ Intégrer la notion d'offrir un service de qualité aux usagers dans les perspectives futures du registre, ses objectifs, stratégies et plans de développement.
- ◆ Repenser les procédures du registre en les rendant plus simples, rapides et faciles à comprendre.
- ◆ Mettre en place un service d'aide juridique au sein du registre foncier et communiquer les coordonnées des professionnels qui peuvent aider les usagers.

## RÉFÉRENCES RAPIDES À D'AUTRES PARTIES DU GUIDE ABORDANT LE SERVICE AUX USAGERS

**D'**autres parties du guide sont également utiles pour améliorer les services aux usagers:

**Conception des bureaux:** De nombreux aspects liés à la conception et l'agencement des bureaux peuvent améliorer l'expérience des usagers, y compris des femmes et personnes ayant des besoins spécifiques. Voir [Améliorer la conception des bureaux](#) au chapitre 4.

**Associations d'usagers:** Constituer des groupes représentatifs des usagers est un moyen pour recueillir les remarques des usagers. Ces groupes devraient inclure des représentants de tous les groupes d'usagers, notamment les femmes et personnes ayant des besoins spécifiques. Voir [Améliorer les aspects institutionnels](#) au chapitre 5.

**Perspectives futures, objectifs, stratégies et plans de développement:** Le service apporté aux usagers doit faire partie du socle des objectifs et perspectives futures du registre foncier, et au moins une partie de la stratégie et du plan de développement doit être consacrée à l'amélioration de la prestation des services et la création d'un point de contact. (Voir [Exemples de perspectives futures, d'objectifs, de plans stratégiques et plans de développement](#) au chapitre 5).

**Suivi et établissement de rapports:** Le bon respect des normes de service, normes éthiques, de la satisfaction des usagers et des réformes doit être contrôlé afin d'améliorer les services, y compris ceux apportés aux femmes et personnes ayant des besoins spécifiques. Les résultats doivent faire l'objet de rapports et servir à d'autres améliorations (voir [Améliorer les aspects institutionnels](#) au chapitre 5).

**Code de conduite et d'éthique:** Des orientations claires et précises sur la manière dont le personnel et ses responsables doivent se comporter au travail, gérer les situations difficiles, recevoir les usagers et se comporter avec les autres employés sont utiles (voir [Politiques et protocoles concernant les ressources humaines](#) au chapitre 6).

**Formation du personnel:** Des formations centrées sur le service aux usagers permettent d'adopter une attitude positive envers les usagers, de comprendre leurs besoins, développer des compétences pour résoudre les problèmes, régler les différends et communiquer de manière plus efficace (voir [Formation du personnel](#) au chapitre 6).

En développant le service apporté aux usagers, il faudra tenir compte des dix principes de mise en œuvre énoncés dans les Directives (section 3B). Ces principes sont parfaitement adaptés à la manière dont un registre foncier doit considérer ses usagers, dans la mesure où ils traitent des sujets suivants: dignité humaine, non-discrimination, équité et justice, égalité des genres, approche holistique et durable, consultation et participation, état de droit, transparence, obligation de rendre compte et amélioration continue.

### IDENTIFIER LES USAGERS

Pour développer le service apporté aux usagers, il est nécessaire de comprendre qui sont ces usagers. Par ceux-ci, on compte:

- ◆ de simples particuliers;
- ◆ des professionnels travaillant pour le compte de leurs clients;
- ◆ des banques et autres établissements de crédit;
- ◆ des ministères et agences gouvernementales, notamment ceux et celles chargé(e)s des ressources naturelles, transports et infrastructures, de la perception des impôts;
- ◆ l'administration locale et les autorités locales;
- ◆ la police et les cours de justice, notamment pour les informations concernant les affaires pénales sur des parcelles obtenues illégalement ou pour faire appliquer les décisions sur les affaires civiles;
- ◆ les personnes extérieures à l'État, notamment des membres d'une diaspora et investisseurs étrangers.

Chaque groupe possède ses besoins propres dont il faut tenir compte dans les tentatives de répondre aux besoins des usagers.

### ADOPTER DES NORMES DE SERVICE

Les normes de service peuvent être considérées comme une «déclaration des droits» des usagers. Elles déterminent les services disponibles, les délais pour les obtenir et les frais que les usagers doivent régler. Elles peuvent être contenues dans un petit document ou document plus détaillé comportant une description de chaque type de service, la qualité et le traitement attendus (comme la courtoisie et le respect), la manière dont évoluent les services, les objectifs futurs pour réduire les temps d'attente, les projets de mise en place de nouvelles technologies et autres aspects des services du registre importants pour les usagers.

Les normes doivent également traiter des situations à problèmes. Elles doivent assurer une communication adaptée avec les usagers; par exemple, si un problème surgit, l'usager doit être au courant d'un éventuel retard et de ses raisons. Les normes doivent expliquer comment un usager peut porter plainte (grâce notamment à des mécanismes de recours), devraient communiquer les coordonnées des personnes à contacter pour ce faire, et devraient bien expliciter les suites si une plainte est jugée valide (comme le remboursement des frais d'inscription). Un énoncé clair des normes et recours en cas de manquement dans leur application peut également réduire les risques de corruption.

Une fois ces normes adoptées par le registre, mais avant leur publication, une formation doit être proposée au personnel pour en expliquer les contours, leur finalité et les conséquences si elles ne sont pas appliquées. Les membres du personnel doivent être conscients qu'il leur faudra apporter une réponse à chacune des questions posées par les usagers. Des mécanismes de recours doivent être mis en place au même moment.

Les normes doivent être publiées sous la forme d'un document autonome et peuvent aussi être intégrées dans d'autres documents, comme dans le plan de développement du registre, le code de conduite et d'éthique, ou dans les instructions pour utiliser les services du registre. Un message d'introduction devrait figurer en tête de la publication et être signé, comme il convient, par le chef du registre ou le ministre compétent (reconnaissant que si le registre doit être indépendant de la politique, il demeure un service public). Les normes peuvent être publiées sur différents supports – tableaux d'affichage, brochures et plaquettes – et sur le site internet du registre.

Le délai nécessaire pour délivrer des services doit être contrôlé et les résultats comparés avec ceux des normes publiées. Le nombre de plaintes doit également être enregistré. Les résultats doivent être intégrés au rapport annuel du registre et publiés sur des tableaux d'affichage et en ligne, afin de développer la confiance, la transparence et l'ouverture.

Le contrôle des prestations de service en regard des normes doit faire partie d'un programme d'amélioration continue (voir [Amélioration continue et gestion des changements](#) au chapitre 5). Les résultats du contrôle peuvent être analysés par un responsable, un spécialiste de l'évaluation de ce type de données ou par une équipe réduite, selon la taille du registre foncier. Les anomalies doivent être identifiées, leurs causes recherchées et des réponses adaptées doivent être apportées, si nécessaire. Certains facteurs, comme une crise économique ou des désordres civils, peuvent parfois faire manquer au registre certains objectifs. Ces facteurs étant hors du contrôle du registre, il n'y a pas grand-chose à faire pour résoudre le problème. Toutefois, dans de nombreux cas, le registre peut revoir les procédures et introduire des modifications visant à améliorer ses opérations et le service fourni aux usagers.

## Informer les usagers

Les renseignements et la publicité sont importants pour le service aux usagers. Ces derniers ont le droit de savoir comment mener leurs activités avec le registre. Ainsi, si les usagers sont mieux informés, le personnel sera confronté à moins de problèmes, le registre foncier travaillera plus efficacement et les personnes auront un niveau de satisfaction et de confiance plus élevé envers lui.

Les renseignements doivent être donnés dans des langues compréhensibles de tous. Ils doivent être présentés en utilisant des mots que la plupart des gens comprennent et ne doivent faire usage de la terminologie employée par les professionnels. Des approches différentes peuvent être envisagées pour les femmes, les groupes spéciaux et populations vulnérables et marginalisées (voir [Améliorer les services pour le public féminin](#) et [Améliorer les services pour les groupes spéciaux et populations vulnérables et marginalisées](#) dans ce chapitre). Les renseignements mis à disposition doivent comprendre:

- ◆ des informations générales sur la localisation des bureaux, leurs horaires d'ouverture, les services proposés, comment accéder à ces services, leur coût et les documents que doivent apporter les usagers;
- ◆ les normes de service, qui établissent le temps nécessaire au traitement d'un service, et ce pour tous les types de service, et ce qui se passe si le bureau échoue à les délivrer à temps (voir [Adopter des normes de service](#) dans ce chapitre);
- ◆ près des bureaux, présenter des formulaires vierges avec des exemples de formulaires remplis pour orienter les usagers;
- ◆ des informations sur les causes de refus les plus courantes de documents ayant été soumis (parce que l'utilisateur n'a pas rempli correctement son formulaire ou a mal interprété les exigences de la législation);
- ◆ des renseignements sur les procédures de plaintes et d'appel, la manière dont un usager peut porter plainte contre une décision ou faire appel de cette décision;
- ◆ des informations sur la lutte contre la corruption, comme le numéro de téléphone ou le site internet d'une plateforme de signalement;
- ◆ des informations spécifiques, par exemple sur les droits fonciers des femmes et les coordonnées d'organisations non gouvernementales (ONG) ou pour bénéficier d'une assistance juridique.

Une stratégie claire de communication avec les usagers peut contribuer au développement d'une campagne de communication intégrée. Pour préparer cette stratégie, il est nécessaire de comprendre les principaux messages que le registre foncier veut transmettre et d'effectuer une étude des différents types d'usagers, leur niveau de compréhension, les langues employées, le niveau d'utilisation d'internet, etc. La stratégie doit identifier les moyens les plus efficaces pour donner les renseignements nécessaires à des groupes spécifiques d'usagers.

## COMMENT OFFRIR DE MEILLEURS SERVICES AUX USAGERS PERMET DE RÉDUIRE LA CORRUPTION

Une forte attention attachée à la clientèle peut permettre de réduire la corruption. Une approche simple a été lancée de 2007 à 2008 par Zubair Bhatti, quand il officiait au Bureau de coordination du district de Jhang, dans la province du Punjab au Pakistan. Zubair Bhatti a demandé aux fonctionnaires du Département du revenu foncier (le registre) de soumettre quotidiennement des listes des transactions enregistrées, le montant des impôts dû, d'autres détails de la transaction et les numéros de téléphone portable des acheteurs et des vendeurs. M. Bhatti a appelé les acheteurs et les vendeurs au hasard pour vérifier si on leur avait proposé un pot-de-vin. Lorsque le personnel s'est rendu compte que ses actions étaient surveillées, on a constaté une réduction des pratiques liées à la corruption, et les acheteurs et vendeurs ont commencé à relater des améliorations dans les services.

Ce modèle, connu aujourd'hui officiellement sous le nom de Modèle penjabi pour une gouvernance active, est appliqué par le Gouvernement penjabi pour évaluer ses propres performances en contactant les citoyens par SMS ou téléphone. Plutôt que d'attendre que des plaintes soient déposées, ces services actifs demandent aux usagers quelle a été leur expérience. Les numéros de téléphone des usagers fournis par les fonctionnaires du gouvernement sont analysés pour se prémunir de fausses informations; par exemple, des numéros en double qui apparaissent peuvent montrer que certains membres du personnel tentent de déjouer le processus.

Cette approche, financièrement économique, a permis de réduire les tentatives mineures de corruption. Les citoyens sont enthousiasmés à l'idée d'être contactés pour confier leurs points de vue sur les services dont ils ont bénéficié. Une personne contactée s'est confiée: «Cher monsieur, votre message m'a transporté dans un pays imaginaire et m'a rempli de joie et d'allégresse face à cette tentative d'équilibrer les pouvoirs mise en place par le gouvernement. Rien de tel ne m'était arrivé auparavant.» (Bhatti, Zall Kusek et Veheijen, 2015).

### INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES

Citation et information provenant de **Bhatti, Z. K.; Zall Kusek, J. et Veheijen, T.** 2015. *Smart government solutions from South Asia*. Washington, DC, Banque mondiale, 50 p. (disponible à l'adresse <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20487>).

La stratégie et la campagne peuvent être modifiées au fur et à mesure que de nouveaux moyens de communication apparaissent plus efficaces, que les messages à transmettre changent ou que le budget alloué à la communication augmente ou diminue. Si les fonds le permettent, le registre peut engager une entreprise spécialisée pour concevoir et mettre en place des activités. Ces activités devraient être coordonnées avec le programme général de communication du gouvernement, et une assistance pourrait être apportée par l'agence chargée de la communication gouvernementale.

Les moyens de communication varient en fonction du coût (faible ou élevé), de l'attention portée aux usagers (forte ou faible) et du mode d'exécution des prestations (moderne ou traditionnel). Il s'agit notamment:

- ◆ des bureaux de renseignements au sein des registres;
- ◆ des brochures, dépliants et plaquettes proposés dans les bureaux, dans d'autres bureaux du gouvernement et dans ceux des professionnels, et disponibles sur le site internet du registre;
- ◆ des lignes d'assistance et de renseignement par téléphone ou internet;
- ◆ des réunions publiques et journées portes ouvertes aux bureaux du registre foncier;
- ◆ des affiches et des panneaux;
- ◆ des médias traditionnels, articles de journaux et publicité, programmes télévisés et radio, entretiens et messages commerciaux. Les communiqués de presse et entretiens peuvent constituer un moyen peu onéreux de communication avec le public car ils sont diffusés lors des journaux télévisés. Les articles de journaux peuvent traiter des enjeux actuels;
- ◆ d'internet et des réseaux sociaux, comme les foires aux questions et d'autres informations proposées sur le site du registre foncier et la page de son réseau social, et la publicité par internet;
- ◆ des applications pour smartphones;
- ◆ des chaînes internet pour diffuser des vidéos.

Travailler en étroite collaboration avec les principaux groupes d'usagers permet de tester les idées de manière efficace et économique. Ces groupes peuvent par exemple être constitués par une association d'usagers, des professionnels et représentants des femmes et d'ONG. Ils peuvent fournir des suggestions sur les moyens de transmettre et développer des messages, et même fournir des conseils sur des détails mineurs comme sur la taille et couleur du papier.

### Recueillir les opinions des usagers

Les enquêtes d'opinion auprès des usagers représentent un bon moyen de savoir ce qu'ils pensent et quels sont les changements à apporter. Ces enquêtes peuvent cibler le public en général mais aussi des groupes spécifiques, comme les professionnels, banques et agences gouvernementales. Les informations peuvent être obtenues de plusieurs manières, notamment par:

- ◆ **des questions posées sur place, «à chaud»:** Il peut être demandé aux usagers d'évaluer les services dont ils viennent de bénéficier. Un simple appareil électronique (avec des touches comportant les mentions «Bon», «Moyen» et «Mauvais») peut être



placé au guichet indiquant aux usagers d'évaluer le service. On peut également recueillir des suggestions par d'autres moyens efficaces et peu onéreux, comme les boîtes à idées ou les questionnaires posés sur internet.

- ◆ **des questionnaires:** ils peuvent être donnés aux usagers, à compléter et laisser sur place; des personnes peuvent aussi être employées pour interroger les usagers dans les aires d'accueil, où ces derniers attendent d'être reçus ou après avoir été reçus. Les usagers utilisant les services en ligne peuvent aussi remplir un questionnaire envoyé par courrier électronique à tous les usagers.
- ◆ **enquêtes officielles:** un cabinet de sondage indépendant peut être engagé pour effectuer des enquêtes d'opinion approfondies auprès d'usagers individuels et groupes d'usagers ciblés.
- ◆ **enquêtes d'opinion du personnel:** des informations peuvent être recueillies quotidiennement auprès du personnel au contact des usagers, y compris par téléphone ou lors des prestations de conseils.

Il faudra équilibrer ce besoin d'information avec le temps et le coût nécessaire à sa production, y compris le temps passé par les usagers quand ils donnent leur opinion. Des enquêtes détaillées peuvent être onéreuses, dans la mesure où quelqu'un est chargé de poser les questions, d'enregistrer les réponses et de rassembler les résultats. Ce travail devra être sous-traité si le registre foncier manque d'expertise ou si des enquêteurs neutres sont nécessaires. Des questionnaires simples fournissent moins d'informations mais sont plus faciles à utiliser et sont plus économiques.

Demander leur opinion aux usagers n'est pas un exercice ponctuel. Les enquêtes doivent être effectuées régulièrement pour contrôler les changements éventuels, notamment après que des réformes ont été mises en place sur les services. Les enquêtes détaillées n'étant en général pas effectuées chaque année en raison de leur coût, d'autres moyens doivent être utilisés pour recueillir les opinions des usagers entre chaque enquête. Chaque nouvelle enquête doit réutiliser les mêmes questions proposées pour les enquêtes précédentes, de manière à pouvoir comparer les résultats.

Les sujets sélectionnés pour les enquêtes dépendent de ce que les registres veulent savoir. En général, un questionnaire commence par des questions générales sur l'utilisateur (c'est-à-dire son âge, son sexe, sa fréquence d'utilisation du service), suivies de questions précises sur les services et questions ouvertes permettant à l'utilisateur d'exprimer son opinion. Un espace peut être mis à disposition pour émettre des suggestions ou des critiques. L'enquête doit être conçue pour recueillir des données ventilées par genre de manière à améliorer les services apportés aux usagers de sexe féminin (voir [Améliorer les services pour le public féminin](#) dans ce chapitre).

Les résultats des enquêtes peuvent permettre d'édifier des normes, de répondre à des problèmes spécifiques et développer les activités du registre et sa communication. Les résultats devraient être publiés de manière à renforcer la transparence et l'ouverture du registre foncier. Ils peuvent être intégrés dans les rapports annuels du registre, présentés lors de conférences, publiés dans des journaux ou brochures. La publication des résultats doit être rendue publique, par exemple au moyen d'une conférence de presse.

Les usagers s'habituent généralement à la bonne qualité d'un service offert, si bien qu'au bout d'un certain temps, leur niveau de satisfaction

par rapport à de meilleurs services peut baisser, à moins que des améliorations ne soient constamment proposées. Cependant, comme l'amélioration des services aux usagers doit faire partie d'un programme continu, il devrait être possible de maintenir (voire même d'améliorer) les taux de satisfaction des usagers face au registre.

## AMÉLIORER LES SERVICES POUR LE PUBLIC FÉMININ

Les femmes étant souvent confrontées à des obstacles spécifiques lorsqu'il s'agit de protéger et faire valoir leurs droits fonciers, des mesures précises doivent être adoptées si le registre veut offrir de bons services aux usagers de sexe féminin. De nombreuses activités peuvent être mises en place sans difficultés et pour un coût supplémentaire faible, voir nul, qui peuvent s'appuyer sur des initiatives existantes destinées à améliorer les services aux usagers. Ces activités peuvent concerner les domaines suivants:

**Évaluation des régimes fonciers et de l'égalité entre les genres:** La première étape consiste à identifier les problèmes précis auxquels les femmes qui veulent utiliser les services sont confrontées. L'évaluation doit prendre en compte à la fois les besoins de ces femmes et les obstacles qu'elles rencontrent.

**Le cadre juridique** est un aspect fondamental des services délivrés aux femmes. Les services du registre foncier leur seront inutiles tant que la législation ne permet pas aux femmes de détenir des droits fonciers, d'en jouir librement et de revendiquer leurs droits à un héritage ou face à un divorce. Le cadre juridique doit être révisé et modifié (le cas échéant) pour supprimer ces obstacles qui empêchent les femmes d'acquiescer, d'utiliser et d'enregistrer leurs droits. Des déclarations favorables peuvent être intégrées dans la législation afin que les fonctionnaires et autres prennent des mesures spécifiques pour reconnaître les droits des femmes, ce qui est parfois nécessaire pour surmonter des obstacles culturels peu visibles qui peuvent empêcher les femmes de jouir du même statut que les hommes.

**Le registre foncier** est une ressource précieuse pour servir les femmes qui l'utilisent. Du personnel mixte, notamment aux guichets, peut contribuer à ce que les femmes se sentent mieux accueillies. Tout le personnel devrait suivre des formations sur l'égalité entre les genres et sur le service à donner à ces femmes. Pour y parvenir, un responsable chargé des questions d'égalité des genres pourrait être nommé pour développer les compétences et promouvoir les services offerts au public féminin.

**Offrir aux femmes des possibilités de mieux connaître les services fonciers:** Avoir des connaissances juridiques est important pour que les personnes, notamment les personnes âgées et les femmes rurales, connaissent leurs droits. C'est aussi un moyen de faire changer les points de vue traditionnels et coutumes en mettant en valeur les droits juridiques et normes exprimées dans les lois. On peut utiliser:

- ◆ des livres, avec du texte simple, qui permettent d'identifier les parties importantes de toutes les lois ayant trait aux droits des femmes dans le domaine du foncier, concernant notamment les successions, le divorce, l'enregistrement des droits, la propriété et les droits d'usage;

- ◆ des petites brochures sur les femmes et les droits fonciers, à diffuser largement auprès des autorités locales, services sociaux, ONG, banques et professionnels du secteur;
- ◆ des campagnes à destination des femmes, sur leurs droits fonciers, avec des entretiens à la radio et télévision;
- ◆ des journées portes ouvertes aux bureaux du registre foncier ou dans les centres communautaires et collaborer avec les responsables des communautés locales et représentants des femmes pour s'assurer que les femmes soient au courant de l'événement et y participent;
- ◆ un site internet qui détaille les lois et services appropriés et qui propose des personnes à contacter qui peuvent être utiles aux femmes;
- ◆ des rapports avec des données ventilées par sexe sur les usagers, leurs propriétés et autres droits fonciers qui figurent dans le rapport annuel du registre, ainsi que les réalisations des registres pour améliorer les services offerts aux femmes.

**Prestation des services:** Les femmes ont souvent de nombreuses responsabilités à la maison (elles s'occupent des enfants, des personnes âgées, de la maison, travaillent de chez elles), soit ne travaillent pas à domicile ou éprouvent des difficultés à se rendre dans les bureaux dans les grandes agglomérations. Ces obstacles peuvent être surmontés de différentes manières. Par exemple, le personnel ayant suivi des formations spécifiques sur les lois concernant l'égalité entre les genres et les régimes fonciers, sur ces problèmes et les services à apporter, peuvent aider les femmes en leur donnant des renseignements ou en les conseillant au moyen de services de renseignements téléphoniques ou par internet. Le registre foncier pourrait ouvrir plus tôt ou fermer plus tard pour s'adapter aux personnes étant dans l'impossibilité de se rendre au registre pendant les heures classiques d'ouverture des bureaux, une tendance en augmentation à mesure que l'administration publique répond aux besoins de ses usagers. En outre, il pourrait être possible de traiter exclusivement les demandes des femmes aux bureaux du registre à certaines heures ou pendant certains jours de la semaine. Des services itinérants pourraient être offerts aux femmes auprès des centres communautaires ou même directement chez elles.

#### AMÉLIORER LES SERVICES POUR LES GROUPES SPÉCIAUX ET LES POPULATIONS VULNÉRABLES ET MARGINALISÉES

Un grand nombre d'usagers marginalisés ou vulnérables peut nécessiter une assistance spécifique, comme les personnes en situation de handicap, les minorités linguistiques ou autres minorités, y compris les populations autochtones, les enfants, les personnes âgées et les personnes illettrées.

Pour améliorer les services envers ces personnes, une approche comportant plusieurs étapes peut être utilisée:

- ◆ Identifier les groupes spéciaux et obstacles qu'ils rencontrent, notamment en travaillant auprès des agences gouvernementales chargées de ces groupes, auprès du secteur universitaire, des ONG et membres de la communauté qui les représentent. Si les fonds le permettent, une évaluation sociale plus formelle peut être conduite par des spécialistes.

- ◆ Proposer des réponses et les tester auprès des populations concernées ou leurs représentants.
- ◆ Former le personnel et diffuser ces réponses avant de les mettre en place sur une plus grande échelle.
- ◆ Contrôler l'efficacité de ces réponses et y apporter des améliorations, si nécessaire.

Les mesures décrites visant à améliorer les services apportés aux femmes peuvent être modifiées pour servir à d'autres groupes d'usagers (voir [Améliorer les services pour le public féminin](#) dans ce chapitre). Parmi ces mesures, on peut également inclure:

- ◆ de travailler avec les agences gouvernementales pour mettre au point des solutions aux problèmes rencontrés avec le registre foncier;
- ◆ s'assurer que le personnel travaillant au registre, notamment à l'accueil, soit bien hétérogène et qu'il provienne de toute origine sociale, ethnique, linguistique et autres;
- ◆ former le personnel et les responsables pour les sensibiliser aux besoins de ces personnes vulnérables et leur expliquer comment ils peuvent agir pour fournir des services appropriés;
- ◆ mettre en place un point de contact de manière à ce qu'au moins une personne puisse se spécialiser pour offrir des services aux personnes ayant des besoins particuliers et qu'elle puisse promouvoir ces services au sein du registre foncier;
- ◆ élaborer des publications comportant du texte non juridique, simple et en gros caractères et utiliser des moyens de communication visuels (et pas seulement écrits);
- ◆ publier les informations dans toutes les langues appropriées;
- ◆ modifier les lois de manière à supprimer les obstacles et y apporter des dispositions permettant la participation de tous;
- ◆ intégrer des orientations spécifiques dans le manuel de procédures sur la manière de gérer les cas spécifiques, comme la question de la signature par des personnes illettrées, et rendre ces informations disponibles auprès du public et des professionnels du secteur (voir [Mettre en place un manuel de procédures pour répondre à la fraude, aux erreurs et aux conflits](#) au chapitre 7).

#### INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES

**Banque mondiale.** 2005. *Gender issues and best practices in land administration projects: a synthesis report.* (disponible à l'adresse [http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/Gender\\_land\\_fulltxt.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/Gender_land_fulltxt.pdf)).

**Banque mondiale/FAO/FIDA (Fonds international de développement agricole).** 2009. *Gender in agriculture sourcebook.* (disponible à l'adresse <http://siteresources.worldbank.org/INTGENAGRLIVSOUBOOK/Resources/CompleteBook.pdf>).

**FAO.** 2014. *La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes.* (disponible à l'adresse <http://www.fao.org/3/a-i3114f.pdf>)

**FAO.** 2016. *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit. Un guide à l'usage des juristes et autres fournisseurs de services juridiques.* (disponible à l'adresse <http://www.fao.org/3/a-i5449f.pdf>).

**Site internet:**  
[www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)

## COMMENT LES SERVICES PEUVENT-ILS ÊTRE AMÉLIORÉS GRÂCE À DES PROCÉDURES PLUS EFFICACES

**A**méliorer les services aux usagers peut passer par l'amélioration des procédures, lorsqu'elles sont longues, compliquées et onéreuses. Améliorer les procédures n'est pas un exercice ponctuel. Les procédures doivent être constamment réexaminées et révisées à mesure que le cadre juridique change, que de nouvelles technologies apparaissent et que le registre foncier recense de nouveaux problèmes.

Repenser les procédures commence par un examen de la situation actuelle. Chaque tâche à accomplir doit être définie en tenant compte des besoins et de la législation, des règlements ou pratiques qui la réglementent. Ces tâches devraient être analysées en fonction de ce qui est exigé par la loi et selon la manière qui fonctionne le mieux. La même approche peut être utilisée lorsqu'on développe de nouvelles procédures. À chaque fois que de nouvelles procédures sont mises en place, leurs impacts sur les coûts et le calendrier doivent être analysés, et si nécessaire, des ajustements doivent y être apportés.

Les problèmes courants, source de retards et d'erreurs, doivent être documentés. Chaque type de problème peut alors être analysé pour en identifier la cause et y proposer des solutions. Les responsables et le personnel expérimentés devraient rechercher les lacunes et évaluer si les changements proposés peuvent fonctionner dans la pratique. Les usagers réguliers (comme les professionnels du secteur et les banques) peuvent être consultés pour identifier des problèmes et solutions éventuelles.

L'analyse de ces tâches et les critères d'enregistrement de chaque type de transaction devraient tenir compte des aspects suivants:

**Supprimer les tâches superflues:** Les procédures comportent souvent des tâches superflues. Chacune de ces tâches doit être évaluée pour voir si elle est essentielle ou non, si elle est une condition juridique ou est obligatoire. Seuls ces critères doivent être retenus, les tâches en double doivent être éliminées.

**Supprimer les exigences inutiles:** Le registre foncier devrait demander uniquement des informations et des documents qui lui sont essentiels pour déterminer les parcelles et titulaires de droits, faire les modifications nécessaires et veiller à ce que les conditions juridiques aient été respectées. Lorsque le registre détient déjà un document, il ne devrait pas redemander ce même document à l'utilisateur; des copies certifiées ne devraient pas être demandées si les agents peuvent faire une copie du document original et ils ne devraient faire ces copies que si elles sont vraiment nécessaires. Les documents nécessaires à chaque type de transaction devraient être clairement répertoriés, accompagnés d'une note déclarant qu'aucun autre document supplémentaire ne sera demandé. Le registre doit perdre l'habitude de demander plus d'informations que nécessaire juste au cas où elles pourraient être utiles.

**Améliorer au maximum l'efficacité et les compétences du personnel:** Il est inutile d'occuper du personnel très qualifié à traiter chaque étape des procédures quand des personnes moins qualifiées pourraient s'occuper tout aussi bien des tâches usuelles. Les procédures doivent être divisées selon les tâches à accomplir par les différents membres du personnel, de manière à augmenter au maximum leur efficacité. Par exemple, pour exercer ses fonctions au bureau d'accueil, un agent pourrait avoir suivi une formation lui montrant comment utiliser une liste de vérification pour contrôler si un document respecte tous les critères de base, si tous les documents nécessaires ont été fournis et les frais ont été payés. Le document peut alors être transféré à un membre du personnel plus spécialisé pour qu'il puisse être traité.

**Tester les procédures révisées:** Les nouvelles dispositions de la loi, des procédures et conditions devraient être testées par du personnel expérimenté et des usagers sélectionnés pour s'assurer que les modifications apportées sont adaptées et qu'elles peuvent être appliquées avant d'être mises en œuvre sur une grande échelle.

**Assurer des formations et promouvoir les nouvelles procédures:** Le personnel et les usagers réguliers devraient suivre des formations à propos des modifications apportées. Des informations sur ces changements et leurs effets devraient être préparées et diffusées auprès du public et d'autres usagers.

**Modifier la législation pour y intégrer les meilleures pratiques:** Si nécessaire, les lois et réglementations devraient être modifiées pour supprimer des tâches et conditions inutiles et mettre en place de nouvelles procédures plus simples.

## COMMENT L'AIDE JURIDIQUE PEUT-ELLE APPUYER LA PRESTATION DE SERVICES

Dans les économies développées, les transactions impliquent en général des professions spécialisées (même si leur rôle n'est pas obligatoire) et le coût de leur service représente un faible pourcentage du coût total d'une transaction d'achat de parcelle. À l'inverse, dans beaucoup de pays en développement, le coût de ces services professionnels représente un obstacle de taille pour la plupart des gens. Cela peut même devenir un sérieux problème dans certains États lorsque seuls les juristes sont autorisés par la législation à fournir des conseils juridiques: le personnel du registre non juriste peut fournir des conseils sur les demandes d'inscription mais pas sur les questions juridiques.

Outre ces conseillers juridiques professionnels, des centres d'aide juridique peuvent jouer un rôle important pour aider les personnes dans leurs relations avec un registre foncier. Selon les États, les conseils peuvent provenir de juristes et autres prestataires de services juridiques, comme les assistants juridiques. Le personnel du registre doit être en mesure de trouver des conseillers juridiques à proposer aux usagers pour les aider. Le registre devrait proposer une liste de juristes et autres prestataires de services juridiques qui pourraient assister les usagers à résoudre leurs problèmes et situation.

### INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES

**FAO. 2016.** *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit. Un guide à l'usage des juristes et autres fournisseurs de services juridiques.* (disponible à l'adresse <http://www.fao.org/3/a-i5449f.pdf>).

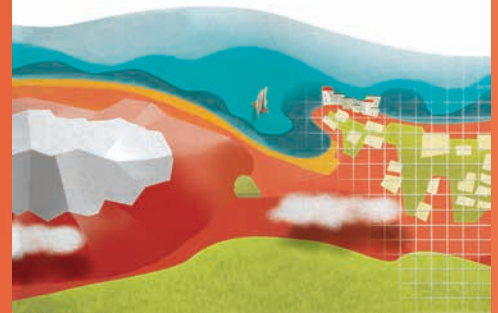


Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation  
et l'agriculture

GUIDE TECHNIQUE POUR LA  
GOUVERNANCE DES RÉGIMES FONCIERS

9

## Créer un système d'enregistrement des droits fonciers et procéder à une première inscription



Guide technique pour la gouvernance des régimes  
fonciers N° 9

## Créer un système d'enregistrement des droits fonciers et procéder à une première inscription

Ce guide existe  
en **plusieurs langues**

Rome, 2017  
ISBN 978-92-5-102588-8  
144 pp, 210 x 297



L'emplacement des bureaux et les équipements peuvent avoir une grande incidence sur l'expérience des usagers mais aussi du personnel. Ce chapitre se penche sur la manière dont un registre foncier délivre ses services aux usagers, y compris dans de modestes endroits isolés, et sur la manière dont ces registres pourraient être conçus pour améliorer la prestation des services.

## Contents

Page 31  
Points essentiels de ce chapitre

Page 32  
Améliorer l'accès aux bureaux

Page 32  
Séparer les fonctions d'accueil des fonctions administratives

Page 33  
Améliorer la conception des bureaux

Page 35  
Comment l'amélioration des bureaux peut contribuer à réduire la corruption

# 4. AMÉLIORER LES BUREAUX

## Points essentiels de ce chapitre

- ◆ Améliorer l'accès des usagers à des bureaux en utilisant d'autres solutions hors du registre foncier indépendant habituel, comme un accès à des guichets uniques, des centres de services polyvalents, des bureaux itinérants et des bureaux virtuels.
- ◆ Améliorer l'état matériel des bureaux et l'accès aux usagers en installant les bureaux dans des zones accessibles.
- ◆ Séparer les bureaux entre une aire d'accueil accessible aux usagers et des bureaux en retrait où le personnel travaille et où le public ne peut entrer. Le cas échéant, mettre en place un système de sécurité pour séparer les deux secteurs.
- ◆ Fournir à la réception des conditions de travail agréables, avec une bonne luminosité, des meubles adaptés et d'autres équipements.
- ◆ Permettre aux usagers d'obtenir facilement des informations en fournissant des indications claires, des panneaux d'information, des livrets d'information, un bureau d'accueil et d'autres services axés sur les usagers.
- ◆ Envisager de mettre en place d'autres services au sein du registre foncier pour aider les usagers, comme des services bancaires et de conseil juridique.
- ◆ Contribuer à lutter contre la corruption en ayant une conception astucieuse des bureaux, en séparant les aires d'accueil des fonctions administratives, en donnant des renseignements et informant sur les normes de service, et proposant sur place une boîte pour les réclamations ainsi qu'une ligne téléphonique.

Les services aux usagers étaient par le passé assurés par des bureaux spécialisés mais aujourd'hui, plusieurs types de bureaux sont envisageables. Certaines modifications ont été motivées par des questions de coût, de sorte que les bureaux sont parfois installés dans d'autres agences traitant des questions foncières (les «guichets uniques») ou même dans des agences qui n'ont rien à voir (centres de services polyvalents), mais ces approches ont aussi été motivées dans un but d'améliorer l'accès aux services. De la même manière, des bureaux itinérants ont été mis en place pour non seulement économiser les coûts liés à la présence de plusieurs petits bureaux fixes mais aussi pour améliorer l'accès aux services. Dans d'autres cas, le développement des TIC a permis un certain nombre d'innovations dans la mesure où les personnes n'avaient plus à se déplacer aux bureaux ni à dépendre des services postaux, cela permettant d'étendre les possibilités de mettre en place des bureaux virtuels.

Parmi toutes ces possibilités, on peut citer le concept des bureaux dédiés aux aires d'accueil ou aux fonctions purement administratives. Les usagers se rendent à des guichets d'accueil, tandis que les transactions sont traitées dans des bureaux en retrait. Les TIC ne sont pas une condition essentielle mais leur introduction a permis à ces deux fonctions d'être physiquement séparées. N'importe quel bureau, même un bureau itinérant, peut alors offrir un vaste éventail de services dès lors qu'il est connecté à des bureaux assurant les fonctions administratives, qui peuvent être installés n'importe où ailleurs (voir [Séparer les fonctions d'accueil des fonctions administratives](#) dans ce chapitre).

Il existe plusieurs options pour les bureaux:

**Les bureaux traditionnels du registre foncier:** Que le registre travaille depuis un unique bureau centralisé (souvent dans les capitales) ou depuis plusieurs bureaux décentralisés, l'approche classique est de fournir les services dans un seul endroit, où le public se rend pour obtenir des informations ou faire enregistrer ses documents, et où le personnel traite les demandes. (L'utilisation de bureaux décentralisés rapproche les services des usagers, mais il nécessite plus de moyens et de personnel.)

**Les guichets uniques** ont été pendant quelques temps plébiscités par l'administration, dans la mesure où les procédures impliquent souvent plusieurs agences. Dans cette approche, plusieurs agences traitant des questions foncières sont installées au même endroit, de sorte que les usagers n'ont plus à se déplacer d'un bureau à l'autre pour soumettre et recueillir divers documents et régler les procédures. Pour le registre foncier, le guichet unique peut remplir à la fois les fonctions d'accueil et fonctions administratives; alternativement, il peut remplir uniquement les fonctions d'accueil, les tâches administratives étant effectuées dans des bureaux situés ailleurs.

**Les centres de services polyvalents ou multifonctions** sont le prolongement du concept de guichet unique. Ces centres fournissent toute une gamme de services pour de multiples agences et ministères gouvernementaux, y ►►

## SÉPARER LES FONCTIONS D'ACCUEIL DES FONCTIONS ADMINISTRATIVES

Une bonne pratique consiste à séparer la partie des bureaux auxquels accèdent les usagers pour les services et la partie à laquelle ils ne doivent pas accéder. Les bureaux d'accueil sont là où les usagers obtiennent des informations et des formulaires, soumettent leurs demandes et effectuent leurs paiements. Les employés se composent d'un petit nombre de personnes dont le travail est d'accueillir les usagers. Les bureaux administratifs sont là où les demandes sont traitées et les archives conservées. Les fonctions d'accueil et administratives peuvent aussi bien être assurées dans un même immeuble comme elles peuvent l'être à différents endroits. Lorsqu'elles sont centralisées, il est courant d'utiliser des portes verrouillées et dispositifs de sécurité pour empêcher le public de rentrer dans les bureaux administratifs.

Séparer les fonctions d'accueil des fonctions administratives réduit les occasions de corruption. Cela peut également rendre plus efficace le traitement des transactions dans la mesure où le personnel n'est pas constamment interrompu par les usagers, et les documents sont plus en sécurité si le public n'y a pas accès. Ces bureaux permettent aux agents de gagner davantage d'expérience et de compétences en raison de la variété du travail, d'être au contact de leurs collègues et de profiter de leur expérience et d'être sous la supervision de cadres expérimentés.

Séparer ces fonctions signifie que les bureaux n'auront pas tous besoin du même éventail de compétences. Les registres traitant d'un petit nombre de transactions peuvent être pourvus uniquement de bureaux d'accueil, qui enverront les demandes à d'autres bureaux chargés de leur traitement. Un seul de ces derniers bureaux, par exemple, pourrait servir plusieurs bureaux d'accueil, permettant au registre de se rapprocher des usagers tout en maintenant seulement une faible présence à plusieurs endroits.

Le concept peut fonctionner avec un système utilisant des documents papier, lorsque les documents sont régulièrement portés d'un bureau à l'autre. Avec un système de TIC, les fonctions d'accueil et les fonctions administratives peuvent apparaître parfaitement intégrées, dans la mesure où les demandes d'informations et inscriptions simples peuvent être déposées par voie électronique depuis les bureaux d'accueil pour être traitées immédiatement dans les autres bureaux.



► compris pour le registre foncier, la délivrance des passeports, l'immatriculation de véhicules, les bilans de santé et autres. Avec un système de TIC adapté, ils peuvent aussi donner des renseignements et faire enregistrer les demandes en se connectant à des bureaux administratifs physiquement séparés. La Fédération de Russie dispose d'un vaste réseau de ces types de centres, qui peuvent aussi comprendre un bureau notarial, de sorte que les personnes effectuant des transactions liées à un achat ou à une succession peuvent ensuite faire enregistrer leurs documents auprès du guichet du registre.

**Les bureaux itinérants** qui délivrent des services peuvent être un substitut économique aux bureaux permanents dans les zones isolées. Un bureau itinérant peut se déplacer jusqu'à une communauté, à des dates régulières ou à la demande, monter un bureau de terrain dans un espace communautaire ou se déplacer de maison en maison. Souvent, le registre foncier travaillera avec les représentants des communautés locales pour offrir ce service. Les bureaux itinérants sont également utiles pour les personnes à mobilité réduite et pour celles, à l'instar de nombreuses femmes, qui ont de multiples responsabilités à la maison.

Un bureau itinérant peut simplement consister en un véhicule, un agent du registre et du matériel et de l'équipement nécessaires (par ex., un ordinateur et une imprimante multifonctions). Dans un système utilisant des documents papier, des formulaires peuvent être fournis aux usagers, formulaires qui une fois complétés, sont envoyés aux bureaux administratifs pour être traités, les résultats étant délivrés lors de la prochaine visite. S'il existe un accès internet, les demandes peuvent être traitées immédiatement. Les bureaux itinérants ont été mis en place dans plusieurs États. En Azerbaïdjan, ils ont été couplés aux centres de services polyvalents, et des bus proposant toute une gamme de services ont été mis en place pour les régions éloignées en permettant un accès à internet (voir la vidéo à cette adresse <https://www.youtube.com/watch?v=av78W2sekIY>).

**Les bureaux virtuels:** Depuis quelques années, internet est pour de nombreux registres fonciers un moyen important de fournir des informations, et il prend de plus en plus de place avec l'offre de transactions en ligne, notamment pour les usagers réguliers, comme les banques et professionnels du secteur. Ces mesures, permettant de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité seront amenées, petit à petit, à faire disparaître les véritables bureaux d'accueil, qui seront remplacés par des sites internet et lignes d'assistance aux usagers.

Pour ceux qui utilisent ces services en ligne, la localisation physique d'où sont prodigués les services n'a aucune importance; à la place, ils sont en contact avec un bureau virtuel. Par exemple, il existe six bureaux aux Pays-Bas chargés d'enregistrer les actes fonciers, mais tout le travail global est géré centralement, ce qui permet d'attribuer le travail à différents bureaux de manière à ce qu'il soit effectué de la manière la plus efficace possible. De la même manière, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, les usagers ont rarement besoin de se rendre aux bureaux physiques grâce à l'adoption rapide des signatures électroniques et du dépôt en ligne des documents.

Il est également possible de faire fonctionner un bureau virtuel avec des systèmes utilisant des documents papier. Habituellement, les registres partagés des entreprises procèdent de cette manière. Le registre des droits de pêche, en Australie, en montre un exemple: il ne dispose d'aucun bureau d'accueil mais d'un site internet, d'un numéro de téléphone et d'une adresse postale. Les usagers envoient leurs documents à cette adresse pour qu'ils puissent être traités et utilisent le site internet pour obtenir des renseignements.

## AMÉLIORER LA CONCEPTION DES BUREAUX

La conception des bureaux et leur sécurité sont deux aspects importants à prendre en compte pour améliorer le service aux usagers, tout comme la protection des archives, la promotion de la transparence et la réduction des occasions de corruption. Des bureaux sûrs et bien conçus améliorent la vie au travail du personnel et leur attitude envers leur travail et les usagers.

De nombreux aspects entrent en compte dans la bonne conception d'un bureau, parmi lesquels certains pourront être mis en place rapidement, tandis que d'autres seront mis en place au fur et à mesure, notamment lorsqu'un nouvel immeuble est occupé et qu'il nécessite d'importants travaux. Au départ, le registre foncier doit préparer un inventaire des éléments qu'il a déjà adoptés, voir les différentes possibilités en matière d'agencement (voir ci-dessous) et proposer une estimation des coûts et des délais nécessaires à ce changement. Si les fonds le permettent, un bureau d'architectes pourrait être engagé pour préparer les plans détaillés et une agence de décoration pourrait être contactée pour s'occuper de l'aménagement, des couleurs, du logo, etc.

Les modifications peuvent être introduites par phases, de légers changements étant apportés au fil du temps, ou alors un programme complet de rénovation peut être entrepris en une seule fois. Dans chacun des cas, il est nécessaire de superviser les différents contrats et activités pour être sûrs de leur avancement. Au moins un membre du personnel sera nécessaire pour superviser le travail, et il devra travailler de manière régulière avec le service des achats. Si les fonds le permettent, un responsable de projet externe et un spécialiste contrôle qualité pourront être recrutés.

Un programme régulier de rénovations est nécessaire pour entretenir l'immeuble mais aussi pour créer une atmosphère accueillante et serviable aux usagers. Même lorsque de nouveaux bureaux sont construits ou rénovés à des standards élevés, ils peuvent vite se défraîchir et devenir inadaptés. Un programme régulier d'entretien et rénovation permet d'envoyer un message clair aux usagers et au personnel: ils sont appréciés.

Les aspects principaux dont il faut tenir compte dans la conception de bureaux sont:

**L'emplacement des bureaux:** Les bureaux devraient être installés dans une zone accessible, proche des transports et

services publics. Il est souvent bon d'installer les bureaux auprès d'autres bureaux du gouvernement, comme pour les guichets uniques et centres de services polyvalents.

**Avoir sa marque:** Le registre peut utiliser une gamme de couleurs unique, un logo et d'autres éléments reconnaissables. Le personnel peut être habillé avec des vêtements de même couleur ou un uniforme. Ces éléments permettent de rendre les bureaux facilement reconnaissables pour les usagers et peuvent permettre d'améliorer le moral des fonctionnaires.

**Des panneaux:** Des panneaux clairs et visibles, en gros caractères, qui intègrent le logo du registre devraient permettre d'identifier les bureaux. Ces panneaux devraient être placés à l'extérieur, à l'entrée et l'intérieur des bureaux. Ces panneaux indiqueraient clairement aux usagers comment s'orienter dans les bureaux et permettraient de savoir à quel guichet s'adresser pour un tel service.

**L'accès:** Les bureaux d'accueil doivent être situés au rez-de-chaussée, avec de larges entrées (pour les personnes à mobilité réduite), en évitant les escaliers ou en permettant l'utilisation d'une rampe. Si les bureaux ne sont pas situés au rez-de-chaussée, il faut en assurer l'accès par un ascenseur.

**L'aire de réception:** Les bureaux d'accueil doivent être ouverts, lumineux, aérés et épurés, disposer de nombreuses chaises pour permettre au public d'attendre, et de bureaux et tables pour écrire. Les autres éléments recommandés dans une aire de réception, sont:

- ◆ des toilettes;
- ◆ des guichets automatiques bancaires ou autres machines de paiement;
- ◆ des systèmes de numéros dans les files d'attente pour les bureaux débordés;
- ◆ des fontaines d'eau fraîche;
- ◆ une armoire de premier secours;
- ◆ une zone de jeux pour les enfants;
- ◆ des équipements de lutte contre les incendies;
- ◆ du Wi-Fi en libre accès;
- ◆ une télévision.

**Les guichets:** Un bureau d'accueil pourrait renseigner les usagers et les orienter vers le guichet souhaité. Des guichets spécifiques peuvent fournir des services spécifiques ou tous les guichets peuvent fournir tous les types de services. Dans certains cas, des compteurs séparés peuvent être nécessaires pour les femmes. Un guichet au moins doit être adapté pour recevoir les personnes ayant besoin de s'asseoir et celles en fauteuil roulant.

**Les renseignements et leurs modalités:** Les usagers doivent connaître les services, les horaires d'ouverture, les conditions d'enregistrement des documents, les coûts, les

possibilités de plainte et d'appel et d'autres questions. Des normes de service doivent être diffusées pour informer le public des délais de traitement d'un document ou d'une demande d'inscription et des conséquences si le registre ne satisfait pas à ses propres normes (voir [Adopter des normes de service](#) au chapitre 3). Les informations peuvent figurer sur des brochures, des panneaux d'information, sur les écrans d'ordinateur et le personnel au guichet d'accueil doit être en mesure de répondre aux questions.

**Des salles d'entretien:** Une pièce au moins doit être attribuée à la rencontre d'usagers en privé, de sorte qu'ils puissent évoquer leurs problèmes personnels sans être entendus. Cette salle doit être pourvue d'une boîte de mouchoirs. Une telle salle est très importante en cas de décès (et donc d'héritage) et de divorce. Un des murs au moins de cette salle devrait être vitré, afin de réduire au maximum les risques de corruption ou harcèlement.

**La sécurité:** Les bureaux d'accueil doivent être séparés des bureaux administratifs afin d'assurer que les documents dans ces bureaux soient en sûreté et que le personnel ne soit pas distrait par les usagers (voir [Séparer les fonctions d'accueil des fonctions administratives](#) dans ce chapitre). En outre, selon le contexte local, il est parfois nécessaire de disposer d'un système de sécurité pour protéger le bâtiment dans son immeuble, en mettant par exemple des barreaux aux fenêtres et en engageant du personnel de sécurité.

**Salle d'archives:** Les archives doivent être tenues dans une chambre séparée pouvant être fermée à clé. Des équipements de prévention et de lutte contre les incendies doivent faire partie des conditions standards de cette salle; qui peuvent aller d'un seau de sable à un dispositif à l'argon. Disposer d'étagères stables et facilement accessibles est également important, notamment du point de vue de la sécurité.

**Méthodes de paiement:** Les usagers devraient être en mesure de payer les services directement aux bureaux, en liquide ou par des moyens de paiement électroniques. S'ils ne peuvent payer qu'à travers une banque, il faudra ouvrir au registre une petite succursale bancaire. Lorsque des services en ligne sont possibles, les méthodes de paiement autres qu'en liquide devraient être disponibles.

**Services notarial et juridique:** Ces services (qu'ils soient fournis par le gouvernement, une ONG ou une entreprise privée) doivent être fournis, et une pièce spécifique ou salle d'attente pour y répondre doit être intégrée dans la conception des bureaux (voir [Comment l'aide juridique peut-elle appuyer la prestation des services](#) au chapitre 3).

**Exigences culturelles locales:** Ces exigences doivent être respectées et des services supplémentaires peuvent être installés, comme des entrées séparées ou des aires de réception séparées pour les femmes et les hommes, ou une pièce ou salle pour les obligations religieuses (notamment pour le personnel).

## COMMENT L'AMÉLIORATION DES BUREAUX PEUT CONTRIBUER À RÉDUIRE LA CORRUPTION

**D**es bureaux bien conçus peuvent réduire les occasions de corruption, grâce à:

- ◆ la séparation des fonctions d'accueil des fonctions administratives;
- ◆ l'affichage des informations, tarifs, conditions et heures d'ouverture à un emplacement bien visible à la réception;
- ◆ l'affichage des normes de service, notamment les délais nécessaires de traitement d'une demande à un emplacement bien visible à la réception;
- ◆ la mise en place d'une boîte pour effectuer des réclamations et délivrer des informations sur la lutte contre la corruption avec un numéro de téléphone ou site internet pour signaler des comportements présumés de corruption, à un emplacement bien visible à la réception;
- ◆ la mise en place d'une salle d'entretien permettant la confidentialité des consultations, mais qui, en même temps, reste visible à d'autres pour empêcher les paiements illégaux et autres actes de corruption.

Le registre foncier nécessite d'être bien géré pour pouvoir apporter de bons services à ses usagers. Ce chapitre se penche sur trois secteurs dans lesquels mettre en place une approche visant un meilleur service aux usagers: le cadre institutionnel, la planification et le suivi, et les finances.

## Contents

Page 37  
Points essentiels de ce chapitre

Page 38  
Améliorer les aspects institutionnels

Page 38  
Améliorer la planification et le suivi

Page 39  
Exemples de perspectives futures, d'objectifs, de plans stratégiques et plans de développement

Page 40  
Améliorer la gestion des finances

Page 41  
Lutter contre la corruption

Page 42  
Amélioration continue et gestion des changements

Page 43  
Gérer les décisions difficiles

# 5. AMÉLIORER LA GESTION

## Points essentiels de ce chapitre

- ◆ Améliorer les dispositifs institutionnels en mettant en place un conseil d'administration qui superviserait la direction du registre, renforcerait la transparence et, en y intégrant des membres externes, apporterait une expertise supplémentaire.
- ◆ Mettre en place des associations d'usagers qui comprendraient des représentants des principaux usagers du registre foncier (professionnels, banques) et des groupes visant à améliorer les services aux usagers (femmes, personnes marginalisées ou vulnérables), qui peuvent conseiller et représenter les usagers des services du registre.
- ◆ Assurer un programme régulier de notification, en commençant par un rapport annuel couvrant toutes les opérations, les questions financières, les initiatives et les plans spécifiques. Publier ces rapports sous une forme papier ou électronique, et faire des campagnes de promotion autour de leur publication.
- ◆ Améliorer la planification grâce à l'introduction d'une planification stratégique et de développement et la création d'une unité chargée de rendre compte des progrès accomplis. Cette procédure s'ouvre sur un mandat, une perspective d'avenir et un objectif, à partir desquels le plan stratégique peut être élaboré. Un plan de développement annuel transforme cette stratégie en actions concrètes afin de parvenir aux objectifs. Un suivi régulier et la communication des résultats font partie intégrante du processus.
- ◆ Améliorer la gestion financière grâce à des activités de comptabilité et des normes de planification, qui couvriraient les dépenses futures et les prévisions de recettes.
- ◆ Adopter un programme pour améliorer continuellement les activités de gestion et y apporter des modifications, qui examinerait régulièrement les activités du registre et proposerait des améliorations.
- ◆ Lutter contre la corruption au sein du registre foncier grâce à des mesures diverses, notamment par l'introduction de normes de service, la restructuration des procédures, la conception des bureaux, les dispositifs institutionnels, les politiques concernant le personnel, des activités de formation, des manuels de procédures et les TIC.

## AMÉLIORER LES ASPECTS INSTITUTIONNELS

De bons dispositifs institutionnels permettront de contribuer à la gestion générale du registre, d'améliorer les services offerts et sa réputation, en instituant des systèmes de contre-pouvoir que les Directives promeuvent pour combattre la corruption (voir [Lutter contre la corruption](#) dans ce chapitre).

Les registres fonciers font souvent partie d'un autre ministère ou d'une organisation gouvernementale, mais on constate de plus en plus de cas où ils sont indépendants et autonomes financièrement. En tant que tel, ils adoptent parfois une structure d'entreprise. De nombreuses possibilités existent, dont certaines sont décrites ci-dessous, mais indépendamment de l'approche utilisée, le registre foncier doit être exempt de pressions politiques.

**Cadres supérieurs:** L'approche classique consiste à déléguer au chef de service du registre la responsabilité de la gestion globale des opérations du registre, tout en développant et mettant en place ses stratégies. La gestion quotidienne du registre est confiée à différents responsables sous l'autorité du chef de service.

**Conseil de gestion:** Le conseil est chargé de la gestion, la planification, des rapports et questions organisationnelles. Le conseil peut être composé, entre autres possibilités, du chef de service et des hauts responsables des différentes unités au sein du registre foncier. Une autre option consiste à inclure dans le conseil des membres externes au registre et au gouvernement. La présence de membres externes au sein du conseil aide à la transparence, élargit les domaines d'expertise, améliore la prise de décision et permet une relation directe avec les usagers du registre. Ces membres externes pourront apporter des compétences et connaissances variées (notamment en gestion, finances et planification) avec des représentants d'usagers de sexe féminin et d'usagers ayant des besoins spécifiques. Le cas échéant, le conseil pourrait mettre en place des comités afin de mener des enquêtes et établir des rapports en fonction.

**Les associations d'usagers** permettent d'établir une relation directe entre le registre et les représentants de ses usagers et sont une autre solution pour améliorer la communication, les services, la gouvernance et la transparence. Une association d'usagers est un groupe d'usagers qui rencontre régulièrement le personnel du registre pour discuter des problèmes, proposer de nouvelles idées et exprimer ses opinions, notamment sur les nouvelles initiatives, et proposer des conseils pour améliorer les activités du registre. Les membres de cette association peuvent exercer des professions spécialisées et doivent être composés de représentants des personnes qui utilisent le registre, y compris les femmes et personnes ayant des besoins spécifiques. Cette association devra se réunir régulièrement (par ex., trois ou quatre fois par an) selon un calendrier officiel et préparer des procès-verbaux. Ces procès-verbaux devraient être publiés pour renforcer la transparence et l'ouverture du registre et permettre à quiconque d'accéder à ces informations.

**Un médiateur** peut jouer un rôle utile pour améliorer les aspects institutionnels en aidant les usagers à résoudre les problèmes qu'ils rencontrent avec le registre foncier et comprendre ce qui peut être fait ou non.

**La rédaction de rapports** peut permettre d'améliorer la perception du registre comme étant une organisation transparente et ouverte à laquelle on peut se fier. Cela peut également aider à lutter contre la corruption. Le registre devrait publier au minimum un rapport annuel sous format papier et électronique. Ce rapport devrait couvrir les questions financières (comme les dépenses et recettes), l'application des normes de service, les initiatives spécifiques (comme celles visant à l'amélioration des services) et les projets futurs pour améliorer ces services. Publier les résultats d'enquêtes, comme les enquêtes d'opinion auprès des usagers, peut également créer une atmosphère d'ouverture. Ces rapports offrent au registre la possibilité d'attirer l'attention des médias et de disposer ainsi d'une publicité gratuite, afin de mieux le promouvoir par la suite (voir [Adopter des normes de service](#) et [Améliorer la communication avec les usagers](#) au chapitre 3).

### INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES

**OCDE.** 2004. *Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE*, chapitre IV. (disponible à l'adresse <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269514-fr>).

**OCDE.** 2015. *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*, chapitre VII. (disponible à l'adresse <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244221-fr>).

## AMÉLIORER LA PLANIFICATION ET LE SUIVI

Améliorer les services aux usagers exige une planification à des niveaux variés: identifier les perspectives futures et les objectifs du registre en conformité avec son mandat et développer des plans stratégiques et des plans de développement. Développer un plan stratégique pluriannuel et un plan de développement annuel sont des pratiques courantes, le calendrier du plan stratégique étant déterminé par des facteurs internes aux opérations mais aussi des facteurs externes. La mise en œuvre de ces plans doit faire alors l'objet d'un suivi (voir [Exemples de perspectives futures, d'objectifs, de plans stratégiques et plans de développement](#) dans ce chapitre).

Il est important de comprendre les besoins et attentes des usagers et tenir compte de ces besoins et attentes dans l'élaboration des perspectives futures, objectifs, plans stratégiques et plans de développement. Ces documents permettent de satisfaire aux besoins des usagers de manière structurée et transparente, et aussi de mettre en place des initiatives à l'échelle du gouvernement. Au début du processus, le registre doit donc connaître les opinions des usagers sur la qualité et rapidité des services actuellement proposés et sur tout autre service dont ils aimeraient la mise en place. Une sorte d'enquête d'opinion auprès des usagers

est normalement requise pour obtenir ces informations (voir [Améliorer la communication avec les usagers](#) au chapitre 3).

Les perspectives futures, objectifs, plans stratégiques et plans de développement devraient être développés par les hauts responsables du registre foncier. Il est courant de recruter des consultants pour assister la direction et travailler sur ces projets, en fonction des contraintes de temps et l'expertise requise. Il est fondamental de consulter le personnel à toutes les étapes du processus, à travers des ateliers et échanges réguliers, et que les hauts responsables soient totalement impliqués et qu'ils souscrivent aux conclusions, propositions et produit final. Le plan stratégique doit être approuvé par le conseil d'administration et le gouvernement, en tant que dépositaire du registre. Les plans de développement doivent être approuvés par le conseil d'administration et également le gouvernement, le cas échéant.

**Mandat, perspectives et objectifs:** Le registre doit en premier lieu tenir compte de ce qu'exigent la loi et les politiques et initiatives diverses du gouvernement. Il doit aussi tenir compte des valeurs centrales, aussi bien du gouvernement dans son ensemble que de celles du registre. À partir de ce mandat, il peut développer ses perspectives d'avenir et objectifs, qui doivent s'inscrire dans la vision d'ensemble du gouvernement. Par exemple, si le gouvernement s'attèle au développement de services gouvernementaux en ligne, à la décentralisation, aux mesures anti-corruption et qu'il décide d'appuyer des communautés minoritaires, le registre devra en tenir compte dans ses perspectives et objectifs. Si d'autres organisations associées ont déjà développé leurs propres stratégies, celles-ci devront également être prises en compte.

**Les plans stratégiques** présentent les approches (les stratégies) nécessaires pour parvenir aux objectifs établis et sont conformes au mandat et aux valeurs essentielles. Pour chacune des stratégies, un calendrier d'ensemble, une évaluation des risques et des mesures d'atténuation correspondantes doivent être préparés. Une première étape consiste à évaluer les ressources et les capacités actuelles du registre en utilisant des outils de gestion tels que l'analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces (c'est-à-dire une analyse SWOT). Des examens plus poussés doivent être entrepris une fois que les contraintes et problèmes principaux ont été identifiés. Dès que ces travaux initiaux ont été effectués, il est possible de développer un ensemble de stratégies, telles que:

- ◆ une stratégie de gestion des ressources humaines, fondée sur une analyse de la structure organisationnelle; des niveaux de compétence, du nombre d'employés pour chaque compétence, de l'âge du personnel (et partant du taux estimé de personnes susceptibles de partir à la retraite); des perspectives de développement de carrière du personnel; des compétences difficiles à acquérir en raison des niveaux de salaire (par ex. des secteurs des TIC, du droit ou concernant les géomètres-topographes); des ressources de formation et la capacité à assurer des formations;
- ◆ une stratégie de gestion des TIC et de l'information, fondée sur une analyse des mises à jour des équipements et logiciels, des dispositifs de financement spécifiques, du maintien du personnel en place et des programmes de formation ►►

## EXEMPLES DE PERSPECTIVES FUTURES, D'OBJECTIFS, DE PLANS STRATÉGIQUES ET PLANS DE DÉVELOPPEMENT

Les perspectives futures, objectifs, plans stratégiques et de développement devraient respecter le mandat du registre et la vision d'ensemble du gouvernement. Ils sont illustrés comme suit:

**Exemple d'une perspective future:** Fournir aux usagers des services rapides et fiables pour enregistrer les ventes, hypothèques, baux et autres transactions.

**Exemple d'objectifs:** D'ici la fin de l'année 20xx:

- ◆ permettre un accès en ligne aux informations contenues dans la base de données;
- ◆ enregistrer les hypothèques dans les quatre heures suivant leur dépôt de demande;
- ◆ enregistrer toutes les autres transactions dans les 24 heures;
- ◆ prévoir un budget suffisant pour la mise en place d'un fonds d'indemnisation et permettre à un mécanisme indépendant d'étudier les plaintes déposées contre le registre foncier.

**Exemple de stratégies:**

- ◆ réorganiser les procédures administratives pour fournir des services plus rationalisés;
- ◆ moderniser le système d'information pour fournir des services en ligne;
- ◆ offrir des services itinérants au moins une fois par semaine aux communautés rurales;
- ◆ réduire le montant des frais de 20 pour cent.

**Exemple de plan de développement d'ici à 20xx:**

- ◆ Rénover les bureaux situés aux emplacements X, Y et Z afin de séparer les bureaux d'accueil de ceux chargés des fonctions administratives et mettre en place des guichets, des tableaux d'affichage détaillés, des boîtes de réclamations et une assistance téléphonique, un système de tickets pour les files d'attente, un nombre adapté de places assises à disposition des usagers et une télévision diffusant les journaux télévisés nationaux.
- ◆ Proposer un appel d'offres pour la mise en place d'un module pour un système de TIC afin de fournir des services en ligne aux professionnels et banques avant le 31 mars; recueillir les avis des usagers avant le 30 septembre et pourvoir aux modifications nécessaires avant le 30 novembre.
- ◆ Acquérir et équiper trois véhicules à utiliser comme unités de services mobiles et tester leur mise en place aux emplacements A, B et C. Préparer une analyse et effectuer des propositions pour un déploiement au niveau national pour l'année suivante.
- ◆ Former un nombre XX d'employés à l'occasion d'un cours de deux jours sur les mesures de lutte contre la corruption et la simplification des procédures avant le 31 décembre.

- ▶ rapides et réguliers pour remplacer les spécialistes des TIC qui s'en vont;
- ◆ une stratégie politique et réglementaire, basée sur une analyse des politiques et lois pertinentes, de manière à effectuer les changements nécessaires pour faire des perspectives une réalité;
- ◆ une stratégie portant sur les recettes et dépenses, basée sur une analyse des frais et impôts perçus pour les services, avec des estimations pour les années à venir, qui doit être comparée aux coûts de fonctionnement du service et de tout investissement prévu dans les années qui viennent (objectifs de production, rénovation ou nouvel immeuble). Une étude et une stratégie de recouvrement des coûts sont nécessaires pour les agences se finançant de manière autonome;
- ◆ une stratégie d'investissement, qui va au-delà de celle de recouvrement des coûts et qui doit être basée sur une analyse des priorités en matière d'investissement, comme celles liées à l'amélioration des services, aux ressources humaines, technologies et actifs.

**Les plans de développement** évaluent la situation actuelle du registre, y compris ses limites, et élaborent des plans prévus à échéance pour parvenir aux objectifs. Pour chaque stratégie, un plan de développement spécifique doit être élaboré, avec des objectifs annuels. Les plans de développement annuels mettent en place des mesures provisoires et des objectifs et peuvent être utilisés pour contrôler le succès ou non des objectifs stratégiques. Ils contiennent aussi des plans spécifiques pour le travail à mener l'année suivante.

**Suivi et évaluation:** Les différents plans et stratégies doivent faire l'objet d'un suivi rigoureux, qui tienne compte des évaluations des risques réalisées. Des logiciels de suivi et d'évaluation doivent être mis au point et une petite unité être mise en place spécialement pour les tâches de suivi et d'évaluation nécessaires à la mise en œuvre des plans de développement. Le registre doit veiller à ce que la mise en œuvre tienne compte de toute astreinte (c'est-à-dire lorsqu'un objectif doit être atteint avant de réaliser le suivant) et de tout changement imprévu ou nouvelle politique gouvernementale qui n'était pas prévue. Les mesures d'atténuation des risques identifiées dans le plan de développement devront être appliquées. Un rapport annuel sur les progrès accomplis et un plan de développement révisé pour l'année suivante doivent être élaborés.

L'équipe chargée du suivi et de l'évaluation ne doit pas être importante mais doit être formée d'au moins une personne compétente et expérimentée qui comprenne les perspectives, les objectifs et stratégies, les raisons pour lesquelles ils ont été mis en place et s'ils produisent les effets prévus.

## AMÉLIORER LA GESTION DES FINANCES

Fournir de bons services va de pair avec un financement stable. Des mécanismes variés ont été utilisés pour financer les registres fonciers:

- ◆ **Un financement de l'État (ou des autorités locales):** Le gouvernement finance le fonctionnement du registre et en retour, les frais facturés par ce dernier retournent au gouvernement.

- ◆ **Un financement de l'État avec la possibilité de tirer un revenu supplémentaire et de le conserver:** Le registre est autorisé à encaisser une partie des frais facturés, notamment ceux issus des rendements et de l'entrepreneuriat.
- ◆ **Entreprise détenue par l'État (intégralement ou partiellement):** Le registre travaille comme une division commerciale du ministère et les frais facturés couvrent les frais de fonctionnement du registre, des impôts ou dividendes étant reversés au gouvernement.
- ◆ **Financement autonome:** Le registre encaisse tous les frais facturés et travaille comme une entité indépendante; il peut cependant payer des impôts.
- ◆ **Partenariats public-privé (intégral ou partiel):** Le registre coopère avec une entreprise privée pour mettre en place les réformes (par ex. pour introduire des TIC), et les frais facturés servent à rémunérer l'entreprise privée pour les services accomplis. La plupart des partenariats fonctionnent comme une concession dans laquelle l'entreprise privée se charge de la prestation des services contre rémunération pour une période de temps donnée.

Quelque soit le mécanisme utilisé, il faudra tenir compte de quelques considérations courantes au moment d'élaborer le modèle d'activité et de réfléchir sur les besoins financiers. Il faudra préparer une comptabilité annuelle et conduire un audit annuel pour s'assurer que les fonds sont correctement comptabilisés. Des procédures d'achat ouvertes et transparentes sont importantes. Des estimations annuelles des dépenses doivent être préparées et comparées avec les recettes attendues qui seront générées. Ces recettes prévues doivent être comparées avec les dépenses courantes des années précédentes pour voir les tendances qui se dégagent et s'assurer que le financement est réaliste.

**Les prévisions de dépenses** devraient correspondre au travail nécessaire identifié dans le plan de travail annuel. En général, le programme tient compte des frais de fonctionnement normaux, des projets spécifiques pouvant être proposés et des investissements en capital. Un comptable qualifié doit être employé pour préparer la comptabilité, et les personnes ayant une connaissance profonde du registre doivent aussi être impliquées. Les prévisions de dépenses doivent tenir compte de certains aspects, notamment:

- ◆ **Les usagers du registre:** Il faut considérer les coûts d'une consultation régulière des usagers pour s'assurer qu'ils sont satisfaits des services fournis et que les normes de services sont respectées.
- ◆ **Les bureaux:** Même si les bâtiments abritant les bureaux appartiennent au gouvernement, les coûts de renonciation de leur usage à d'autres fins doivent être considérés, tout comme les possibilités alternatives de location ou fusion des bureaux, ainsi que le taux de superficie occupée par le personnel. Des coûts d'entretien doivent être inclus.
- ◆ **Les biens:** Les biens (c'est-à-dire les meubles, l'équipement, les véhicules, les machines) doivent être amortis selon qu'il convient et les coûts nécessaires à leur entretien et remplacement doivent être évalués. Par exemple, un ▶▶



# LUTTER CONTRE LA CORRUPTION

La corruption est un problème bien connu des registres fonciers dans le monde. Elle va du simple cadeau pour s'assurer qu'une situation est traitée rapidement à des sommes considérables versées pour acquérir illégalement des terres ou d'autres ressources. Ce problème fait l'objet d'une publication spéciale de la FAO et de Transparency International, intitulée *La corruption dans le secteur foncier* (disponible à l'adresse suivante [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/la\\_corruption\\_dans\\_le\\_secteur\\_foncier](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/la_corruption_dans_le_secteur_foncier)).

La corruption est abordée à de nombreuses reprises dans les Directives (comme au point 5 des Principes généraux et au point 9 des Principes de mise en œuvre) car elle représente une vive menace pour les droits légitimes et a des conséquences plus importantes sur les personnes pauvres et vulnérables que sur d'autres membres de la société.

De nombreuses actions peuvent être entreprises pour gérer la menace de corruption et réduire cette menace à son minimum, notamment par :

**Des normes de service:** Informer les usagers à propos de leurs droits et leur permettre d'utiliser des mécanismes de recours afin qu'ils sachent qu'ils peuvent faire quelque chose face à un comportement corrompu. Le personnel, aussi, saura que le registre foncier s'empare sérieusement du problème et qu'il ne tolère pas la corruption (voir [Adopter des normes de service](#) au chapitre 3).

**Une réorganisation des procédures:** Il est important que le registre limite au minimum le pouvoir discrétionnaire d'un membre du personnel. La législation, les procédures et conditions doivent être suffisamment claires et directes de sorte que le personnel n'a plus qu'à simplement les appliquer (voir [Comment les services peuvent-ils être améliorés grâce à des procédures plus efficaces](#) au chapitre 3).

**La conception des bureaux:** La façon dont un bureau est conçu et aménagé permet de réduire les occasions de corruption (voir [Améliorer la conception des bureaux](#) au chapitre 4).

**Les aspects institutionnels:** Les perspectives, objectifs, plans stratégique et de développement du registre foncier doivent viser des objectifs de lutte contre la corruption et lancer des initiatives en ce sens. Les plaintes pour corruption et les réponses à y apporter doivent être incluses dans le rapport annuel du registre. Le registre doit avoir un mandat institutionnel clair pour s'assurer que d'autres agences n'effectuent pas les mêmes tâches (voir [Améliorer les aspects institutionnels](#) et [Exemples de perspectives futures, d'objectifs, de plans stratégiques et de plans de développement](#) au chapitre 5).

**Les politiques concernant les ressources humaines:** Un code de conduite et d'éthique peut permettre de réduire la corruption en enseignant au personnel ce qu'est un comportement acceptable. Suivre ces normes et ce comportement enverra un message clair que seul un comportement correct et conforme à l'éthique sera toléré (voir [Politiques et protocoles concernant les ressources humaines](#) au chapitre 6).

**Des formations** sur les mesures de lutte contre la corruption pourraient aborder ce qu'est la corruption (des situations mineures aux cas plus graves), comment identifier les occasions de corruption, comment réduire au maximum les risques de corruption et que faire si un cas est porté à la connaissance d'un membre du personnel (voir [La formation du personnel](#) au chapitre 6).

**Le manuel de procédures:** Des pratiques de corruption risquent de survenir en cas de défaillances, chevauchements et confusion au niveau des procédures. Un manuel de procédures permet d'assurer que les conditions et règlements du registre foncier soient clairs (voir [Mettre en place un manuel de procédures pour répondre à la fraude, aux erreurs et aux conflits](#) au chapitre 7).

**Les TIC** peuvent contribuer à réduire la corruption et à renforcer la transparence de plusieurs façons, en réduisant par exemple le temps nécessaire à l'enregistrement d'une transaction ou pour obtenir des informations, ou en permettant aux usagers de suivre l'avancement des transactions (voir [Les avantages et les risques de mettre en place des TIC](#) au chapitre 8).

Voici d'autres activités permettant de lutter contre la corruption:

- ◆ Demander aux membres du personnel leur avis pour identifier la corruption et y répondre.
- ◆ Muter régulièrement le personnel à des postes sensibles.
- ◆ Permettre aux usagers de prendre rendez-vous. Un système de rendez-vous peut permettre d'empêcher les fonctionnaires de réclamer des pots-de-vin en proposant aux usagers de contourner la file d'attente.
- ◆ Améliorer la prestation des services. En diminuant voire en supprimant les retards dans le traitement des dossiers, les paiements corrompus pourront largement s'estomper.
- ◆ Mettre en place un service rapide pour éviter que les usagers proposent des pots-de-vin en échange de services plus rapides. Certains registres disposent d'une structure tarifaire à deux niveaux: un tarif normal et un tarif express, permettant le traitement des dossiers dans des délais plus rapides. Une autre méthode consiste à mettre en place un système de demande d'enregistrement accéléré fondé sur des lignes directrices permettant aux fonctionnaires d'évaluer le niveau d'urgence de chaque cas.
- ◆ Recueillir les avis d'un échantillon représentatif de clients, par des entretiens ou enquêtes, sur le niveau de corruption, les types de corruption et moyens pour la réduire.
- ◆ Mettre en place une ligne d'assistance par téléphone ou internet pour signaler un cas présumé de corruption, même de manière anonyme.
- ◆ Traiter les plaintes par la mise en place d'un système solide, transparent et efficace pour gérer les plaintes liées à la corruption et d'autres problèmes de gouvernance, avec des règles claires, des dates limites et une obligation de répondre à la plainte. Des recherches externes, effectuées par exemple par un médiateur, peuvent être envisagées.
- ◆ Promouvoir les initiatives réussies de lutte contre la corruption. Par exemple, lorsqu'une personne est condamnée pour comportement corrompu, son cas pourrait être médiatisé, si possible en conservant son anonymat.
- ◆ Travailler collectivement pour endiguer la corruption. Les agences nationales de lutte contre la corruption, la société civile et les organisations internationales de lutte contre la corruption pourraient constituer des partenaires de travail. Par exemple, une unité d'éthique ou chargée de lutter contre la corruption mise en place au registre pourrait être pourvue en personnel provenant de ces agences.

- ▶ équipement informatique a tendance à n'avoir qu'une courte espérance de vie et doit être remplacé au bout de cinq ans.
- ◆ **Le personnel:** Le nombre d'employés doit être comparé au rendement par personne, des normes standards devant être calculées. Il peut y avoir également des exigences visant à établir un nombre d'employés pour respecter certaines normes telles que l'égalité entre les genres, l'origine ethnique ou les personnes en situation de handicap.
- ◆ **La formation:** Il est nécessaire de former le personnel aux nouvelles technologies, aux procédures et développement des connaissances et qu'il ait l'opportunité de participer à des programmes d'enseignement officiels qui valoriseront ses qualifications et son statut (voir [La formation du personnel](#) au chapitre 6).
- ◆ **Les frais de fonctionnement:** Ils comprennent les équipements, les fournitures (cartouches d'imprimantes, papier, etc.), le transport, les frais de voyage et indemnités journalières de subsistance, les frais de nettoyage, l'achat de licences de logiciels et les frais des lignes de communication pour joindre les bureaux décentralisés. Une cafétéria, une garderie et un centre de remise en forme peuvent être envisagés pour les plus grosses organisations. Certains de ces services peuvent être externalisés.
- ◆ **Conditions générales exigées par le gouvernement:** Ces conditions pourraient tenir compte des coûts liés aux émissions de carbone, au recyclage des déchets et à la mise en place d'un accès pour les usagers et le personnel en situation de handicap. Les politiques gouvernementales globales qui exigent des réductions de coûts à tous les niveaux des départements d'État doivent être prises en compte. D'autres coûts peuvent être liés aux exigences en matière de services électroniques, aux normes en matière de gestion des archives et aux relations avec les autres services gouvernementaux.
- ◆ **La transmission des informations à d'autres départements d'État, aux autorités locales ou cours de justice:** Les informations peuvent être fournies gratuitement ou moyennant des frais. L'expérience a montré que lorsqu'elles sont fournies gratuitement, la demande est plus forte et nécessite de mobiliser plus de ressources. Néanmoins, si les informations sont fournies en ligne gratuitement, les coûts sont réduits.
- ◆ **Dettes et autres coûts:** Le coût du service de la dette, du recours à des audits et du recrutement de consultants spécialisés pour des tâches spécifiques doit être pris en compte.
- ◆ **Fonds d'indemnisation:** De nombreux États disposent d'un fonds de versement des indemnisations, qui doit également être inclus dans le budget (voir [Comment utiliser le fonds d'indemnisation en cas de fraude ou d'erreurs](#) au chapitre 7).
- ◆ **Retraites:** Le cas échéant, le coût des prestations de retraite et des indemnités de licenciement doit être pris en compte.

Les prévisions de recettes doivent être basées sur les expériences des années précédentes, les projets ou programmes d'investissement en capital financés par des sources externes, les activités prévues des marchés, etc. Les prévisions doivent tenir compte des recettes issues des frais facturés en fonction des prévisions des transactions du marché, en prenant en compte également les recettes issues de nouveaux services, les

ventes de biens (par ex., des bureaux qui ne sont plus utilisés) et les intérêts provenant de placements.

Les registres fonciers étant des organisations possédant un monopole, ils doivent faire l'objet d'un contrôle suffisant pour s'assurer qu'ils n'abusent pas de leur monopole et que les frais facturés sont raisonnables. Les registres se finançant de manière autonome sont souvent des organisations à but non lucratif et leur politique tarifaire prévoit en général des réductions de frais si les recettes dépassent un certain plafond. Par exemple, conséquence du marché financier vigoureux de 2014, le registre foncier d'Angleterre et du Pays de Galles a dégagé un excédent de 135 millions de livres sterling qui a entraîné une réduction des frais d'enregistrement des transactions à faible coût (en relation à une politique visant à encourager la propriété foncière pour les groupes à faibles revenus) et, outre son pourcentage normal pour un dividende, a payé un dividende exceptionnel de 100 millions de livres sterling au gouvernement, qui détient toutes les parts du registre foncier. Toutefois, les recettes des registres autofinancés peuvent aussi être considérablement réduites en tant de crise économique, et les variations dans ces recettes doivent être prises en main. Par exemple, la faible activité du marché immobilier de 2008-2009 a entraîné une perte, pour le même registre, d'environ 130 millions de livres sterling, laquelle incluait le coût des plans de départs volontaires et des retraites anticipées.

Voir le bilan et les comptes annuels du registre foncier d'Angleterre et du Pays de Galles du Royaume-Uni e Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord pour 2008-2009 (disponible à l'adresse [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/248248/0700.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/248248/0700.pdf)) et pour 2014-2015 (disponible à <https://www.gov.uk/government/publications/land-registry-annual-report-and-accounts-2014-to-2015>).

## AMÉLIORATION CONTINUE ET GESTION DES CHANGEMENTS

Un des dix principes de mise en œuvre des Directives est le principe de l'amélioration continue, appelant les États à «améliorer les mécanismes de suivi et d'analyse de la gouvernance foncière, afin de mettre au point des programmes fondés sur des données probantes et de consolider les améliorations apportées en permanence».

Ce principe est particulièrement important pour les systèmes d'enregistrement, qui ont un caractère opérationnel et qui se prêtent bien à l'amélioration continue. Mais l'amélioration continue ne concerne pas que les opérations. Les lois, les ressources humaines, les réponses aux usagers et d'autres aspects du registre peuvent faire l'objet d'un suivi, d'une analyse de résultats et d'une amélioration des modes opératoires et de prestation des services. Le contrôle de la qualité est une autre manière de décrire le processus.

Nombreux sont les moyens pouvant être utilisés pour collecter les informations sur le rendement d'ensemble, de manière à répondre aux besoins des usagers. Les responsables peuvent effectuer des évaluations sur le rendement du personnel, sa façon

d'interagir avec les usagers, son respect des procédures et s'il se conforme aux normes. Ces bilans de performance offrent une occasion régulière de présenter des observations au personnel et de discuter des améliorations à apporter. D'autres outils peuvent être utilisés, comme les enquêtes d'opinion auprès des usagers, les discussions avec les membres des associations d'usagers et la mise en place d'équipements pour recueillir les avis des usagers (boîtes de réclamations ou simples machines électroniques de notation à chaque guichet).

Grâce aux TIC, il est facile et rapide de produire des rapports à l'intention des bureaux dans leur ensemble et pour les employés individuels. Il devrait être possible de produire des rapports sur le nombre de transactions enregistrées, sur le temps nécessaire à leur enregistrement, la fréquence des erreurs à corriger, le nombre de demandes refusées (et pourquoi) et d'autres facteurs qui montrent le mode de fonctionnement du système. Toutefois, sans système de TIC, les évaluations de la performance peuvent toujours être conservées, comme c'est arrivé par le passé, dans les archives papier pendant plusieurs siècles.

Le suivi des résultats est également important pour pouvoir satisfaire aux obligations d'un registre en matière d'établissement de rapports, de sorte que les parties prenantes savent que le registre est performant. Les résultats principaux peuvent être présentés dans le rapport annuel et, plus régulièrement, sur le site internet du registre. Les résultats doivent être analysés de manière à mettre en place des méthodes pour améliorer les opérations, de sorte qu'elles satisfassent aux normes de service (voir [Adopter des normes de service](#) au chapitre 3).

L'amélioration continue, pour un registre foncier, signifie aussi être ouvert à de nouveaux moyens d'exercer ses activités, être réceptif aux modifications de la législation et adopter des nouvelles technologies. Cela implique de se tenir informé des changements lorsqu'ils adviennent et que, par conséquent, les activités de gestion ne peuvent s'effectuer en vase clos: elles doivent être liées aux autres ministères et agences, aux usagers et autres registres fonciers dans les États voisins et à travers le monde.

L'amélioration continue implique des changements, qu'ils soient mineurs et facilement mis en place ou majeurs et beaucoup plus déstabilisants. Des compétences élémentaires suffisent pour gérer les changements mineurs, tandis que les changements majeurs nécessitent des compétences spécialisées dans la gestion des changements et l'utilisation de ses principes. Cela nécessite de tenir toutes les parties prenantes informées des raisons des changements, du programme de ces changements et des progrès accomplis pour réaliser les objectifs. Les responsables chargés d'appliquer ces changements doivent convaincre le personnel d'être acteur de ces changements et, en cas de réticences, ils doivent y remédier rapidement. Le suivi et l'évaluation des résultats de ces changements (et d'effectuer les modifications nécessaires) sont également des éléments importants qui rentrent dans la gestion des changements.

Malgré tout, en dépit des meilleurs efforts pour gérer les changements, certains d'entre eux seront difficiles à mettre en œuvre, notamment lorsqu'ils concernent le personnel, leur vie et leurs moyens de subsistance ([Gérer les décisions difficiles](#) dans ce chapitre).

## GÉRER LES DÉCISIONS DIFFICILES

Introduire des changements implique de prendre des décisions difficiles, même avec les meilleures intentions de changer les méthodes de fonctionnement. En Géorgie, le registre foncier a estimé qu'il fallait environ 600 employés pour travailler de manière efficace, mais il en comportait 2100. Ainsi, le registre était une vaste structure bureaucratique qui était non seulement en sureffectif mais aussi inefficace et improductive. Ces employés étaient mal payés et manquaient de motivation. Une nouvelle procédure de recrutement a été mise en place pour s'assurer que les employés du registre disposaient des compétences nécessaires. De nouvelles descriptions de postes ont été préparées et un concours général avec des épreuves d'accessibilité a été organisé pour sélectionner le personnel. Le processus de sélection s'est effectué en deux étapes: un test écrit et des entretiens oraux menés par un comité de sélection composé de représentants du Ministère de la justice, du registre foncier et d'ONG. Cette réduction des effectifs s'est accompagnée de programmes de formation pour le personnel retenu et d'une augmentation des salaires. Le salaire mensuel moyen est passé de 57 lari (environ 27 USD) en 2004 à environ 450 USD en 2006. Cette augmentation de salaire pour le personnel retenu a été financée en partie en réduisant le nombre d'employés mais aussi en augmentant les tarifs des services, auparavant très bas.

Avant cette réforme, le personnel s'est concerté et a discuté de cette nouvelle perspective pour l'agence, et avec les parties prenantes. Le personnel a été impliqué de manière active lors de tables rondes discutant des processus de réforme et est devenu le principal actionnaire du développement organisationnel. Cette approche a permis d'octroyer plus de pouvoir au personnel, d'améliorer sa sensibilisation face à ces changements et de renforcer son engagement face à ces changements rigoureux. Bien que 1 800 personnes aient perdu leur emploi, aucune plainte ni accusation n'a été déposée en justice contre ce processus. Les employés licenciés ont admis que les décisions étaient justes et objectives et ont compris que le népotisme n'avait pas sa place. Un grand nombre de ces personnes ont trouvé un emploi dans le secteur privé: au début de la réforme, il n'existait qu'une seule entreprise de sondage privée, contre 100 à l'issue de la réforme.

Le personnel est la face publique du registre foncier. La façon dont les usagers sont servis par le personnel a une signification particulière pour eux. Même si les usagers passent par internet pour se connecter au registre, le personnel est impliqué dans le processus. Ce chapitre recense différentes possibilités pour améliorer la prestation de services et les capacités du personnel à travers les politiques, les protocoles et les formations.

## Contents

Page 45  
Points essentiels de ce chapitre

Page 46  
Politiques et protocoles concernant les ressources humaines

Page 47  
Exemples de politiques ayant trait aux ressources humaines

Page 48  
La formation du personnel

Page 50  
Préparer des cours de formation

# 6. AMÉLIORER LES RESSOURCES HUMAINES

## Points essentiels de ce chapitre

- ◆ Mettre en place une politique de ressources humaines qui s'accorde avec les lois existantes sur les conditions du personnel, les règles, les codes de conduite et autres documents importants en un seul endroit. Traiter des différentes questions pertinentes à l'emploi du personnel, y compris son recrutement, les droits à la formation, à la structure organisationnelle, aux devoirs, aux obligations en matière de lutte contre la corruption, aux gratifications et à la communication avec le public.
- ◆ Mettre en œuvre un code de conduite et d'éthique pour orienter le personnel face à ses obligations, lui proposer des formations sur ce code de conduite, et exposer ce code dans les bureaux du registre pour qu'il puisse être lu par le public.
- ◆ Mener une évaluation des ressources humaines et mettre au point une stratégie et un programme de développement à la lumière des ressources existantes et besoins du registre. Créer un programme annuel de formation et le diffuser au sein du personnel. Les thèmes de ce programme de formation peuvent concerner les normes de service, le service aux usagers, les secteurs techniques, la gestion, la législation et les procédures, et les TIC.
- ◆ S'assurer qu'une formation est dispensée au personnel qui en a besoin.
- ◆ Proposer des formations à l'ensemble du personnel sur les questions d'égalité entre les genres et sur les personnes ayant des besoins spécifiques.
- ◆ La formation doit être dispensée selon des moyens variés, tels que l'apprentissage direct, à distance, en ligne, et des conférences et ateliers.
- ◆ Invite le secteur privé et d'autres usagers du registre à une conférence annuelle sur ses activités et réalisations.
- ◆ Suivre, évaluer et rédiger des rapports sur les formations, en incluant des données ventilées selon le genre des participants.

## POLITIQUES ET PROTOCOLES CONCERNANT LES RESSOURCES HUMAINES

Une orientation d'ensemble sur les questions ayant trait aux ressources humaines doit être proposée sous la forme d'une politique clairement définie sur les ressources humaines et dans un code de conduite et d'éthique.

### Politiques concernant les ressources humaines

Une politique sur les ressources humaines doit traiter d'un éventail de questions lié aux conditions d'emploi, obligations et droits du personnel du registre foncier. Même si déjà plusieurs de ces questions sont abordées ailleurs (comme dans les lois et politiques nationales du gouvernement en matière de ressources humaines), il est utile de regrouper tous les éléments pertinents en un seul document. De la même manière, les politiques en matière de ressources humaines devraient intégrer le code de conduite et d'éthique du registre, ou du moins s'y référer (voir ci-dessous), même si celui-ci existe dans un document séparé. Lorsque d'autres lois ou politiques ne répondent pas aux conditions, obligations ni droits, le registre doit être alors en mesure de développer ses propres conditions et de les présenter dans sa politique de ressources humaines.

Si chaque registre doit décider de ce qu'il va inclure dans sa politique, certains des sujets communs sont:

- ◆ les perspectives futures et objectifs du registre foncier, et le rôle que jouent ses responsables et son personnel pour leurs réalisations;
- ◆ la structure organisationnelle, la structure hiérarchique, les catégories d'emploi et leurs grades;
- ◆ les obligations et devoirs du personnel, les normes et la charge de travail, les horaires de travail;
- ◆ le code vestimentaire;
- ◆ les règles et pratiques en matière de lutte contre la corruption;
- ◆ les déclarations de patrimoine régulières du personnel;
- ◆ la progression et l'évolution de carrière, et l'évaluation du rendement;
- ◆ un programme de récompense et reconnaissance du mérite;
- ◆ les pratiques en matière de recrutement (y compris pour les promotions);
- ◆ le suivi et l'évaluation du rendement et la progression à des postes supérieurs;
- ◆ les congés maladie, les jours de congés payés et autres droits;
- ◆ les droits à des formations et les règles pour prendre part à ces formations et à des programmes de développement des compétences;

- ◆ la communication avec le public, les autres organes gouvernementaux et les médias;
- ◆ les relations avec les représentants du personnel et les organisations syndicales;
- ◆ les mesures disciplinaires en cas de manquement aux lois, procédures, politiques, etc., qui devraient s'appliquer aux actions entraînant des violations mais également des omissions et erreurs grossières;
- ◆ Les procédures de recours pour le personnel se sentant victime d'un traitement injuste, notamment en rapport à ses évaluations de performance et possibilités d'avancement;
- ◆ les retraites et autres avantages proposés au personnel dans le cas de registres autofinancés, qui ne font pas partie du service civil dans son ensemble.

Bien que ce type de politique soit en général développé par la direction, les représentants du personnel devraient être impliqués car les employés y seront soumis. Une fois la politique adoptée, elle devra être largement diffusée au sein du personnel de manière à ce qu'il connaisse ses droits, obligations et responsabilités.

Les politiques peuvent tenir compte d'un certain nombre de questions importantes (voir [Exemples de politiques ayant trait aux ressources humaines](#) dans ce chapitre).

### Code de conduite et d'éthique

Il est utile que le personnel et la direction disposent d'orientations claires et spécifiques sur la manière dont ils doivent se comporter au travail, comment ils doivent gérer les situations difficiles et doivent traiter les usagers et autres employés. Un code de conduite et d'éthique répond à ses questions. Il doit représenter les valeurs principales du registre foncier et ses principes. Le code fournit au personnel des informations sur les personnes à contacter pour discuter des situations difficiles, et doit fixer des repères clairs au personnel en cas d'éventuelles atteintes à la discipline. Il peut également contribuer à réduire la corruption en apprenant au personnel à avoir un comportement acceptable. En adoptant ses modèles d'intégrité et de comportement, le registre fera clairement savoir que seul un comportement éthique et correct sera accepté.

Les détails du code de conduite varieront selon le contexte local mais il doit tenir compte de certaines questions:

- ◆ à qui le code s'applique et comment il s'applique au travail quotidien;
- ◆ les normes de bonne conduite et d'éthique (comme des questions de neutralité, respect de la loi, sincérité et intégrité, non-discrimination et non-harcèlement);
- ◆ comment accueillir les usagers (en identifiant leurs ►►)

## EXEMPLES DE POLITIQUES AYANT TRAIT AUX RESSOURCES HUMAINES

**Identification du personnel:** Pouvoir identifier facilement le personnel peut contribuer à améliorer le moral de celui-ci, la transparence et le respect que le public a envers celui-ci, et peut aussi diminuer le risque de corruption. Le personnel doit se présenter au téléphone de sorte que l'appelant sache à qui il parle. Un uniforme, ou du moins une couleur commune, accompagné du nom des employés, permettrait aux usagers de reconnaître plus facilement et rapidement les membres du personnel.

**Roulement du personnel:** Faire changer le personnel de poste dans un bureau, ou entre les bureaux, peut apporter plusieurs avantages. Le personnel peut acquérir de l'expérience et améliorer ses connaissances, devra faire face à de nouveaux défis et pourra élargir ses compétences et connaissances. Le roulement du personnel permet aussi de combattre la corruption, car si une personne occupe depuis trop longtemps un poste au sein du registre et qu'il a établi des relations étroites avec les usagers, cela crée un terrain favorable à la corruption. Par exemple, en République kirghize, les responsables sont déplacés d'un bureau à l'autre tous les trois ans afin d'empêcher le développement de pratiques éventuellement corrompues. De la même manière, le personnel peut être amené à être déplacé depuis les postes d'accueil vers ceux dédiés au travail purement administratif, de manière régulière.

**Rémunération adéquate et reconnaissance:** Dans la mesure où les ressources le permettent, les États devraient veiller à ce que les registres aient les capacités humaines, physiques, financières et autres pour appliquer les politiques et lois et délivrer leurs services de manière rapide et efficace. Du personnel insuffisant et mal rémunéré sera moins motivé à servir les usagers. Ainsi, fixer les salaires à un niveau adéquat peut être important pour réduire la corruption, dans la mesure où des employés mal rémunérés peuvent se sentir en droit de rechercher des paiements supplémentaires de la part des usagers.

**Serment et déclaration des biens:** Dans de nombreux États, il est demandé aux hommes politiques, juges et fonctionnaires de haut rang de prêter serment au moment de leur nomination. Le Rwanda a utilisé cette méthode pour les agents du registre qui, outre le serment prêté, sont tenus de déclarer annuellement leurs biens personnels.

**Parité du personnel:** Afin que les services soient plus fonctionnels et accessibles aux femmes, un équilibre hommes-femmes doit être instauré parmi les membres du personnel opérant aux bureaux d'accueil. Lorsque l'environnement culturel l'indique, des femmes pourraient être sélectionnées parmi le personnel et formées pour s'occuper exclusivement des usagers de sexe féminin. Dans certains États, des guichets séparés pour les femmes, tenus uniquement par des employées, peut s'avérer nécessaire. De la même manière, le personnel doit être pourvu de manière hétérogène par des employés issus de groupes ethniques ou autres groupes, et les registres fonciers doivent prendre des mesures spécifiques pour garantir cette diversité.

**Un service adapté dans toutes les langues nécessaires:** Dans de nombreuses juridictions, plusieurs langues sont parfois parlées. Les usagers provenant de groupes linguistiques différents doivent recevoir un niveau approprié de services dans les langues de leur choix, notamment si la langue dispose d'un statut officiel. Le registre doit être composé d'employés provenant de ces différents groupes linguistiques, et le personnel devrait avoir la possibilité d'acquérir des compétences lui permettant de fournir des services dans plus d'une langue.

**Points de contact pour les usagers de sexe féminin et ceux ayant des besoins spécifiques:** Le registre doit envisager de nommer un des membres de son personnel (pour chaque bureau) comme point de contact pour les questions liées à l'égalité entre les genres, et cette personne devrait développer ses compétences et connaissances sur les questions foncières et celles liées à l'égalité entre les genres, qui devraient être ensuite diffusées parmi tout le personnel. De même, une personne doit être nommée comme point de contact pour les usagers ayant des besoins spécifiques.

- ▶ besoins de respect, en proposant un service rapide et adoptant une attitude agréable);
- ◆ comment interagir avec d'autres membres du personnel (y compris les interdictions de harcèlement et le besoin de respecter les individus et l'autorité);
- ◆ comment identifier et gérer les pratiques de corruption et situations contraires à l'éthique (comme les influences anormales, les cadeaux et pressions provenant des usagers et de la direction);
- ◆ les réponses à apporter en cas de violation des normes (par ex., suivi psychologique, actions disciplinaires voire même licenciements).

Le code de conduite peut être publié sous forme de livret et distribué à chacun des membres du personnel et doit également figurer sur des tableaux d'affichage et sur le site internet du registre. Il ne doit pas être long mais doit couvrir toutes les questions principales. C'est un document évolutif qui change au fil du temps selon les circonstances et les nouvelles situations qui émergent.

Suivre des formations sur ce code doit être obligatoire pour l'ensemble du personnel à tous les niveaux. Une fois la formation effectuée, les employés doivent signer une déclaration ou passer serment en public qu'ils se comporteront et s'acquitteront de leurs fonctions conformément au code.

## LA FORMATION DU PERSONNEL

Les formations sont essentielles au registre et à ses opérations. Le registre fait l'objet d'un travail spécialisé qui nécessite des employés ayant appris le mode de fonctionnement du système, la façon dont les droits peuvent être enregistrés et protégés et comment apporter aux usagers des informations précises et un service efficace.

Les formations consistent à améliorer et développer les ressources humaines du registre, qui sont les ressources que le registre a le plus de difficulté à acquérir et garder. Beaucoup de temps est en effet nécessaire à terme pour que le personnel acquiert les ressources et les connaissances dont il a besoin, et ces personnes ne peuvent pas être facilement remplacées. Les formations doivent être vues comme un élément des activités d'ensemble du registre foncier, et le bureau des ressources et les opérations de planification doivent s'assurer que le registre dispose des compétences et connaissances requises pour effectuer ce travail. Les plans stratégiques et de développement doivent intégrer expressément des mesures permettant au personnel de progresser en développant ses qualifications et compétences, ce qui est possible essentiellement par les formations. De la même manière, les plans de formation doivent tenir compte des changements générationnels à mesure que les employés plus âgés partent à la retraite et tenir compte également du temps nécessaire pour les remplacer.

L'incapacité à former le personnel de manière adaptée peut avoir de graves conséquences, entraînant notamment des risques pour les opérations et portant atteinte à la réputation du registre. Des

employés mal formés et qui ne possèdent pas les compétences et connaissances requises ne peuvent fournir un service de qualité aux usagers, et se retrouver face à des usagers en colère abaisse encore plus le niveau de satisfaction professionnelle du personnel. Les employés risquent de commettre des erreurs qui peuvent s'avérer coûteuses pour les usagers et le registre pourrait être confronté à des demandes d'indemnisation. Une formation inadaptée entraîne aussi des occasions de corruption.

## Développer un programme de formation

Les registres fonciers importants disposent souvent d'une équipe dédiée à la formation. Cette équipe est chargée de mettre au point des plans de formation, de conduire des enquêtes, collecter des statistiques pour établir des rapports, et prendre des dispositions administratives, tel qu'enregistrer le personnel pour les formations, fournir des instructions ou organiser ces événements. Il est également possible de créer un groupe de formateurs au sein de cette unité qui pourrait présenter la plupart des cours de formation.

Les activités de formation doivent être abordées de manière stratégique et systématique. La première étape consiste à évaluer les compétences, les connaissances et l'expérience du personnel en place. Ceci peut être réalisé par le biais d'un questionnaire envoyé à chacun des membres du personnel, en se basant sur les rapports issus de chaque bureau ou section de l'organisation ou encore en se servant des archives du département des ressources humaines. Parallèlement, les besoins actuels et futurs du registre en ce qui concerne ses compétences et connaissances doivent être identifiés. Une fois que les lacunes ont été identifiées avec précision, une stratégie de ressources humaines et un plan de formation (par ex., pour une période de 5 ans) peuvent être préparés. Cette stratégie et ce plan doivent reconnaître la nécessité d'assurer des formations de manière régulière, accompagnées de sessions de formation isolées en cas de changement et lorsque de nouvelles compétences et connaissances (comme celles en matière de TIC) doivent être acquises. Les capacités du personnel et les besoins du registre devront faire l'objet d'un suivi continu dont les résultats serviront à réviser le plan.

La stratégie et le plan doivent apparaître dans le budget d'ensemble, en tenant compte des recettes du registre, de ses besoins et de sa direction stratégique. Différents frais sont engagés, tels que la mise en place et la prestation des cours de formation, la préparation du matériel, l'équipement, les voyages, l'hébergement et les indemnités journalières de subsistance. Dans le cas de la mise en place d'un centre de formation, il faudra prévoir un budget pour l'équipement, les meubles et ses coûts récurrents. Des voyages d'étude et la participation à des conférences peuvent accroître les coûts.

Des cours appropriés doivent être préparés (voir [Préparer des cours de formation](#) dans ce chapitre). Un plan annuel de formation permettra à tous de savoir quels cours sont proposés, de voir à quelles dates les cours seront présentés, le nombre de personnes à pouvoir y participer et le nombre de jours nécessaires à cette formation. Ce plan doit être diffusé en interne au moins quelques mois avant le début de la formation. Les responsables devraient nommer du personnel chargé d'assurer la formation (souvent en fonction de son évaluation de performance annuelle) ou alors un employé



pourrait se proposer de lui-même avec l'accord du responsable. Les personnes nouvellement embauchées devraient suivre une formation peu de temps après leur recrutement.

Il vaut mieux en général effectuer ces formations loin des distractions du travail quotidien, de sorte que les participants puissent mieux se concentrer sur ce qu'ils apprennent. Les registres les plus importants peuvent créer des salles ou centres spécialement dédiés à la formation. Le centre de formation peut servir à tous les types de formation, y compris celles sur les systèmes de TIC; il doit être équipé de bureaux, chaises, matériel audiovisuel pour les présentations et ordinateurs. S'il n'est pas possible de prévoir une salle dédiée, d'autres espaces (comme une salle de conférence ou réunion) peuvent être utilisés temporairement. Si aucun espace n'est disponible, des locaux spécifiques peuvent être loués et en cas d'impossibilité, les bureaux d'accueil peuvent être utilisés en dehors des heures d'ouverture.

## Formation concernant l'égalité entre les genres et pour les personnes ayant des besoins spécifiques

Le personnel du registre croit souvent qu'aucun problème n'existe par rapport à l'égalité entre les genres, même dans les États où les femmes sont confrontées à d'importantes disparités. Le guide technique sur la gouvernance des régimes fonciers, intitulé *La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes*, note qu'il est impératif que les hommes politiques et les fonctionnaires soient sensibilisés aux problèmes d'égalité entre les genres, ce qui s'applique également aux responsables et au personnel des registres fonciers.

Une mesure importante pour améliorer le service apporté aux femmes est de sensibiliser la direction et le personnel aux besoins de ses femmes et aux types de problèmes auxquels elles sont confrontées. Chacun au registre doit connaître les différents aspects de la législation et les procédures qui promeuvent ou freinent une plus grande égalité entre les genres. Si le registre conserve des données ventilées par genre sur les titulaires de droits, ces données doivent être vérifiées afin de voir si les femmes sont autant représentées que les hommes. Le cas échéant, et comme il arrive fréquemment, ces statistiques peuvent être utilisées pour prouver que les femmes occupent une position secondaire au regard de leurs droits fonciers et pour recevoir les services du registre foncier.

Des formations spécifiques doivent être proposées au personnel pour mieux prendre en charge les femmes et leurs besoins. Ces formations doivent notamment couvrir les sujets liés à la manière de recenser tous les droits (et pas seulement les droits de propriété) et les différents titulaires de droits. Ces questions peuvent mettre en lumière d'autres titulaires de droits, et pas seulement les femmes: enfants, propriétaires disparus et personnes en situation de handicap, qui pourraient autrement passer inaperçus. Les cours de formation devraient être axés sur les solutions concrètes à apporter à ces problèmes plutôt que sur les problèmes eux-mêmes, et devraient essayer de mettre au point des mesures innovantes qui défient l'imagination du personnel. Si le personnel est en mesure de déceler un problème, alors il doit être capable d'y apporter une solution satisfaisante.

Outre les formations générales proposées au personnel, des formations supplémentaires doivent être proposées au personnel dont le travail est de s'occuper spécifiquement des usagers de sexe féminin. Enfin, des formations sur les questions d'égalité des genres devraient aussi être dispensées à ceux travaillant aux services téléphoniques, comme les lignes directes d'assistance téléphonique, et le personnel doit être en mesure de renseigner les usagers.

Ces questions s'appliquent aussi directement aux formations du personnel consacrées à l'amélioration des services envers des usagers spécifiques tels que les groupes marginalisés et vulnérables, y compris les populations autochtones, et ceux ayant des besoins spécifiques.

### INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES

FAO. 2013. *La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes* (disponible à l'adresse <http://www.fao.org/3/a-i3114f.pdf>).

## Suivi et notification des résultats des formations

Il est parfois nécessaire que le personnel passe un examen préalable avant d'effectuer une formation, comme c'est le cas des agents des registres fonciers. D'autres cours de formation sont censés être purement informatifs, pour lesquels un examen d'admission n'est pas nécessaire. Dans un cas comme dans l'autre, tous les participants ayant suivi un cours doivent recevoir un certificat et leur participation doit être inscrite dans leur dossier personnel, en mentionnant le nom du cours, la date à laquelle ils y ont participé et toute autre information pertinente.

Les éléments suivants devraient être décrits dans un rapport détaillant chaque cours et ses résultats:

- ◆ le sujet et les principaux éléments abordés;
- ◆ le nombre de personnes présentes et les jours de formation, en incluant des données ventilées par genre;
- ◆ les avis des participants, obtenus par le biais de questionnaires fournis à la fin du cours. Des questionnaires éventuellement fournis au début du cours pourraient être comparés aux résultats des questionnaires finals afin de voir si les attentes ont été satisfaites;
- ◆ des recommandations pour améliorer le cours basées sur les réponses apportées par les participants et les formateurs.

Un rapport annuel sur les formations devrait décrire les formations présentées, le nombre de participants et les jours de formation, le genre des participants, les résultats, les niveaux de satisfaction, les dépenses budgétaires et autres informations pertinentes. Un résumé de ce rapport peut être intégré dans le rapport annuel du registre.

## PRÉPARER DES COURS DE FORMATION

La préparation d'un cours de formation doit tenir compte des points suivants:

**Les sujets abordés:** Le type de formation requis dépend des besoins locaux, du caractère du système et des besoins de l'État à tout moment. Toutefois, d'une façon générale, les formations traitent de catégories variées:

- ◆ les questions de base: introduction au registre foncier et à ses opérations, le cadre juridique, les dispositifs institutionnels, les procédures d'enregistrement, la gestion des documents, les systèmes de TIC, l'égalité des genres;
- ◆ les normes de service, le service aux usagers, le code de conduite et d'éthique, la lutte contre la corruption;
- ◆ la communication, le règlement des problèmes et la résolution des différends;
- ◆ les nouvelles technologies, comme les nouveaux systèmes de TIC, les documents numérisés;
- ◆ des questions techniques spécifiques, notamment concernant les nouvelles procédures;
- ◆ les aspects juridiques, comme le transfert de propriété, le droit de la famille, le droit des entreprises et le droit pénal;
- ◆ principes et techniques dans le domaine de la topographie pour l'identification des parcelles;
- ◆ la gestion;
- ◆ la gestion de projet;
- ◆ les secteurs spécialisés, comme la gestion et protection des archives, la gestion des ressources humaines, la comptabilité, l'administration des systèmes de TIC;
- ◆ les formations en langues, lorsque les différents usagers parlent plusieurs langues;
- ◆ les besoins ponctuels, comme les compétences requises pour restaurer ou numériser des documents.

**Les bénéficiaires des cours de formations:** Tout le personnel et la direction doivent avoir des connaissances et compé-

tences spécialisées qu'ils peuvent acquérir dans le cadre de formations. Quiconque doit pouvoir recevoir une formation.

Les usagers réguliers, comme les professionnels du secteur et les banques, qui travaillent étroitement avec le registre, sont aussi un public visé par les formations. Ils doivent comprendre les conditions du registre et les changements qui ont été introduits au fil du temps. Grâce à une formation adaptée, les opérations seront plus efficaces et les relations avec les principaux groupes d'usagers seront plus fortes. Le juge et le personnel judiciaire (ceux ayant des fonctions exécutives ou huissiers) peuvent aussi bénéficier d'une formation simple sur la manière dont le registre fonctionne. Si dans certains systèmes d'enregistrement, les juges sont chargés du registre, les juges mentionnés ici sont ceux qui ne sont pas impliqués dans les opérations d'enregistrement des droits.

**Les formateurs:** Pour savoir à qui confier la formation, il faut tenir compte du type de formation désiré. Pour les formations spécialisées que seul le personnel du registre peut assurer, les employés les plus chevronnés et compétents sont les mieux placés pour préparer les cours et les dispenser. Si le registre dispose d'une unité chargée de la formation, le personnel provenant de cette unité peut également participer.

Dans d'autres cas, lorsqu'une expertise spécialisée est nécessaire, les cours doivent être préparés et assurés par des personnes ou organisations recrutées en dehors du registre. Le personnel peut y participer et y puiser des connaissances qu'il pourra ensuite diffuser à l'occasion de cours ultérieurs pour d'autres employés. Cette approche d'une «formation aux formateurs» peut être plus rentable. Les présentateurs externes peuvent comprendre:

- ◆ des professionnels tels qu'avocats, notaires, topographes, experts indépendants, agents immobiliers;
- ◆ des personnes issues du secteur universitaire dans différents domaines: droit, topographie et évaluation par exemple;
- ◆ des spécialistes externes (qu'ils soient du gouvernement ou secteur privé) dans les secteurs de l'administration publique, des services clientèle, des questions sexospécifiques, des TIC, de la lutte contre la corruption, de la comptabilité, des archives, des ressources humaines;
- ◆ des employés à la retraite qui sont familiers avec les opérations du registre.

**Le déroulement de la formation:** Il existe de nombreuses options pour assurer des cours de formation, qui peuvent être utilisés en parallèle. Les formations peuvent se dérouler des manières suivantes:

- ◆ La formation sur le lieu de travail est peut-être la plus importante. La formation doit traiter des principales activités liées aux opérations d'enregistrement et doit être étroitement mise en lien avec la législation et le manuel de procédures (voir [Mettre en place un manuel de procédures pour répondre à la fraude, aux erreurs et aux conflits](#) au chapitre 7). La formation peut être assurée de façon continue sous la supervision d'un responsable expérimenté. S'il apparaît qu'un employé, en faisant trop d'erreurs, a besoin d'une formation supplémentaire ou d'une session de perfectionnement, cette personne pourra immédiatement suivre la formation nécessaire.
- ◆ Les présentations classiques (en face à face ou par vidéo) peuvent se dérouler dans une salle de cours ordinaire. La formation peut être agrémentée d'exercices pratiques, comme des jeux de rôle permettant au personnel de tester et mettre en pratique les nouvelles compétences acquises. Comme rien ne vaut la pratique, de nombreuses mises en situation de jeux de rôles et d'exercices sont recommandées. La formation pratique convient parfaitement pour acquérir de nouvelles compétences, notamment pour utiliser de nouveaux logiciels et d'autres technologies, et améliorer le service aux usagers, le règlement des différends et la communication.
- ◆ La formation à distance, notamment en ligne, peut permettre aux personnes de suivre un cours spécialisé, ce qui peut s'avérer utile lorsqu'un registre dispose de plusieurs bureaux décentralisés et que le transport est problématique. Un portail de formation peut être mis en place sur l'intranet du registre foncier.

- ◆ Des voyages d'étude peuvent enseigner au personnel la manière dont d'autres registres ont mis en place de nouvelles méthodes et technologies et comment ils ont résolu les problèmes. Ces voyages d'étude doivent être bien ciblés, de sorte qu'ils soient axés sur les questions nécessaires à traiter; les participants doivent être constitués en petits groupes de sorte que tous puissent entendre, voir et poser des questions, et les registres choisis doivent être adaptés aux enjeux.
- ◆ Des conférences et des ateliers peuvent être de bons moyens d'apprentissage pour le personnel.

Les formations peuvent être dispensées à des professionnels ne faisant pas partie du registre:

- ◆ Des cours de formation classiques destinés aux professionnels peuvent être utiles. Par exemple, un cours général sur les conditions du registre pourrait être dispensé à de nouveaux diplômés et à d'autres personnes intéressées à utiliser les services du registre ou à y travailler. Des cours sur des sujets spécifiques peuvent alors être présentés à mesure que des changements et de nouveaux services sont mis en place par le registre.
- ◆ Des conférences annuelles de groupes de professionnels (comme des chambres ou associations) fournissent un espace pour des formations supplémentaires dans la mesure où ces conférences attirent un grand nombre de membres.

En outre, des cours universitaires peuvent être mis en place pour les futurs employés du registre et les professions spécialisées. Si le programme d'enseignement n'est pas totalement adapté, de nouveaux cours peuvent être préparés ou d'anciens cours complétés. Une fois que les étudiants obtiennent leur diplôme, ils devraient disposer des connaissances et compétences de base nécessaires.

Les usagers doivent être assurés de pouvoir se fier aux archives du registre. Ce chapitre aborde la manière dont la qualité de l'information peut être améliorée en réduisant le risque de fraudes et d'erreurs. Un manuel de procédures et des formulaires standards peuvent être des outils importants que le personnel peut utiliser dans de telles situations. Ce chapitre couvre également la manière dont les différends entre les usagers et le registre foncier peuvent être gérés, notamment lorsqu'un usager n'est pas d'accord avec une décision du registre.

## Contents

### Page 53

Points essentiels de ce chapitre

### Page 54

Améliorer les moyens de gérer la fraude

### Page 54

Comment utiliser le fonds d'indemnisation en cas de fraude ou d'erreurs

### Page 56

Améliorer les moyens de gérer les erreurs

### Page 57

Mettre en place un manuel de procédures pour répondre à la fraude et aux erreurs

### Page 57

Améliorer la gestion des différends avec le registre foncier

### Page 58

Le rôle du registre dans les différents types de conflits

### Page 59

Comment les formulaires standards peuvent améliorer la qualité des informations

# 7. AMÉLIORER LES MOYENS DE RÉPONDRE À LA FRAUDE, AUX ERREURS ET AUX CONFLITS

## Points essentiels de ce chapitre

- ◆ Différents types de fraude peuvent affecter un registre foncier, tout comme sont différentes les personnes qui en sont victimes. Les fraudes ont surtout pour effet de faire perdre la confiance dans le système. Si le registre doit verser une indemnisation, la conséquence ici sera financière, qui peut ne pas être négligeable si la valeur de la parcelle concernée est élevée ou s'il existe de nombreux cas de fraudes.
- ◆ La fraude se produit dans diverses situations et les risques éventuels pour le registre doivent être évalués et les procédures modifiées, le cas échéant.
- ◆ Parmi les mesures à prendre pour réduire le risque de fraude, on peut citer les caméras de sécurité, les dispositifs de sécurité pour les documents, le fait de travailler avec des professionnels, les banques et la police, et s'impliquer auprès des usagers.
- ◆ Les registres fonciers font parfois aussi des erreurs. Bien qu'en général elles soient mineures et réglées facilement, il est important que la procédure de correction soit claire et bien documentée.
- ◆ Un manuel de procédure à l'intention du personnel est un moyen de réduire le risque de fraude et d'erreurs. Ce manuel doit établir les règles à suivre pour enregistrer les documents et les éléments spécifiques à surveiller, et doit fournir un service de qualité aux usagers. Le personnel doit être formé à utiliser le manuel.
- ◆ Les formulaires standards sont un autre moyen de réduire les risques de problèmes, et notamment les erreurs. Les parcelles, les personnes et les droits devraient, grâce au formulaire, être clairement identifiables, même si les détails de la transaction apparaissent dans un autre document joint au formulaire.
- ◆ Les usagers doivent pouvoir déposer plainte et faire appel des décisions du registre foncier, d'une manière qui soit claire, rapide et simple d'utilisation. Le registre doit également répondre dans des délais impartis et être dans l'obligation de tenir les usagers informés.
- ◆ Un fonds d'indemnisation permet de gérer les pertes financières en cas de fraude ou d'erreur grave. Le fonds doit disposer des ressources financières suffisantes pour satisfaire à ses obligations actuelles et potentielles.
- ◆ Toutes les personnes ayant subi une perte doivent pouvoir avoir accès au fond d'indemnisation, sans avoir besoin de se présenter d'abord au tribunal.
- ◆ Le registre foncier peut jouer un rôle utile dans le règlement des différends entre les personnes en donnant des conseils spécialisés.

La fraude est une infraction pénale pouvant avoir de graves conséquences sur les personnes qui en sont victimes (qui en outre subissent une perte financière et un stress émotionnel). En tant qu'acte ayant l'intention de tromper, la fraude peut également affecter de manière négative le registre.

Les types courants de fraude comprennent le simple vol, la falsification de documents et de certificats, la modification des archives sans autorisation, l'usurpation d'identité et l'abus de pouvoir de la part d'un avocat ou d'une autre relation de confiance. Des infractions peuvent également être commises par du personnel ayant un accès spécial au système, ayant ainsi plus d'occasion de commettre des infractions, en modifiant les archives, en effaçant les informations ou en supprimant les documents des dossiers, voire même en vendant les informations à d'autres personnes. Un comportement corrompu peut également être considéré comme un type de fraude (voir [Lutter contre la corruption](#) au chapitre 5). À mesure que les technologies changent, de nouveaux risques peuvent surgir. Par exemple, l'utilisation croissante des signatures électroniques pourra entraîner un risque que ces signatures soient utilisées par d'autres sans autorisation (notamment au sein des bureaux de professionnels).

La législation du registre examine en général ce qu'il se passe en cas de fraude et lorsque quelqu'un a subi une perte, et le chapitre 2 décrit la manière dont les approches utilisées dans le monde sont différentes. Parfois, une indemnisation est versée à la personne ayant subi la perte (voir [Comment utiliser le fonds d'indemnisation en cas de fraude ou d'erreurs](#) dans ce chapitre).

### Comprendre la fraude

**Les effets de la fraude sur le registre:** La fraude non seulement touche les personnes qui en sont victimes, mais elle peut aussi pâtir à la réputation du registre foncier. Un système ouvert à la fraude ne peut protéger les intérêts des personnes qui enregistrent leurs droits et de fait, la confiance qu'elles placent dans le registre diminuera. La fraude comporte également des conséquences financières si le registre est obligé de verser une indemnisation à une personne ayant subi une perte.

**Mesurer la fraude:** L'ampleur du problème peut être mesurée par le nombre de cas par an, le pourcentage de cas de fraude en fonction de tous les cas par an, la valeur des indemnisations que le registre doit payer par an et les dommages causés à la réputation du registre (évalués dans les enquêtes d'opinion auprès des usagers). Le montant de l'indemnisation que le registre devra verser dépendra de la valeur des parcelles, mais il peut néanmoins être très élevé. Par exemple, le registre foncier de l'Angleterre et du Pays de Galles du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a dû verser hors frais associés 6,4 millions de livres sterling en 2013-2014, mais de cette somme, 2,2 millions ont pu être récupérés au titre du droit de recours (voir [Comment utiliser le fonds d'indemnisation en cas de fraude ou d'erreurs](#) dans ce chapitre).

**Comprendre où la fraude risque de se produire:** Pour comprendre le risque de fraude, une évaluation des procédures ►►

## COMMENT UTILISER LE FONDS D'INDEMNISATION EN CAS DE FRAUDE OU D'ERREURS

Un fonds d'indemnisation doit garantir qu'il y aura des fonds disponibles à reverser à des plaignants ayant eu gain de cause et qui ont subi une perte due à une fraude ou à une erreur, ou lorsqu'il existe un autre droit juridique qui permet à une indemnisation. Il s'agit d'un type de gestion des risques: en établissant le fonds d'indemnisation à part et à l'avance, le registre peut continuer à travailler sur son budget opérationnel même si une plainte coûteuse doit être payée.

Dans les États disposant d'un fonds d'indemnisation, ce dernier est souvent mis en place par le règlement du registre. Il peut également être créé administrativement sans aucune base juridique spécifique, souvent après un accord avec le ministre des finances. Le cas échéant, une modification au règlement du registre peut donner au fond une base juridique et en fixer les principaux éléments, comme la source de son financement et les procédures pour traiter et payer les plaintes.

### Considérations financières

Lors de la mise en place d'un fonds, une mesure initiale est d'évaluer les plaintes déposées pour avoir droit à une indemnisation lors des cinq ou dix années précédentes, afin de voir les types de fraude ou d'erreurs qui ont eu lieu et le montant du versement pour indemnisation. Cette évaluation donne une idée de l'argent dont doit disposer le fonds pour les futures plaintes.

Lorsqu'on établit le fonds pour la première fois, une somme d'argent doit être créditée sur le compte du fonds, provenant éventuellement du Ministère des finances, afin de couvrir les éventuelles plaintes déposées les premières années. Ensuite, pour maintenir le fonds à un niveau raisonnable, il est possible d'obtenir des ressources provenant du Ministère des finances, du budget du registre (excédents) ou des contributions sur chaque transaction enregistrée (appelées aussi prélèvement). Un prélèvement est en général fixé à une petite somme, qui réduit son impact sur le public, mais qui augmente rapidement à mesure que des transactions sont enregistrées.

Les expériences de registres similaires qui gèrent un fonds peuvent être utiles concernant certaines questions, notamment sur le nombre de plaintes à prévoir, si ces plaintes arrivent de manière régulière tout au long de l'année ou si elles

arrivent groupées, comment mettre à niveau les bonnes et mauvaises années, comment négocier avec les principales parties prenantes sur le niveau de prélèvement à fixer. Il peut aussi être utile de discuter avec des spécialistes de compagnies d'assurance qui traitent régulièrement les plaintes et leur indemnisation.

Un examen annuel doit être conduit et ce dernier doit évaluer si le fonds nécessite de l'argent supplémentaire, en extrayant des fonds supplémentaires du budget ou en augmentant le montant du prélèvement sur chaque transaction. L'examen doit se pencher sur les plaintes en cours, les plaintes à venir et si le fonds dispose d'assez d'argent pour satisfaire à ses obligations. Il doit tenir compte du fait que les plaintes n'auront pas toutes une issue positive. En outre, même si le registre verse une indemnisation, il doit disposer d'un droit de recours (ou droit de subrogation) qui lui permet de porter à son tour plainte contre d'autres personnes, notamment contre les professionnels qui étaient chargés de préparer les documents, de vérifier les identités des parties et de s'assurer que les règles étaient respectées.

### Administration des fonds et traitement des plaintes

Des directives doivent établir les circonstances dans lesquelles une indemnisation sera versée, de quelle manière, dans quels délais, qui peut autoriser le versement, comment les pertes sont calculées, etc. Ces directives permettront au personnel et au public d'avoir accès aux informations dont ils ont besoin. Le fonds et la méthode pour porter plainte doivent être médiatisés, notamment auprès des professionnels qui assisteront les personnes ayant subi une perte en raison de fraude ou d'erreurs.

Il existe plusieurs méthodes pour traiter les plaintes. L'une d'entre elles consiste à permettre au registre d'évaluer les plaintes et d'effectuer les paiements. Bien que cela nécessite de faire intervenir des fonctionnaires qualifiés, qui pourront appliquer les règles, il s'agit d'un moyen rapide et économique de traiter les plaintes, qui est particulièrement adapté en cas de faibles montants. Il favorise les victimes dans le sens où leurs plaintes pourront être traitées relativement rapidement et de manière peu coûteuse. Une autre méthode consiste à donner aux tribunaux la responsabilité d'enquêter et de déterminer l'enjeu de la plainte. Les éléments sur lesquels la cour peut se prononcer doivent être clairement définis, notamment la responsabilité et le montant de l'indemnisation, et la manière dont cette indemnisation est évaluée (en général, l'évaluation est basée sur la valeur de marché courante). Une troisième méthode permet au registre de traiter les plaintes et de procéder aux versements, dans certains cas, et jusqu'à une certaine limite, au-delà de laquelle les plaintes seront traitées par un tribunal. Une autre option peut consister à en confier la responsabilité à une tierce partie administrative indépendante, comme à un médiateur ou un vérificateur national.

Le règlement et les directives doivent clairement énoncer si le fonds peut être sollicité immédiatement ou s'il ne doit être utilisé qu'en dernier recours. Dans la première méthode, une personne se rend au registre pour recevoir son paiement puis laisse le registre faire valoir son droit de recours contre d'autres personnes (par ex., les fraudeurs ou professionnels) pour recouvrer l'argent; dans le cas d'un fonds utilisé en dernier recours, la personne doit d'abord attaquer en justice le fraudeur ou les professionnels, avant de se rendre au registre pour être indemnisée, le cas échéant. Les deux méthodes sont possibles, même si la première est beaucoup plus simple pour les personnes ayant subi une perte. Un pauvre propriétaire innocemment privé de ses droits en raison d'une fraude ne devrait pas avoir à payer en premier pour entamer une procédure juridique alors qu'une plainte peut être déposée en amont, pour avoir droit à une indemnisation suite à la perte.

### Établir des rapports et réduire au maximum les futurs cas

Les comptes du fonds doivent être contrôlés par un organe de surveillance financier adapté ou par une entreprise du secteur privé spécialisée en comptabilité pour veiller à ce que le fonds soit correctement administré et pour réduire l'indemnisation de plaintes frauduleuses. Le rapport annuel du registre doit fournir des informations sur les coûts de fonctionnement du fonds, le montant du prélèvement et si le fonds est suffisant pour satisfaire à ses obligations courantes et futures. Afin de protéger la vie privée, les détails de chaque cas ne doivent pas être révélés mais une description générale de chaque cas, accompagnée de tableaux précis sur les montants des versements, doit y figurer.

Il est important que le registre tire des enseignements des plaintes déposées pour demander une indemnisation, qu'elles aient une issue positive ou non, et qu'il identifie les faiblesses dans le système à corriger. Chaque cas doit faire l'objet d'une étude pour déterminer comment la fraude ou l'erreur a pu se produire et ce qui peut être fait pour réduire le risque de se produire à nouveau (voir [Améliorer les moyens de gérer la fraude](#) et [Améliorer les moyens de gérer les erreurs](#) dans ce chapitre et [Comment les services peuvent-ils être améliorés grâce à des procédures plus efficaces](#) au chapitre 3).

▶ et des conditions du processus d'enregistrement et des procédures ayant lieu avant que les documents ne soient présentés au registre (comment les parcelles sont mises en vente, les transactions effectuées, les prêts accordés) doit être effectuée. L'évaluation doit prendre en compte certaines questions telles que la manière dont une personne établit son identité, démontre ses droits sur une parcelle, et s'il existe un moyen de vérifier les signatures. Il faut également tenir compte des parties impliquées et de leur rôle, en étant attentif à la manière dont les professionnels remplissent leurs propres obligations, s'ils ont leur propre assurance contre la fraude, et quels sont leurs avis pour réduire la fraude.

En outre, chaque cas de fraude doit faire l'objet d'une enquête, afin de comprendre ce qui a mal fonctionné aux points essentiels. Au bout de plusieurs enquêtes, des modèles récurrents vont apparaître qui indiqueront les points à modifier. Les points les plus faibles sont en général:

- ◆ la confiance dans la famille et les professionnels qui disposent de documents comme les certificats de propriété;
- ◆ les contrôles sommaires de la part des banques et autres créanciers en cas de prêt;
- ◆ les demandes effectuées par voie postale, où aucune photo de la personne ne peut être prise;
- ◆ les demandes de remplacement de documents lorsque les originaux ont été frauduleusement signalés comme étant perdus;
- ◆ les documents d'identité, les documents du registre, les tampons et signatures (y compris ceux ou celles des notaires, tribunaux et fonctionnaires du registre).

## Gérer le risque de fraude

Voici quelques possibilités de réduire les défaillances et les problèmes permettant la fraude:

**Des caméras de sécurité** peuvent être mises en place dans les bureaux, afin d'enregistrer des images des auteurs d'une éventuelle fraude.

**Les procédures** peuvent être examinées pour identifier les faiblesses et mettre en place des mesures de protection; par exemple, certaines catégories de cas sont sensibles à la fraude, par exemple lors d'une vente impliquant une procuration, et le personnel doit être formé à examiner ces cas plus attentivement. Le personnel qui accepte des documents et les enregistre doit apprendre ce qu'il doit considérer, les mesures en place pour réduire au maximum le risque de fraude et ce qu'il doit faire s'il suspecte un cas de fraude (par ex., le signaler à ses responsables).

**Dispositifs de sécurité:** Il est possible de rendre les documents plus difficiles à falsifier; par exemple, en remplaçant les documents écrits à la main par un formulaire standard informatisé qui intègre un nombre de dispositifs de sécurité, tels que:

- ◆ numéroter les documents dans l'ordre et enregistrer ces numéros dans le système, de sorte que chaque parcelle dispose d'un dossier complet;

- ◆ utiliser la micro-impression, qui peut être lue uniquement par des loupes de haute précision (sans loupe, l'impression doit ressembler à une simple ligne);
- ◆ utiliser des filigranes et hologrammes;
- ◆ utiliser des encres spéciales, sensibles à la chaleur et qui changent de couleur, par exemple, en appliquant un doigt; des encres qui se décolorent si des modifications sont apportées ou qui adhèrent au papier de sorte qu'on peut difficilement les gratter, empêchant ainsi d'apposer un autre nom sur le papier.

**Les professionnels et les banques** sont l'interface entre le registre foncier et ses nombreux usagers. Le registre doit les aider à connaître les risques et doit travailler avec elles pour améliorer leurs procédures et leurs conditions pour empêcher la fraude.

**La police** (notamment l'unité responsable des fraudes et de la délinquance en col blanc) a une image différente, mais complémentaire, de la fraude. Elle peut ainsi contribuer à élaborer et mettre en place des mesures de contrôle des risques.

**Les usagers** doivent être mis au courant des nouveaux changements et mesures de protection. Cela peut être fait par des campagnes publicitaires sous forme de brochures mises à disposition du registre foncier, sur le site internet du registre et publiées dans les journaux. En outre, les registres peuvent prendre des mesures en amont auprès des usagers. Par exemple, le registre foncier de l'Angleterre et du Pays de Galles du Royaume-Uni a mis en place une «alerte propriété», où un usager qui s'inscrit au service reçoit par courrier électronique un avertissement lui signalant si le registre reçoit une inscription ou une demande de recherche officielle pour les parcelles suivies par cet usager. Ce service a été créé pour aider les propriétaires à détecter les activités frauduleuses. Le registre a indiqué qu'entre 2009 et 2015, il a pu empêcher la fraude pour un montant s'élevant à 80 millions de livre sterling (consulter le Registre foncier du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord: <https://www.gov.uk/property-alert>).

Réduire le risque de fraude peut être coûteux, ce qui doit être considéré aussi bien du point de vue du registre foncier que par ses usagers. Cela peut demander du temps, des documents, des mesures ou autres obligations supplémentaires qui peuvent être imposées pour réduire les risques. Il faut penser à trouver un juste équilibre entre réduire les risques de fraude et les coûts au minimum.

## AMÉLIORER LES MOYENS DE GÉRER LES ERREURS

À la différence de la fraude, les erreurs peuvent être considérées comme inoffensives, même si elles sont dues à l'incompétence ou la négligence. Dans certains cas, les erreurs n'ont aucune incidence sur les droits détenus par une personne et le règlement du registre devrait permettre de les corriger simplement en suivant une procédure administrative. Par exemple, une erreur commise en enregistrant le nom d'une personne peut être corrigée en se référant à un certificat de naissance ou de mariage, ou une incohérence entre les enregistrements et la documentation correcte d'origine peut être réparée en modifiant les enregistrements afin de bien refléter l'intention première.

Certaines erreurs touchent aux droits d'une personne. Dans de nombreux États, une décision de justice est requise avant qu'une



telle erreur ne soit corrigée, car le registre ne dispose que de pouvoirs limités pour corriger les erreurs. Ces mesures de prévention ont été mises en place car on craignait qu'étendre les pouvoirs pour permettre d'effectuer des corrections aurait pu être utilisé pour désavantager certaines personnes, encourager la corruption ou exposer le registre à des plaintes pour indemnisation.

Certains États admettent qu'une décision de justice ne doit pas être demandée dans les cas où toutes les personnes affectées conviennent de la modification erronée. Dans ces cas, le registre signale aux parties affectées, par une lettre d'intention par exemple, qu'il effectuera une correction sur les enregistrements. Si tout le monde s'accorde sur les modifications apportées à un document ou à une transaction, le registre a le pouvoir de corriger les archives. Toute personne affectée exprimant son désaccord avec un changement proposé a le droit de faire appel auprès des tribunaux.

Lorsque le registre a l'autorisation de corriger les erreurs, il faut que les procédures soient claires sur la manière de le faire, chaque étape devant être documentée et les détails conservés dans les dossiers du registre, avec pour condition qu'un haut fonctionnaire autorise la correction.

### METTRE EN PLACE UN MANUEL DE PROCÉDURES POUR RÉPONDRE À LA FRAUDE ET AUX ERREURS

Des indications claires doivent être adressées au personnel pour répondre à la fraude et aux erreurs et aussi pour veiller à ce que chaque membre du personnel traite les mêmes types de cas, de la même façon. Un manuel de procédure, qui contient des procédures opératoires standard et délivré par la direction du registre, est un bon moyen de fournir ces instructions. La préparation de ce manuel n'est pas un processus ponctuel; il s'agit plutôt d'un processus continu qui évolue à mesure que les lois et les pratiques changent et que de nouveaux droits sont enregistrés.

Le contenu du manuel dépend des besoins locaux et de l'environnement juridique, mais il mentionne en général les sujets suivants:

- ◆ les principales lois et réglementations qui sont pertinentes à l'enregistrement des droits et aux questions associées;
- ◆ les étapes de l'enregistrement et l'apport d'informations au public;
- ◆ les différents niveaux d'autorisation pour les différentes catégories de personnel;
- ◆ les éléments communs à tous les types d'enregistrement;
- ◆ des instructions spécifiques sur les différents types de documents;
- ◆ la sécurité des archives et des bases de données;
- ◆ les conditions pour chaque type d'application, y compris le paiement de frais et taxes, et des instructions sur le service à apporter aux usagers et sur les normes de service (voir [Adopter des normes de service](#) au chapitre 3), ainsi que sur le code de conduite et d'éthique (voir [Politiques et protocoles concernant les ressources humaines](#) au chapitre 6).

La responsabilité de la conception, la préparation et la mise à jour du manuel doit être confiée à une équipe. Cette équipe doit ren-

contrer le personnel pour identifier ses besoins et tenir compte des approches adoptées par d'autres registres.

Si le fonds le permet, un conseiller pédagogique peut être recruté pour donner des conseils sur la conception du manuel. Le manuel n'est pas que du texte. Une des conditions principales d'un manuel est qu'il doit utiliser des symboles, des organigrammes et des graphiques de manière à être compris rapidement et facilement. Des exemples doivent être proposés pour tous les types de formulaires, avec des indications sur la manière de les remplir (voir [Comment les formulaires standards peuvent améliorer la qualité des informations](#) dans ce chapitre). Un manuel de procédure se présente sous la forme traditionnelle d'un document imprimé, mais l'utilisation croissante des TIC a permis l'essor de versions électroniques qui ont l'avantage de pouvoir être mises à jour et distribuées de manière simple, économique et rapide, notamment grâce à internet. Une version électronique peut être plus simple à consulter et peut comprendre des menus déroulants et utiliser des liens vers des lois et autres éléments. Si une version en ligne du manuel doit être produite, un concepteur de site internet peut aussi être embauché.

Il existe sans doute de nombreuses informations sur la manière de préparer un manuel, mais elles doivent être rassemblées de manière systématique, et toute information manquante doit être identifiée, préparée et ajoutée. Le manuel doit être rédigé de sorte que le personnel le comprenne, c'est pourquoi des versions préliminaires doivent être testées auprès d'un petit groupe d'utilisateurs. Il doit être soumis au chef de service pour son approbation, qui peut envoyer un message de bienvenue aux membres du personnel pour les encourager à tirer le maximum de cette ressource. Dans certains États, le manuel doit être approuvé ou du moins enregistré par le Ministère de la justice, qui détient l'ensemble complet de tous les documents juridiques ou quasi juridiques.

Une formation doit être dispensée au personnel pour qu'il sache utiliser le manuel. Lors de la première présentation du manuel, tout le personnel doit être formé à son contenu et à son utilisation, même lors d'une brève formation. Lorsque de nouveaux employés sont recrutés, le manuel peut représenter un élément essentiel de leur formation initiale. Il peut également servir aux responsables pour s'assurer que le personnel respecte ses obligations. Lorsque des manquements en contradiction avec les instructions du manuel ont lieu, une formation doit être assurée, mais si ces manquements continuent, il faudra prendre des mesures disciplinaires (voir [La formation du personnel](#) au chapitre 6).

### AMÉLIORER LA GESTION DES DIFFÉRENDS AVEC LE REGISTRE FONCIER

Le registre peut jouer un rôle important pour résoudre les différends entre les parties (voir [Le rôle du registre dans les différents types de conflits](#) dans ce chapitre). Dans certains cas, néanmoins, le registre est un élément du conflit. Ceci peut arriver lorsque le personnel fait des erreurs ou qu'il existe des cas de fraude, et lorsque ceux qui subissent une perte portent plainte contre le registre pour avoir droit à une indemnisation. Certains registres

## LE RÔLE DU REGISTRE DANS LES DIFFÉRENTS TYPES DE CONFLITS

ont déjà des systèmes en place pour traiter ce genre de plaintes tandis que d'autres s'appuient sur les tribunaux pour résoudre ces différends.

En outre, le registre doit permettre de pouvoir traiter les usagers qui contestent les décisions du registre de manière efficace et transparente. Dans certains États, un bon nombre de transactions en attente d'être enregistrées est rejeté par le personnel du registre foncier. Cela peut être dû à des systèmes juridiques complexes et parce que les transactions couvrent un large éventail de problèmes fonciers (y compris les décisions gouvernementales, l'expropriation et la prescription acquisitive) ainsi que d'autres questions juridiques qui affectent le régime foncier (comme le Code civil, le Code de la famille, le droit des entreprises, le droit des affaires et les lois sur les faillites).

Les usagers doivent disposer de moyens efficaces pour porter plainte ou faire appel des décisions. Parfois, une loi spécifique existe pour traiter ce genre de problème. Des informations sur les procédures doivent être disponibles au registre foncier et sur le site internet de celui-ci, y compris des informations sur la manière de déposer une demande, les attentes, la durée que cela peut prendre et la manière dont les résultats seront communiqués.

Parfois, la plainte est examinée au sein du registre. S'il n'existe pas de procédure officielle, le registre peut mettre en place une procédure simple. Le registre peut également nommer un point de contact au siège et dans chaque bureau décentralisé. Les principaux éléments comportent:

- ◆ un moyen pour que les usagers puissent porter plainte, notamment par écrit;
- ◆ un examen de la décision par un employé du registre ayant plus d'expérience que la personne ayant pris la décision initiale;
- ◆ un délai limite pour trancher la question;
- ◆ une notification du résultat au plaignant;
- ◆ la possibilité pour celui-ci de faire appel, en recourant à un autre employé encore plus haut placé ou à un tribunal, s'il n'est pas satisfait de la décision.

Une autre méthode consiste à faire examiner la plainte par un organisateur externe, comme le bureau d'un médiateur. Le processus peut comprendre des rencontres individuelles ainsi que des activités de médiation. Une autre option, plus formelle, consiste à faire appel à un tribunal administratif composé d'experts indépendants et qualifiés, y compris des professionnels reconnus, issus des secteurs public et privé.

Les décisions prises suite à une plainte ou un appel doivent être considérées comme faisant jurisprudence pour les cas similaires, et doivent être publiées sous une forme standard qui comprend une description du cas traité et les règles spécifiques à appliquer. Le manuel de procédures peut être mis à jour pour que ces décisions et règles y soient intégrées.

**E**n cas de conflits sur des parcelles, des droits ou des titulaires de droits, les archives du registre constituent des preuves importantes à apporter devant la cour ou un tribunal ou du moins à considérer en cas de solution alternative de règlement du conflit. Les registres disposent de documents ou de cartes qui montrent la situation actuelle, l'historique d'une parcelle et les droits sur celle-ci. Le personnel du registre, expert en son domaine, est parfois cité comme témoin.

Les registres peuvent également avoir la charge de résoudre les différends grâce à leur expertise technique. Par exemple, un employé spécialisé qui gère les relevés et les parcelles peut se voir attribuer la charge de résoudre les différends concernant des limites entre deux parcelles et la loi peut spécifier que les conclusions des spécialistes sont considérées comme exécutoires pour les deux parties, bien que ces dernières aient le droit de faire appel auprès des tribunaux.

Les registres permettent de gérer les conflits en apportant un conseil clair et précis dès le début, avant que le conflit ne devienne trop important. Les usagers doivent pouvoir s'appuyer sur les spécialistes du registre, qui sont considérés comme des experts impartiaux, pour résoudre les éventuels différends. Dans certains États, le personnel n'étant pas autorisé à fournir des conseils juridiques, les services consultatifs sont de nature technique et non juridique.

## COMMENT LES FORMULAIRES STANDARDS PEUVENT AMÉLIORER LA QUALITÉ DES INFORMATIONS

**D**es formulaires standards peuvent contribuer à réduire le risque d'erreur en exposant clairement aux usagers les informations requises. Les informations couramment demandées doivent apparaître autant que possible à un endroit cohérent et sous une forme adaptée, sur tous les types de formulaires, de sorte que les usagers puissent les utiliser de manière efficace. Ces informations sont en général les éléments d'identification de la parcelle (numéro d'identifiant unique), le nom et des renseignements sur la (les) personne(s) détenant des droits et le nom de la partie adverse (acheteur, locataire, créancier hypothécaire ou bénéficiaire). Ces formulaires doivent disposer d'assez d'espace pour y inscrire plus d'un nom, de sorte que les deux époux, par exemple, soient recensés.

Ces formulaires standards permettent au personnel de contrôler les informations plus rapidement et facilement et de les enregistrer, leur disposition standard permettant d'identifier immédiatement si des informations importantes manquent.

Outre pour les transactions, des formulaires sont nécessaires à des fins administratives, comme dans le cas d'une demande pour obtenir des informations sur une parcelle et le titulaire des droits, sur un changement de nom ou sur l'enregistrement d'une décision de justice.

Les formulaires peuvent être utilisés dans tous les types de systèmes d'enregistrement. Dans certains systèmes, un simple formulaire rempli suffit pour enregistrer une transaction car le formulaire contiendra toutes les informations juridiques et les signatures nécessaires. Dans les systèmes où les informations juridiques et les signatures figurent sur un acte, le formulaire peut être ajouté à l'acte, devant celui-ci. De cette manière, il fait office de liste de vérification pour être sûr que rien n'a été oublié.

Tous les formulaires devraient être librement et facilement accessibles à tous aux bureaux d'accueil du registre ainsi que sur son site internet. Des instructions claires doivent accompagner les formulaires. Des exemples de formulaires complétés

doivent être proposés aux usagers pour les aider. Les formulaires en ligne doivent aussi être accompagnés d'instructions.

Des formulaires bien préparés intègrent les points suivants.

### **Une identification claire des parcelles, des droits et des personnes:**

- ◆ Les parcelles doivent être identifiées sur le formulaire par leur numéro d'identifiant unique.
- ◆ Les droits en cours de cession peuvent être décrits simplement, selon un vocabulaire standard, dans le cas de transactions courantes (comme les ventes et hypothèques). Pour les transactions inhabituelles, le formulaire doit contenir une description claire des droits en cours de cession afin d'éviter les différends (par ex., en décrivant l'autorisation de faire quoi et pendant combien de temps).
- ◆ Concernant les titulaires de droits, la conception du formulaire doit permettre d'identifier aisément si les droits sont détenus par un particulier, un couple marié, une entreprise, une association à but non lucratif, le gouvernement, etc. Les formulaires doivent ainsi disposer d'assez d'espace pour y inscrire les noms des deux époux, dans le cas d'un couple marié. De l'espace doit également être laissé pour certains identifiants, tels que, dans le cas d'une entreprise, le numéro d'enregistrement de cette dernière.

**Des pièces** peuvent être jointes au document si le formulaire ne dispose pas d'assez d'espace pour y inscrire tous les détails, comme les conditions générales d'une location.

**Les conditions générales standards** qui s'appliquent à de nombreuses transactions (comme les dispositions dans le cas d'une hypothèque) peuvent être enregistrées au registre sur un document séparé, auquel sera assigné un numéro de référence unique. Une personne préparant un prêt hypothécaire peut alors se référer simplement aux conditions générales standards en utilisant le numéro unique de ce document.

**Du texte simple** doit être employé pour les formulaires, afin que tous les mots puissent être facilement compris par les usagers, le vocabulaire spécialisé utilisé par les professionnels devant être évité.

Les TIC permettent aux usagers d'obtenir des informations plus aisément, de réaliser les transactions plus rapidement et facilement et de réduire les risques de corruption. Si les TIC présentent de nombreux avantages, il faut également tenir compte, à l'avance, des inquiétudes qu'elles peuvent susciter (voir [Les avantages et les risques de mettre en place des TIC](#) dans ce chapitre). Ce chapitre se penche sur la mise en place des TIC, la conversion des archives papier sous une forme numérique et les questions juridiques à prendre en compte.

## Contents

### Page 61

Points essentiels de ce chapitre

### Page 62

Les possibilités de mise en œuvre de solutions TIC

### Page 63

Les avantages et les risques de mettre en place des TIC

### Page 65

La conversion en archives numériques

### Page 66

Considérations juridiques

# 8. UTILISER LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

## Points essentiels de ce chapitre

- ◆ Développer et mettre en place des solutions TIC nécessite l'intervention du personnel interne, des prestataires locaux, des agences gouvernementales de TIC ou prestataires internationaux.
- ◆ Les solutions TIC doivent être développées en modules et de nouveaux modules doivent être ajoutés dès que le système de base a été éprouvé.
- ◆ Développer des solutions TIC n'est pas un exercice ponctuel, c'est au contraire un processus continu.
- ◆ Afin de tirer parti au maximum des solutions TIC, les archives papier doivent être converties en format numérique selon un processus basé sur une analyse claire, une stratégie et un ensemble de normes. La conversion des documents d'archives ne représente qu'une petite partie. Les nouveaux documents enregistrés doivent être numérisés dès leur enregistrement.
- ◆ Toutes les archives doivent être inventoriées de sorte qu'on puisse les chercher, les trouver et les utiliser.
- ◆ Une fois les archives papier numérisées, il faudra décider ou non de leur destruction (si elles ne sont pas considérées comme ayant une valeur historique ou culturelle). Conserver les archives papier a un coût et ne pas réussir à le faire entraînera leur destruction au fil du temps en raison d'incendies, de parasites ou par dégradation naturelle.
- ◆ Numériser les archives implique d'identifier un bon nombre de questions juridiques, auxquelles il faudra répondre bien en avance, en ce qui concerne notamment le statut juridique des copies numériques des archives papier.
- ◆ Les TIC permettent aux usagers de bénéficier d'un accès plus vaste et plus rapide aux informations et enregistrements des transactions, de réduire les risques de corruption, et de suivre les progrès des applications.
- ◆ Les TIC permettent au registre d'être plus efficace, de mieux répartir les tâches de travail et d'améliorer la qualité des informations.
- ◆ Les TIC offrent à la société un marché plus efficace pour acheter, louer ou hypothéquer des droits fonciers, permettent d'améliorer la gouvernance électronique et l'environnement des données spatiales et l'information pour les décideurs politiques.
- ◆ Mettre en place des solutions TIC comporte de nombreux risques pour un registre, notamment le manque de mesures de sécurité adaptées; automatiser des processus basés sur des documents papier sans les réorganiser au préalable afin de les adapter à un environnement numérique; des questions de protection de la vie privée en raison d'un accès plus vaste aux informations; et la perte éventuelle des archives si elles ne sont pas conservées correctement.
- ◆ Mettre en place un nouveau système comporte également d'autres risques, notamment lorsque les prestataires sont impliqués. Un autre risque, non négligeable, concerne la perte de personnel qualifié nécessaire au maintien du système en raison de salaires relativement trop bas. Une bonne gestion contractuelle est nécessaire, mais elle est souvent oubliée dans l'urgence de concevoir et développer des systèmes de TIC.

## LES POSSIBILITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE SOLUTIONS TIC

La direction et le personnel du registre doivent avoir une vision claire de ce qui est nécessaire, dans la mesure où les TIC peuvent être mises en place selon de nombreuses méthodes. Une des premières méthodes consiste à automatiser les entrées des catalogues papier du registre, afin que les usagers sachent rapidement où sont situés les documents papier conservés aux archives. La création d'archives numériques permet d'apporter des améliorations notables, dans la mesure où les archives numérisées sont disponibles à de nombreuses personnes, au même moment, alors qu'un document papier ne peut être utilisé que par une seule personne à la fois. Associées à un réseau de communication, les archives numériques sont accessibles simultanément par les personnes à des endroits différents.

Les TIC permettent de s'inscrire en ligne, grâce aux signatures électroniques et aux processus automatisés qui garantissent la conformité légale et permettent d'effectuer des vérifications (par ex., une vente ne peut être réalisée sans la décharge préalable des hypothèques, ou lorsqu'une parcelle est détenue par plus d'une personne, les parts sont égales à 100 pour cent). Les logiciels utilisés par les registres fonciers intègrent de plus en plus la gestion des documents et sont plus souvent liés à la gestion financière, la gestion des ressources humaines, les procédures d'achat et autres opérations quotidiennes.

Plus le système de TIC est vaste, plus il devient complexe. Des systèmes qui gèrent des millions d'archives et qui traitent énormément de transactions doivent être optimisés afin qu'ils ne deviennent ni trop lents ni perdent de leur efficacité. Un système complexe nécessite un niveau élevé d'expertise, comme des compétences dans la reconfiguration des processus, l'analyse système, l'intégration de systèmes, le développement de systèmes, la conception de bases de données, les systèmes d'informations géographiques (SIG), la programmation, les télécommunications, les services internet, l'assurance qualité et le contrôle qualité. La sécurité étant une priorité, des spécialistes sont nécessaires pour gérer la sécurité du système et des informations et archives, ainsi que d'autres questions associées comme les éventuelles attaques de pirates informatiques et de virus.

Une stratégie d'acquisition doit être développée. Voici différentes méthodes de développement d'un système de TIC:

**Utiliser les compétences en interne** permet aux systèmes de TIC de se construire lentement à mesure que les besoins naissent, en se concentrant sur les modules à développer en premier. Il est en général facile d'intégrer les utilisateurs dans le développement, d'assurer les opérations de maintenance et de mettre à jour le système lorsque les développeurs travaillent pour le registre. Ce modèle a été utilisé en Albanie, qui a développé son système en interne en utilisant la norme ISO 19152 de 2012 concernant le modèle de référence du domaine de l'administration des terres (LADM).

Cette méthode a nécessité le recrutement, par le registre, du personnel ayant les compétences nécessaires, ce qui peut être problématique lorsque les niveaux de salaire du gouvernement sont plus faibles que ceux du secteur privé.

**Utiliser des prestataires locaux** peut permettre le développement d'un système de TIC sur une base modulaire, en ayant l'avantage d'avoir à disposition des locaux qui se chargent de la maintenance et la mise à jour du système, au besoin, sans qu'il soit nécessaire que le registre dispose de ces compétences. Cette méthode a été utilisée en Arménie, au Kirghizistan et au Monténégro. Le budget doit tenir compte des coûts annuels de maintenance et de mise à jour dans la mesure où le travail sera effectué par des prestataires locaux.

**Utiliser une entreprise gouvernementale** peut être une option si le gouvernement dispose d'agences spécialisées dans les TIC ou de départements qui s'occupent de mettre en place des solutions logicielles pour les agences gouvernementales. Ce modèle conserve la capacité interne à maintenir et mettre à jour le système ou de relier les systèmes avec d'autres agences du gouvernement, et a été utilisé en Fédération de Russie et en Turquie.

**Utiliser des prestataires internationaux** permet d'utiliser des entreprises qui ont développé des systèmes similaires ailleurs. Les spécifications doivent être bien préparées et les prestataires devront démontrer une expérience dans le domaine et être attentivement gérés et suivis en raison des risques d'échec des grands projets de TIC. Le Koweït a utilisé cette méthode.

Dans toutes ces méthodes, le registre peut recruter des consultants nationaux et internationaux afin d'apporter une expertise supplémentaire et des conseils sur le développement des systèmes de TIC.

Quelque soit la méthode requise, le système de TIC doit être développé de façon modulaire, de sorte qu'il puisse s'étendre à mesure que différents modules sont terminés. Une assurance et un contrôle qualité, réalisés de manière indépendante, sont nécessaires pour veiller à ce que les pratiques et normes internationales soient respectées et que les prestataires satisfassent à leurs obligations contractuelles.

Surtout, le développement des TIC n'est jamais terminé. À mesure que la technologie se développe, des solutions nouvelles et plus adaptées sont disponibles et devraient être intégrées dans les opérations du registre.

### INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES

Un guide technique sur la gouvernance des régimes fonciers de la FAO va paraître sur la mise en place des technologies dans l'administration foncière.

## LES AVANTAGES ET LES RISQUES DE METTRE EN PLACE DES TIC

L' introduction des TIC apporte de nombreux avantages mais elle s'accompagne aussi de risques auxquels il faut répondre.

### Avantages

**Les avantages pour les usagers:** Un site internet bien conçu peut permettre aux usagers de recevoir des informations sur le registre et ses normes de service sans avoir à se déplacer au registre; ils peuvent obtenir ces informations même si le registre est fermé. Effectuer une recherche dans des archives numériques étant plus rapide que dans des archives papier, les usagers peuvent obtenir des informations sur les parcelles et les droits plus rapidement, et un réseau de communication leur permet de voir les informations chez eux ou à leur travail ou pendant leurs déplacements. Les TIC permettent aussi de réduire les risques de corruption (voir ci-dessous).

Les usagers peuvent suivre le traitement de leur demande grâce à des modules de suivi en ligne et comparer le temps passé par rapport aux normes de service. Certains États, comme l'Albanie, la Fédération de Russie et l'Ukraine, ont mis en place ce dispositif dans leurs registres fonciers. Les TIC peuvent permettre un traitement plus rapide des transactions lorsque les documents sont déposés en ligne, le paiement des frais et la délivrance de reçus étant effectués par voie électronique. Les usagers peuvent aussi tirer des avantages financiers lorsque les registres encouragent les transactions en ligne en réduisant les frais.

**Les avantages pour le registre:** Les TIC apportent aussi un certain nombre d'avantages au registre, qui à leur tour, permettent d'améliorer les services aux usagers.

Les TIC permettent d'augmenter la productivité dans la mesure où le personnel peut traiter les transactions plus rapidement. Si les employés recherchent et examinent les archives numériques sur leur ordinateur, ils ne perdent pas leur temps à aller aux archives, à attendre que le document soit trouvé, à revenir à leur bureau puis à revenir aux archives pour rendre le document. Le problème des documents temporairement perdus, sinon indisponibles, est également évité. Lorsque le registre dispose de plusieurs bureaux, le fait que tous aient accès aux archives numériques permet au travail d'être plus efficace. Par exemple, si un bureau subit un retard, les documents entrants peuvent être distribués à d'autres bureaux pour être traités, ce qui réduit les délais d'attente. En outre, la mise en place de TIC offre l'occasion de repenser les procédures, les simplifie et uniformise (voir [Comment les services peuvent-ils être améliorés grâce à des procédures plus efficaces](#) au chapitre 3).

La qualité des informations peut être améliorée grâce aux TIC. Les archives numériques peuvent améliorer la qualité en éliminant les écritures illisibles et en assurant que les informations entrées figurent dans une gamme de réponses valides. Les programmes automatisés permettent d'analyser les informations et de signaler des exceptions ou les problèmes. Internet permet d'améliorer la qualité des archives grâce à la production participative. Par exemple, la Croatie et l'Ukraine ont encouragé les

citoyens à étudier les archives en ligne et à signaler des incohérences pour qu'elles soient corrigées.

La formation du personnel peut être assurée grâce à un portail de formation en ligne. Cela peut être particulièrement utile pour le personnel des bureaux décentralisés. Les TIC peuvent être utilisées pour suivre les rendements des bureaux et du personnel par rapport aux normes de service, et pour produire des statistiques pouvant servir au rapport annuel et être publiées sur le site internet du registre. La normalisation, assurée par un système commun de pratiques automatisées, peut réduire les variations injustifiées entre des employés et bureaux différents. Le catalogue des archives peut devenir plus fiable dans la mesure où des copies de sauvegarde des archives peuvent être effectuées plus facilement et conservées à l'extérieur en lieu sûr. Les TIC peuvent améliorer les aspects de la gestion qui vont au-delà du simple enregistrement, en ce qui concerne notamment les ressources humaines et la comptabilité.

En réduisant les délais nécessaires pour enregistrer une transaction, les TIC réduisent les incitations à la corruption, puisqu'il n'y a plus de raison de payer plus pour faire accélérer la prestation des services. Les usagers seront moins disposés à payer un pots-de-vin s'ils peuvent suivre les progrès de la transaction et les comparer avec les normes de service publiées. Les occasions de demander des pots-de-vin par le personnel sont réduites lorsque les TIC limitent en outre l'interaction entre le personnel et les usagers: par exemple, par la mise en place de transactions électroniques, l'utilisation des paiements automatique et la délivrance automatique des reçus, et la distribution automatique du travail au personnel pouvant même se trouver dans des bureaux différents. La sécurité des archives peut également être améliorée, car à des vérifications externes et les fonctions de traçage des TIC, qui permettent de réduire les risques que le personnel agisse illégalement. Par exemple, il peut être plus difficile de modifier une archive numérique ou de la supprimer du système sans autorisation. Pouvoir intégrer les archives sur les droits avec celles d'autres archives gouvernementales permet d'identifier et de réduire les transactions illégales, comme la fraude hypothécaire et le blanchiment d'argent.

**Les avantages pour la société:** Le plus gros avantage de la mise en place de TIC au registre pour la société est qu'elles permettent d'enregistrer les transactions plus rapidement et à prix réduit. Les informations peuvent être diffusées largement et à prix réduit sur le marché, tout en améliorant la sécurité des archives. Les TIC contribuent ainsi à la croissance économique et la sécurité sociale tout en permettant de disposer d'un registre efficace, fiable et sûr.

Les TIC peuvent améliorer l'intégration des archives foncières grâce aux initiatives de gouvernance électronique et aux infrastructures nationales de données spatiales. Les archives foncières pourront être utilisées selon de nouvelles méthodes et être intégrées aux travaux d'aménagement du territoire, sur la fiscalisation et la gestion des risques de catastrophe ainsi qu'au suivi et à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci. Des normes de partage d'information entre les agences gouvernementales facilitent une bonne administration. Par exemple, mettre en relation des registres importants (tels que les registres fonciers, les registres personnels, les registres des entreprises, les registres des adresses et les registres des impôts) permet d'éviter la duplication des efforts et d'améliorer la qualité des archives en réduisant les erreurs de chiffres et les fautes typographiques. Plusieurs normes ISO existent aujourd'hui pour les métadonnées, un modèle de référence du domaine de l'administration des terres (LADM), la gestion des archives, les archives numériques, les systèmes de données ouvertes, et de

nombreuses activités associées qui ont une incidence sur l'administration foncière.

Les TIC peuvent contribuer à l'élaboration des politiques en fournissant des informations extraites des archives numériques. Par exemple, les archives numériques qui mentionnent le genre des titulaires de droits peuvent être utilisées pour générer des données ventilées par genre pouvant aider les décideurs politiques à mieux comprendre la situation et à formuler des politiques et activités et à les suivre. D'autres avantages peuvent aussi toucher à la démographie (par ex., en contribuant au recensement national) et aux finances (en appuyant des initiatives fiscales plus larges).

### Les risques éventuels à prendre en considération

Si l'utilisation des TIC comporte de nombreux avantages, il existe aussi plusieurs questions et d'éventuels problèmes dont il faut tenir compte à l'avance.

**Les caractéristiques du système:** Le logiciel développé peut être libre (open source) ou non. Indépendamment de ce choix, les compétences nécessaires pour développer le système de TIC restent les mêmes, et le système doit être adapté aux situations spécifiques ayant trait à la langue, la législation, les coutumes et les besoins. La tendance aujourd'hui est d'utiliser des logiciels libres, permettant d'éviter les licences, mais les combinaisons entre logiciel libre et non libre deviennent également fréquentes, dans la mesure où les systèmes sont développés sur une base modulaire.

Des mesures de sécurité solides sont nécessaires. Si les contrôles de sécurité dans un système de TIC peuvent empêcher le personnel du registre de modifier les archives individuelles sans autorisation, le système en lui-même peut être vulnérable face au piratage externe. Des informations sensibles peuvent être volées, notamment les informations personnelles des titulaires de droits qui ne sont pas accessibles lors de la consultation publique des archives. Les membres du personnel qui ont utilisé des systèmes papier complexes pour demander des pots-de-vin peuvent être réticents à migrer vers un système numérique; les tentatives d'entraver cette mise en place doivent être anticipées.

Les procédures du registre devront être repensées pour garantir qu'elles sont améliorées et adaptées à cette nouvelle technologie. Les TIC ne peuvent corriger d'elles-mêmes les fautes existant dans les procédures d'enregistrement de droits ni ne peuvent corriger des informations erronées. Il est important d'évaluer la qualité et la totalité des archives et de disposer d'une stratégie pour leur migration et amélioration.

Les questions relatives à la vie privée doivent être prises en compte. L'enregistrement des droits crée des archives publiques mais la facilité avec laquelle ces archives publiques peuvent être vues sur internet fait poser des questions sur la protection de la vie privée par rapport au nombre d'informations collectées et nombre de personnes en mesure de les voir.

Des mesures sont nécessaires pour assurer que les archives numériques sont stockées dans un endroit externe sûr (comme dans un centre national de récupération des données pour toutes les archives gouvernementales ou par les prestataires commerciaux). Des mesures doivent garantir aussi que le système sera opérationnel après une catastrophe. Par exemple, aux Pays-Bas, le registre fonctionne sur un principe de deux emplacements, après un accord avec une grande compagnie d'assurance, dans lequel le registre peut utiliser le système de TIC de la compagnie et inversement, en cas de catastrophe.

**Capacités institutionnelles:** Il est essentiel que le registre dispose de capacités institutionnelles pour développer, mettre en place et maintenir son système de TIC. Bien que le plus gros du travail soit en général externalisé, le registre doit disposer de ses propres capacités pour gérer les prestataires externes et évaluer la qualité de leur travail. Recruter du personnel spécialisé en TIC est la clé du succès de ces technologies pour toute organisation. Des capacités sont également nécessaires pour administrer le système une fois mis en place.

Les systèmes de TIC sont connus pour leur taux d'échec et de l'insuccès rencontré pour atteindre leurs objectifs. Ceux qui réussissent dépassent souvent le budget et sont beaucoup plus longs à développer que ce qui était prévu. Les échecs sont principalement dus à une mauvaise supervision et gestion. Un document de stratégie sur les TIC doit décrire la manière d'apporter des solutions et établir les priorités et le déroulement des tâches. Il doit également tenir compte de la réorganisation des procédures, de la stratégie de migration des archives, de l'administration du système de TIC à la fin du projet et de la gestion des changements (y compris les formations pour les utilisateurs et administrateurs du nouveau système). La direction du registre doit constamment suivre les progrès du projet proposé par le prestataire, et prendre des mesures lorsque les résultats attendus se font attendre et qu'ils sont de mauvaise qualité. Un directeur de projet qualifié et expérimenté, spécialisé dans les TIC, doit être nommé pour effectuer ce travail et ce coût doit être inclus dans le budget.

Les systèmes de TIC devenant obsolètes au fil du temps, des mises à jour périodiques du matériel et des logiciels doivent être incluses dans les plans stratégiques et de développement et dans leurs budgets.

Les risques spécifiques à couvrir sont:

- ◆ les pratiques tendant à la corruption;
- ◆ la mauvaise communication entre les parties prenantes (y compris le registre, les prestataires externes et autres agences gouvernementales) et les méthodes inadaptées de règlement des contentieux;
- ◆ la sous-estimation de la complexité du travail et des ressources nécessaires;
- ◆ le manque de contrôle de la qualité;
- ◆ le manque d'un plan de gestion des changements adapté;
- ◆ l'insuffisance des essais préliminaires et expérimentations;
- ◆ la durabilité des solutions techniques (par ex., des tablettes peuvent être utilisées efficacement pour collecter les informations, mais elles peuvent être perdues, endommagées, volées ou rendues inutilisables, nécessitant des solutions pour la récupération des données);
- ◆ une documentation, une assistance et des formations inappropriées;
- ◆ une alimentation électrique inadaptée et un mauvais accès à internet;
- ◆ le manque de fonds pour une véritable maintenance.



## LA CONVERSION EN ARCHIVES NUMÉRIQUES

Les archives du registre contiennent des informations importantes pour les opérations quotidiennes, comme les documents (actes, titres, contrats de vente, baux, hypothèques, décisions de justice, certificats de succession), les plans et les cartes présentant les parcelles. En tant que premier élément d'un système de TIC, les archives papier doivent être converties en archives numériques pour en tirer le meilleur parti.

### Stratégie de conversion en archives numériques

Le fonctionnement d'une archive numérique est différent d'une archive papier et le style de gestion devra changer. Une stratégie est nécessaire pour l'archivage et un programme de gestion du changement doit être développé. Les questions à traiter sont notamment:

**Les archives centralisées ou décentralisées:** Si un registre est composé de plusieurs bureaux, chaque bureau aura conservé ses propres archives papier. La création d'une archive numérique centralisée, à laquelle tout le monde a accès, peut apporter de nombreux avantages, comme celui de permettre à un bureau traitant uniquement des questions administratives de fournir des services à plusieurs petits bureaux d'accueil ou à des bureaux itinérants (voir [Améliorer l'accès aux bureaux](#) au chapitre 4). Toutefois, cela peut ne pas être possible lorsque les télécommunications ne sont pas encore assez fiables pour le travail en réseau.

**Une analyse des éléments à convertir** doit être effectuée pour évaluer la quantité, la qualité et le type de documents à convertir. Tous les documents n'en valent pas la peine: certains peuvent être difficiles à utiliser car leur couleur a pâli ou certaines parties manquent; d'autres contiennent des informations non nécessaires, comme de vieux reçus de paiement d'impôts. Une approche initiale courante consistait à faire identifier par des spécialistes les documents n'ayant pas besoin d'être convertis et de les retirer du processus de travail. Les documents sont de plus en plus convertis à mesure que la capacité de stockage et la vitesse des équipements ne représentent plus une contrainte majeure et que ces avancées impliquent moins de travail que de trier les fichiers et d'en écarter certains.

Il faut définir des priorités dans le travail de numérisation des documents. Les catalogues et les journaux sont en général numérisés en premier dans la mesure où ils sont les plus couramment utilisés. Ensuite, comme les documents concernant la transaction la plus récente tendent à être les plus utilisés, on accorde la priorité aux documents déposés dans les cinq dernières années, les documents déposés entre 5 et 10 ans étant secondaires, et ainsi de suite. Avec les systèmes d'actes fonciers, l'enchaînement chronologique des actes doit être vérifié jusqu'au dernier titre enregistré ou pour une période de 12 ans environ, et ces facteurs peuvent être utilisés pour définir les périodes à placer en priorité pour convertir les documents.

**Normes:** La conversion des documents et la gestion des archives numériques doivent être conformes aux normes

développées par l'Organisation internationale de normalisation (ISO), tout comme la gestion des archives, le stockage des documents, les formats des fichiers électroniques et le catalogage. Voir <https://www.iso.org/fr/committee/48856/x/catalogue/>.

Il faut décider si les documents seront scannés en couleur ou en noir et blanc. Il est très important de faire ce choix dès le départ afin d'éviter une duplication inutile du travail en cas de changement d'avis à une date ultérieure.

### Numérisation des archives

La numérisation des archives comprend deux étapes distinctes: la capture d'image (par ex., par le scannage) et le catalogage, qui comporte d'identifier et d'entrer les informations contenues sur le document. En général, entre cinq et neuf éléments d'informations sont retenus pour chaque document de transaction: le numéro de parcelle, son adresse, la date du document, le numéro d'enregistrement et le nom des parties.

Le contrôle qualité est essentiel et le prestataire ou l'unité technique chargé de numériser les archives papiers devra disposer de procédures d'assurance qualité en matière de qualité des images et s'assurer qu'aucune page ni document ne manque. Une bonne pratique consiste pour le registre à suivre le processus pour garantir que le travail est effectué correctement et de manière efficace. Le registre doit évaluer la qualité générale avant de rétribuer le prestataire.

**Capture d'image:** Différentes approches sont nécessaires en fonction des différents types de documents:

- ◆ Les documents et les plans existants doivent être numérisés à très grande échelle. De nombreux documents sont attachés ensemble dans les registres ou les actes sont agrafés avec des plans de différentes tailles et matériaux. Le travail consiste à restaurer les documents, à les détacher, les scanner, faire des images numériques des informations pertinentes, relier à nouveau les documents, si nécessaire et les replacer aux archives. Des procédures sont nécessaires pour s'assurer que le travail habituel du registre se poursuive malgré l'absence de documents et de plans au bureau. Le travail peut être effectué par une unité chargée du registre, mais il est souvent plus efficace d'employer une entreprise ayant des compétences spécialisées.
- ◆ Les documents et les plans des transactions entrantes doivent être numérisés dès qu'ils sont reçus ou enregistrés. Une des possibilités est de mettre à disposition de chaque agent un scanner sur son bureau, et lorsque l'enregistrement est terminé, les documents sont numérisés et classés en fichiers. Une autre possibilité est de disposer d'un espace de travail dédié au sein du bureau, où du personnel se charge de scanner les documents. Une autre option encore, dans un environnement totalement numérique, est de permettre aux professionnels de soumettre les documents dans un format numérique standard.

- ◆ Les nouveaux documents internes doivent être enregistrés dans le système de TIC dès qu'ils ont été introduits.

**Le catalogage** reste important pour les archives numériques et il est possible de gagner du temps en utilisant des logiciels pouvant reconnaître automatiquement les noms des parties et des témoins, les identifiants des parcelles, les dates, les limites des parcelles sur les plans, etc. Ce type d'information sera intégré au catalogue. Des codes barres ou des codes QR peuvent être utilisés pour identifier les documents et les relier aux informations cataloguées et aux métadonnées (informations sur la source du matériel, ses conditions, sa fiabilité, sa date et sa précision) pertinentes. Les métadonnées doivent être enregistrées durant la numérisation.

## Conservation des archives

À un certain moment, il est important d'arrêter la mise à jour des archives papier et d'entretenir uniquement les versions numériques, bien qu'il soit difficile de le faire avant que le système de TIC soit totalement opérationnel. Ainsi, les registres tendent à conserver en parallèle à la fois les archives papier et numériques pendant une certaine période. Il existe deux options principales pour gérer les archives papier après une transition vers un système totalement numérique.

Certaines archives papier devront être conservées dans la mesure où elles ont une valeur historique ou culturelle spécifique et qu'elles doivent être gardées pour le futur. Les cartes, en particulier, ont souvent une dimension historique et peuvent être de magnifiques documents en soi. Les archives, notamment le département des archives nationales, peuvent aider à identifier quels documents ont de la valeur.

Certains arguments iront en faveur du maintien du stockage des archives papier, au cas où elles seraient nécessaires. Cette approche a un coût, car les archives papier nécessitent des conditions climatiques spécifiques, une prévention contre les incendies, du matériel de lutte contre les incendies et du personnel chargé de gérer ces archives. Ne pas pouvoir supporter ce coût d'entretien des archives papier entraînera leur destruction au fil du temps en raison d'incendies, de parasites ou de la dégradation naturelle. En outre, il y a également des coûts liés au stockage, comme la location ou l'acquisition d'un immeuble et une maintenance contenue. Ainsi, une fois les archives papier numérisées, celles n'ayant pas de valeur historique ou culturelle sont parfois détruites, ce qui nécessite des amendements juridiques (voir les sections suivantes).

En créant des archives numériques, il est essentiel d'assurer leur protection. Il est important de disposer d'un centre de récupération des données en cas de catastrophe, avec le matériel et les archives conservées en double à un autre endroit. Si un État est sujet aux catastrophes naturelles et autres, une des possibilités est de conserver les sauvegardes dans un autre État.

Les archives numériques peuvent être converties en de nouveaux formats de manière à respecter les nouvelles normes internationales.

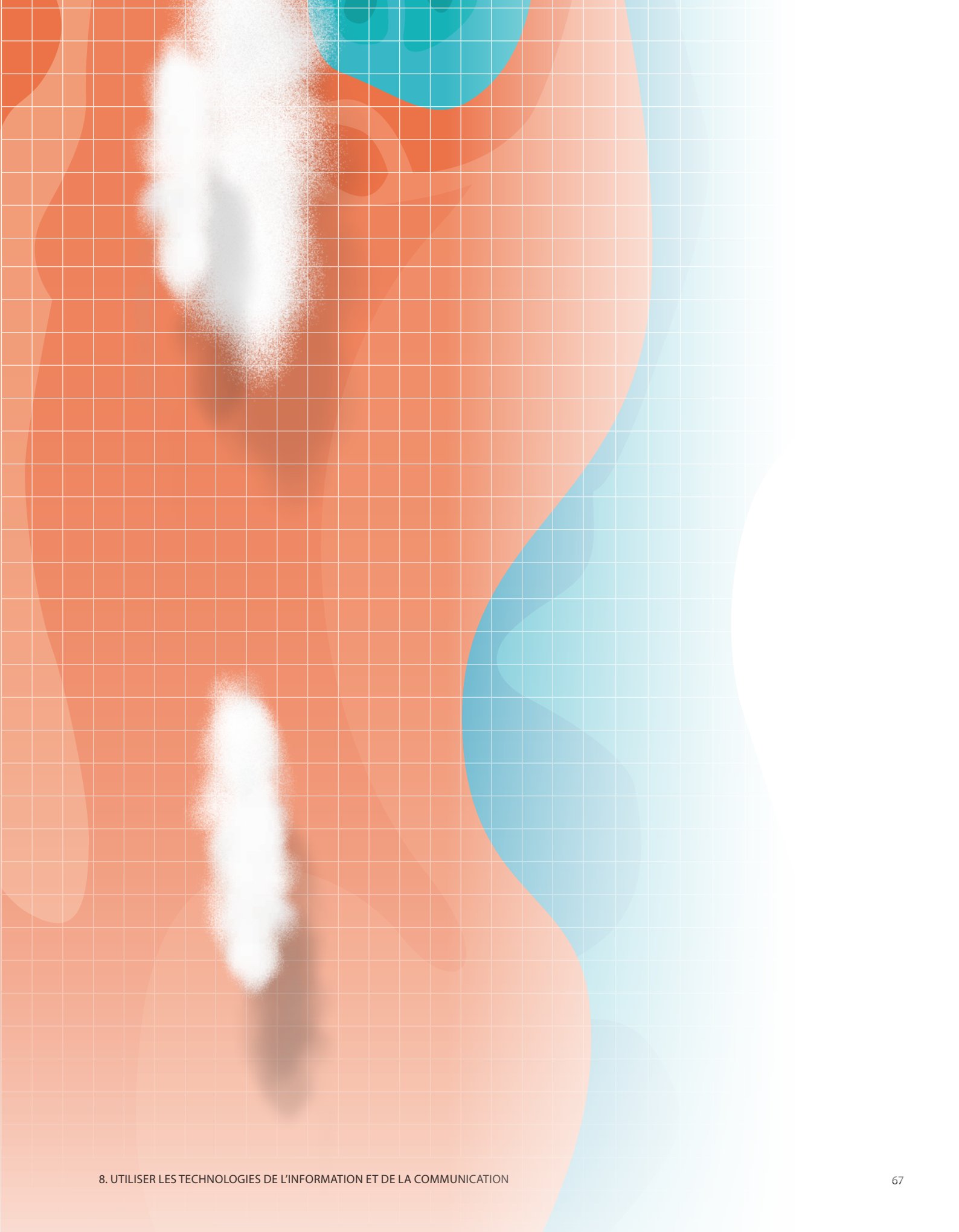
## CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES

Mettre en place des TIC n'est pas simplement un changement technologique, cela nécessite aussi des modifications du cadre juridique. Quand on envisage la mise en place de nouvelles formes de technologies, il est important d'analyser dans le détail le cadre juridique. Si des agences nationales chargées des TIC existent, elles peuvent être en mesure de donner des conseils.

Le règlement du registre doit être flexible et ne doit pas être trop normatif, notamment en se référant à certains types de technologies ou de supports pour conserver les archives. À mesure que les technologies se développent, de nouvelles options sont envisageables et si le règlement se réfère à des technologies spécifiques, il devra être modifié à chaque fois qu'une nouvelle technologie est adoptée. Le règlement doit donc utiliser des termes généraux (par ex., les archives peuvent être conservées en format papier ou numérique/électronique ou une combinaison des deux) ou stipuler que les archives peuvent être conservées grâce à n'importe quel support ou combinaison de supports décidés par le chef de service.

Plusieurs questions d'ordre juridique se posent lors de la numérisation des archives papier. Une autorité juridique claire doit décider, notamment dans le règlement du registre, de numériser les archives papier: à défaut, des doutes pourraient subsister quant à l'autorité chargée de le faire. Des questions juridiques importantes concernent le statut des archives numériques qui ont été créées grâce aux archives papier, notamment lorsqu'elles doivent être utilisées pendant les procédures judiciaires. Le règlement du registre doit stipuler clairement que les nouvelles archives numériques sont reconnues juridiquement à des fins de transactions, d'actions en justice, etc., sinon les nombreux avantages apportés par ce type d'archives ne seront pas effectifs. D'autres lois pourraient aussi être pertinentes, comme celles traitant de la protection de la vie privée et de l'accès aux informations personnelles, et celles ayant trait aux documents électroniques, signatures électroniques et aux paiements électroniques. Le registre doit s'assurer qu'il est conforme à ces lois.

Une autre question concerne ce qu'il advient des archives papier après leur numérisation (voir la section ci-dessus). Les archives papier d'importance historique ou culturelle doivent être transférées aux archives nationales. Si le registre a l'intention de détruire les archives, il doit s'assurer qu'il est juridiquement autorisé à le faire. Par exemple, si une loi existe sur la conservation des archives gouvernementales, elle devra d'abord être modifiée. Tout changement dans la loi devra être discuté avec l'organisation chargée des archives gouvernementales, comme l'autorité chargée des archives nationales.



Le cadre politique et juridique détermine l'environnement dans lequel le registre foncier travaille ainsi que l'environnement foncier plus large. Ce chapitre se penche sur le cadre politique du registre foncier, sur la manière dont les moyens pour améliorer le système doivent être reflétés dans le règlement du registre, et le rôle des arrêtés, réglementations, ordonnances et décisions et instructions associées.

## Contents

Page 69

Points essentiels de ce chapitre

Page 70

Le cadre politique et le registre foncier

Page 70

Réviser la législation concernant le registre foncier

Page 71

Arrêtés, réglementations, ordonnances et décisions et instructions connexes

# 9. AMÉLIORER LES CADRES POLITIQUE ET JURIDIQUE

## Points essentiels de ce chapitre

- ◆ Les droits fonciers et la sécurité foncière couvrent de nombreux domaines pour lesquels il est important de disposer de bonnes politiques.
- ◆ Les registres fonciers ont un rôle à jouer dans l'élaboration de politiques concernant leurs propres domaines de compétence et pour refléter les politiques nationales dans leurs opérations. Les registres fonciers jouent également un rôle en contribuant à développer d'autres politiques nationales liées aux droits fonciers et à la sécurité foncière.
- ◆ Le règlement du registre doit être régulièrement révisé et modifié afin de refléter les bonnes pratiques en cours sur le service fourni aux usagers et les opérations du registre, notamment au niveau des structures institutionnelles, des tentatives de lutte contre la fraude et les erreurs et la mise en place de mécanismes de recours efficaces.
- ◆ Il peut être nécessaire de modifier d'autres lois afin de refléter les bonnes pratiques en cours sur la sécurité foncière et les opérations du registre foncier.
- ◆ Les arrêtés, règlements et instructions doivent également être régulièrement revus et modifiés afin de refléter les bonnes pratiques en cours, notamment sur le service fourni aux usagers et les technologies actuelles.

## LE CADRE POLITIQUE ET LE REGISTRE FONCIER

Le cadre politique se réfère aux plans, objectifs, positions et attitudes du gouvernement face à différentes questions. Il peut donner lieu à des décisions et programmes que le registre doit mettre en place.

Les droits fonciers et la sécurité foncière couvrent de multiples domaines, comme le montrent les nombreux thèmes abordés dans les Directives. Ces domaines ont trait :

- ◆ à la nature des droits (par ex., droits de propriété et autres types de droits d'utilisation) et aux moyens de les acquérir;
- ◆ à la reconnaissance de tous les types de droits légitimes;
- ◆ aux réformes foncières, concernant la redistribution, la restitution, le remembrement et la réallocation des terres;
- ◆ aux codes de construction, autorisations et permis de construire, projets de construction illégaux et leur régularisation ou mise en conformité, politiques de logement;
- ◆ aux prêts, à l'accès aux financements et l'utilisation des droits en tant que garanties pour les prêts;
- ◆ à la protection de la vie privée et des informations personnelles;
- ◆ à un accès libre aux données;
- ◆ aux TIC et services électroniques du gouvernement;
- ◆ à l'égalité entre les genres;
- ◆ aux usagers du registre et à leur interaction avec les agences gouvernementales;
- ◆ aux mesures de protection environnementales;
- ◆ aux mesures anti-corruption;
- ◆ à la fiscalité et l'estimation des biens.

Le registre foncier joue un rôle de premier plan dans le développement des politiques concernant son propre domaine de compétence. Son rôle est de couvrir à la fois l'élaboration de politiques pour lui-même, surtout lorsqu'elles sont inexistantes pour l'ensemble du gouvernement, et d'y apporter des précisions afin de parvenir aux résultats politiques fixés par le gouvernement (comme ceux de permettre un accès libre aux données et protéger la vie privée). De même, le registre foncier étant souvent chargé de son propre règlement, il a la possibilité et même l'obligation d'élaborer des politiques et de les inscrire dans le règlement sur les thèmes correspondant à ses opérations, comme sur l'égalité entre les genres et sa relation avec les usagers. Ce guide et les sections 6 et 17 des Directives couvrent de nombreux domaines dans lesquels doivent être élaborées ou développées des décisions politiques ayant une incidence sur le registre foncier, dont la plupart pourront être reflétées dans les déclarations politiques officielles du registre (comme une déclaration contre la corruption), dans ses politiques de mise en œuvre ou par des dispositions inscrites dans la législation concernant le registre.

Lorsque le registre foncier n'est pas directement chargé du développement de certaines politiques, il peut jouer un rôle important pour les réformes foncières, le libre accès aux données, les TIC et les services électroniques, l'égalité entre les genres et les mesures anti-corruption. Le registre doit donc avoir son mot à dire dans l'élaboration de ces politiques. Pour ce faire, les Directives offrent une base solide pour prendre de bonnes décisions. Chaque section des Directives peut servir de base à une politique, qui pourra être développée par la suite pour répondre aux besoins spécifiques de chaque État. Le registre foncier devrait utiliser les Directives pour alimenter sa réflexion et assister le gouvernement par rapport aux normes internationalement reconnues.

L'élaboration et la révision continues du cadre politique exigera du registre foncier qu'il travaille en étroite collaboration avec d'autres instances gouvernementales (comme celles chargées de l'administration publique et l'administration d'autres aspects du foncier, l'administration fiscale et les autorités locales) de sorte que les liens existant entre droits fonciers, informations sur ces droits et usagers de ces informations soient traités de manière appropriée. Les responsabilités relatives à l'enregistrement des droits fonciers devront être clairement identifiées et il faudra établir des liaisons (par ex., grâce au numéro d'identifiant unique) permettant aux usagers de tirer parti des informations disponibles sur les droits fonciers sur les parcelles, et sur la valeur et l'usage de ces parcelles.

## RÉVISER LA LÉGISLATION CONCERNANT LE REGISTRE FONCIER

Le cadre juridique est au cœur de l'enregistrement des droits, dans la mesure où les documents et les transactions ont des conséquences importantes au niveau juridique. La procédure d'enregistrement elle-même reconnaît qu'une certaine personne peut détenir certains droits soit de manière présumée soit de manière assurée et définitive. Les lois doivent donc constituer le point de départ de l'enregistrement des droits.

Les lois concernant les registres fonciers n'existent pas en elles-mêmes. Elles sont créées dans un cadre plus large contenant de nombreuses autres lois dont il faut tenir compte. Dans les États de droit commun, les lois concernant les registres fonciers s'inscrivent dans le contexte plus large du droit jurisprudentiel, et dans les États de droit romain, le code civil, le code foncier ou celui traitant de la propriété et le code administratif auront des incidences sur une loi relative aux registres fonciers. Une telle loi s'inscrivant dans le cadre de la constitution, des différents codes et d'autres lois d'application générale, s'il est constaté une quelconque incohérence entre celle-ci et les codes et autres lois, ces derniers doivent être amendés pour qu'ils puissent appuyer la loi et être cohérents avec celle-ci.

Le règlement du registre fournit une base juridique pour que le registre puisse opérer et délivrer des services à ses

usagers. Il doit refléter les questions abordées dans ce guide sur les moyens d'améliorer l'enregistrement des droits et le service fourni. Par exemple:

- ◆ **La désignation de l'autorité chargée d'administrer le système d'enregistrement:** Les réformes mettent-elles en place une nouvelle structure, comme un conseil d'administration? Le registre s'autofinancera-t-il (voir [Améliorer les aspects institutionnels](#) et [Améliorer la gestion des finances](#) au chapitre 5)?
- ◆ **La base du système d'enregistrement et les effets des réformes:** Les réformes transforment-elles le système existant en un nouveau système et, le cas échéant, quels sont les effets du nouveau système sur les parties impliquées? Une indemnisation financière est-elle garantie en cas d'erreurs et de fraude? Le système sera-t-il organisé sur la base des parcelles (voir [Considérations sur le choix entre améliorer un système existant ou le convertir en un nouveau système](#) et [Améliorer l'organisation des archives](#) au chapitre 2, et [Comment utiliser le fonds d'indemnisation en cas de fraude ou d'erreurs](#) au chapitre 7)?
- ◆ **La conversion des archives vers un nouveau système:** À quels domaines le travail s'attellera-t-il en premier et comment sera-t-il effectué (voir [Améliorer l'organisation des archives](#) au chapitre 2)?
- ◆ **L'enregistrement des transactions:** Quels sont les pouvoirs et obligations des fonctionnaires et titulaires de droits, et les principaux éléments ou aspects des procédures? Le système sera-t-il conservé sous une forme papier ou numérique (voir les chapitres 3, 5 et 7 et les [Considérations juridiques](#) au chapitre 8).
- ◆ **Dispositions en faveur des personnes en situation de handicap, des enfants et des femmes qui détiennent des droits fonciers:** Les réformes amélioreront-elles les services apportés à ces groupes (voir [Améliorer les services pour le public féminin](#) et [Améliorer les services pour les groupes spéciaux et les populations vulnérables et marginalisées](#) au chapitre 3)?
- ◆ **Droits d'appel:** Les réformes fournissent-elles aux usagers un moyen juste et transparent de faire appel contre les décisions du registre (voir [Améliorer la gestion des différends avec le registre foncier](#) au chapitre 7)?
- ◆ **Le droit de corriger les erreurs et les procédures pour le faire:** Les réformes fournissent-elles des moyens simplifiés pour assurer que les archives reflètent la réalité (voir [Améliorer les moyens de gérer les erreurs](#) au chapitre 7)?
- ◆ **Le droit d'élaborer des règlements et des directives et d'émettre des instructions et un manuel de procédures** (voir [Mettre en place un manuel de procédures pour répondre à la fraude, aux erreurs et aux conflits](#) au chapitre 7).

D'autres aspects importants à prendre en considération dans le règlement du registre foncier sont abordés dans le

guide d'accompagnement [Créer un système d'enregistrement des droits fonciers et procéder à une première inscription](#):

- ◆ Enregistrer les droits et les parcelles pour la première fois (première inscription): les droits et les obligations des fonctionnaires, des titulaires de droits et autres, et les principaux éléments du processus.
- ◆ Équilibrer l'accès aux informations à disposition du public et les questions concernant la protection de la vie privée.

Ces questions peuvent toutes être abordées dans le règlement du registre, ou plus couramment, elles peuvent être abordées de manière générale dans ce règlement et être appuyées par des dispositions contenues dans d'autres lois. Par exemple, le code civil peut déterminer les aspects principaux de l'enregistrement et ses effets: une loi sur les taxes pourrait réglementer les paiements pour les services et l'information; une loi sur les relevés topographiques pourrait réglementer la manière dont les géomètres divisent les parcelles; une loi sur les recours possibles ou les plaintes pourraient réglementer la manière dont les usagers insatisfaits des décisions pourraient demander à ce que ces dernières soient revues. D'autres lois intéressantes concernent celles sur la liberté d'information et la protection de la vie privée. Les réglementations sont également importantes (voir [Arrêtés, réglementations, ordonnances et décisions et instructions connexes](#) dans ce chapitre).

D'autres lois pertinentes, qui ne sont en général pas reflétées dans le règlement du registre foncier mais qui sont importantes pour les opérations, concernent l'égalité des genres et la non-discrimination, la santé et la sécurité au travail, la fiscalité, la comptabilité et ses normes et le statut et les conditions des employés du gouvernement. Les lois d'application plus générale comprennent les lois sur le divorce, l'héritage, les entreprises, les situations de faillite, l'expropriation, le logement, les locations, les réformes redistributives comme les réformes foncières, l'estimation des biens et la signature électronique. Il existe souvent des lois qui traitent des droits et des capacités des enfants et des personnes souffrant de handicap.

La législation sur le registre foncier et les autres lois doivent être étudiées pour voir dans quelle mesure elles correspondent aux normes édictées dans les Directives et abordées dans ce guide. De cette manière, les lacunes et les incohérences peuvent être identifiées, et des amendements, voire même de nouvelles lois, peuvent être préparés pour améliorer le cadre juridique.

#### ARRÊTÉS, RÉGLEMENTATIONS, ORDONNANCES ET DÉCISIONS ET INSTRUCTIONS CONNEXES

Une ou plusieurs réglementations au titre de la législation sur le registre foncier seront en général promulguées pour réglementer des questions plus précises sur les procédures

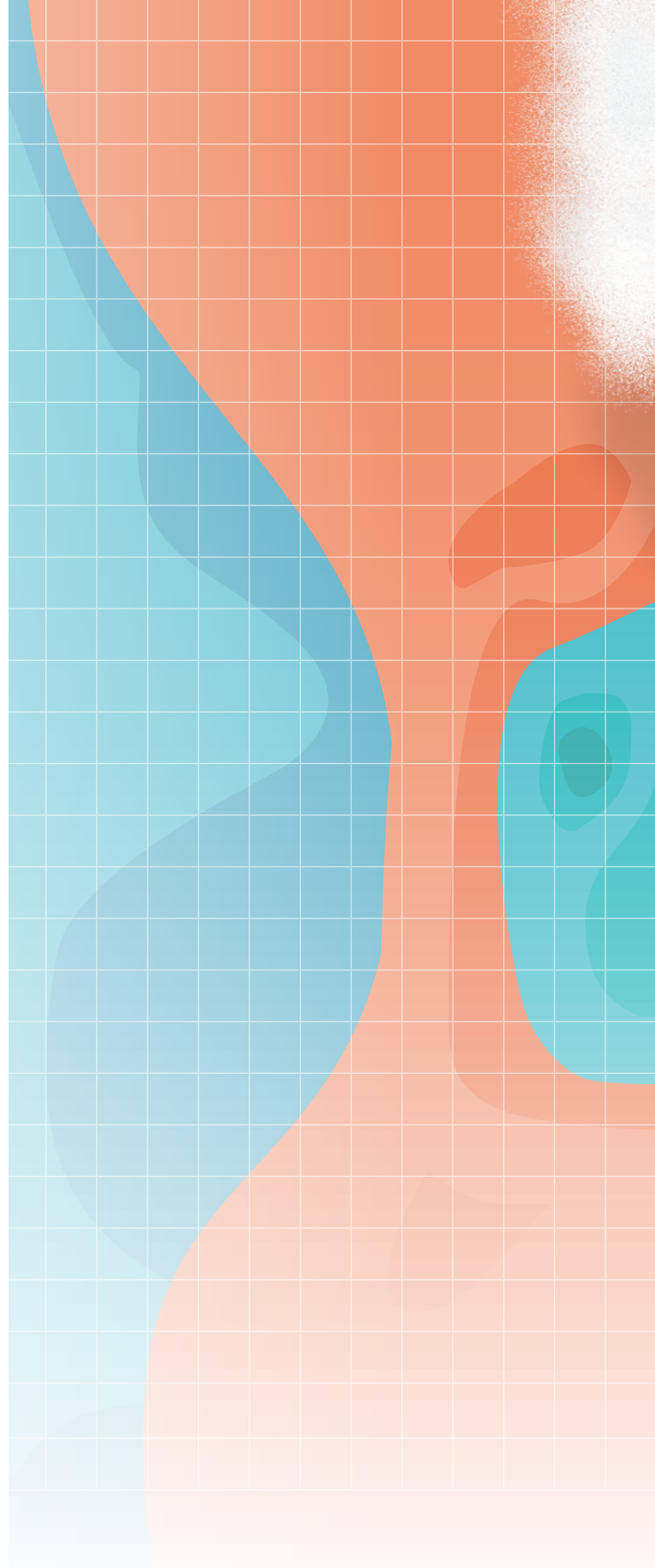
d'enregistrement des droits. Ces réglementations pourraient fournir des informations sur les critères de préparation des documents, sur les frais facturés pour les informations et les services, les formulaires standards à utiliser, les exigences sur les documents en langues étrangères, la manière de présenter les documents (sous forme papier et/ou électronique, veiller à ce qu'ils contiennent suffisamment d'espace pour y apposer le nom des épouses, etc.), la manière de déposer un recours pour une indemnisation et d'autres questions importantes qui ne sont pas traitées dans la loi principale. Ces réglementations doivent aussi faire l'objet d'un examen périodique et mis à jour pour s'assurer de leur conformité à la qualité des services offerts aux usagers et aux technologies actuelles.

Les ordonnances et décisions couvrent en général les questions courantes qui ne peuvent être traitées dans la législation sur le registre foncier, comme la nomination des hauts fonctionnaires et d'autres questions administratives. Selon la manière dont la législation sur le registre foncier est rédigée, les ordonnances et les décisions peuvent être promulguées par le gouvernement, le ministère chargé du registre ou le chef de service de celui-ci.

Un autre aspect du cadre juridique dans certains pays concerne les instructions données par le chef de service du registre foncier. Ce sont en général des instructions techniques sur la manière dont les documents doivent être préparés, les pièces justificatives à apporter (le cas échéant), les informations supplémentaires requises, la taille, le poids et la qualité du papier, les éléments liés à la sécurité, etc. Elles couvrent toutes les exigences plus précises nécessaires au bon fonctionnement du service et sont données en fonction des besoins. Souvent, la législation prévoit que les ordonnances et les instructions soient suivies et qu'un défaut de conformité avec les exigences entraîne leur rejet. Mais surtout, le registre foncier doit également être doté du pouvoir de renoncer à certaines de ses propres exigences techniques en cas de circonstances exceptionnelles.

#### INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES

**FAO.** 2013. *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit. Un guide à l'usage des juristes et autres fournisseurs de services juridiques.* (disponible à l'adresse <http://www.fao.org/3/a-i5449f.pdf>).





# Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers



Les présentes Directives volontaires ont vocation à devenir un document de référence et à fournir des indications qui permettent d'améliorer la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le but ultime de garantir la sécurité alimentaire pour tous et de promouvoir la concrétisation progressive du droit à une

alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.

Elles ont pour objet d'apporter une contribution aux efforts nationaux et mondiaux visant à éliminer la faim et la pauvreté, qui se fondent sur les principes du développement durable et tiennent compte du rôle central que joue le foncier dans le développement, grâce à la promotion de droits fonciers sûrs et à un accès équitable aux terres, aux pêches et aux forêts.

L'élimination de la faim et de la pauvreté, tout comme l'utilisation durable de l'environnement dépendent, dans une large mesure, de la façon dont les personnes, les communautés et les autres acteurs accèdent aux terres, aux pêches et aux forêts. Les moyens de subsistance de la plupart d'entre eux, particulièrement des ruraux pauvres, dépendent de leur capacité à accéder de façon sûre et équitable à ces ressources et à en assurer le contrôle. Celles-ci constituent une source d'alimentation et d'habitat, fondent les pratiques sociales, culturelles et religieuses et représentent un facteur essentiel de croissance économique.

Les présentes Directives ont été adoptées par le CSA dans sa trente-huitième session (extraordinaire) le 11 mai 2012.



Cette publication existe en **plusieurs langues**.

Rome, 2012  
ISBN 978-92-5-107277-6  
40 pp, 180 x 250 mm

Les chapitres précédents ont présenté des pratiques largement utilisées pour améliorer l'enregistrement des droits fonciers. Un virage important dans l'administration foncière a été engagé vers l'amélioration des pratiques de gestion: traiter les usagers comme de précieux clients qui paient pour des services, gérer les registres conformément aux plans stratégiques et de développement, un pas vers l'autofinancement, et une utilisation plus large des informations contenues dans les systèmes d'enregistrement au sein du gouvernement et du secteur privé. De bonnes pratiques, visant à porter une plus grande attention aux usagers, aux bureaux, à la gestion, aux opérations, aux cadres politiques et juridiques, ont été introduites pendant des dizaines d'années dans de nombreux États à travers le monde, et on peut s'attendre à ce que ces pratiques continuent de perdurer dans le futur.

D'autres changements d'orientation importants dans l'administration foncière ont été influencés par les développements technologiques: les ordinateurs personnels, internet, la lecture optique des documents, le stockage des données, le positionnement satellite et l'imagerie satellite, entre autres, ont été réunis pour révolutionner le mode de fonctionnement d'un registre.

Ce chapitre de conclusion aborde certaines nouveautés qui sont déjà utilisées ou qui viennent juste d'être mises en place, mais qui auront un impact sur l'enregistrement des droits dans un futur proche. Que nous réservent les dix prochaines années? Les détails sont difficiles à prédire à l'avance mais certaines attentes sont déjà définies.

## Table des matières

Page 75  
Points essentiels de ce chapitre

Page 76  
Attentes et préoccupations des citoyens et des usagers plus importantes

Page 77  
Les solutions des registres fonciers

# 10. CONSIDÉRATIONS FUTURES

## Points essentiels de ce chapitre

- ◆ Les pratiques pour améliorer l'enregistrement des droits décrites dans ce guide ont été utilisées dans de nombreux pays à travers le monde et devraient perdurer à l'avenir.
- ◆ Les développements technologiques ont également eu une influence sur l'administration des registres et les nouveautés futures affecteront les attentes et préoccupations des citoyens et des usagers concernant l'enregistrement des droits fonciers. Les registres devront être en mesure de répondre à ces nouvelles attentes et préoccupations.
- ◆ Les demandes des usagers: les usagers souhaiteront de plus en plus avoir un accès immédiat aux services, notamment grâce à internet et aux appareils mobiles, et de plus en plus de demandes d'information concerneront des sujets associés (par ex, sur les services locaux, l'environnement et les questions sociales).
- ◆ Les risques d'atteinte à la vie privée: les préoccupations concernant la vie privée augmentent en raison du nombre d'informations disponibles et de leur facilité d'accès.
- ◆ Les solutions intégrées: les registres joueront un rôle central en rassemblant diverses sources d'informations pour mieux servir la communauté.
- ◆ Les données ouvertes: les archives du registre, notamment les cartes, seront mises gratuitement à disposition du secteur privé, pour leur utilisation dans ses activités.
- ◆ Le partenariat avec le secteur privé: davantage d'outils et de services destinés à améliorer les opérations du registre et les archives seront développés par le secteur privé, qui nouera un partenariat avec le registre foncier pour améliorer la précision, l'efficacité et la couverture du système.
- ◆ Archives totalement numériques: les archives papier disparaîtront, remplacées par des archives numériques et des images scannées des vieilles archives papier.
- ◆ Améliorer la qualité des archives: les logiciels, les images aériennes et satellite, le positionnement par satellite et la production participative contribueront à l'amélioration rapide de la qualité des archives.
- ◆ Transactions plus rapides: des moyens technologiques améliorés signifient que les enregistrements seront effectués plus efficacement, en réduisant les coûts de transaction; en retour, ils feront augmenter le nombre d'usagers du registre, comme les emprunteurs à court terme.
- ◆ Informations supplémentaires dans les archives: les registres pourront enregistrer d'autres types de droits fonciers, comme les droits sur l'eau, et ces informations pourront être présentées en trois dimensions.
- ◆ Services électroniques supplémentaires: les services traditionnellement délivrés par le registre le seront aussi par les professionnels, qui pourront se connecter au système du registre.
- ◆ Emplacement des bureaux: avec une plus grande connectivité, les services des registres fonciers pourront être délivrés de n'importe où et l'enregistrement des transactions sera effectué par des centres administratifs dédiés.

## ATTENTES ET PRÉOCCUPATIONS DES CITOYENS ET DES USAGERS PLUS IMPORTANTES

Certaines attentes et préoccupations qui devront recevoir une plus grande attention dans le futur sont décrites ci-après.

**Un accès immédiat:** dans le monde, les personnes sont désormais habituées à recevoir d'énormes quantités d'informations à portée de doigts grâce aux smartphones et autres appareils mobiles. Nombreux sont ceux n'ayant pas encore un accès à internet, mais plusieurs grandes entreprises spécialisées dans les technologies ont des perspectives pour proposer des services internet de base à prix abordable partout dans le monde grâce aux technologies satellitaires et aux systèmes aériens pilotés à distance (drones), et grâce aux fréquences radio inutilisées allouées pour les transmissions télévisuelles. N'importe quelle avancée rapide visant à connecter les populations à internet, en particulier dans les zones rurales isolées, révolutionnera le mode de fonctionnement des registres fonciers, notamment en ce qui concerne l'enregistrement des droits fonciers des populations autochtones et d'autres communautés ayant des systèmes fonciers coutumiers et vivant dans des villages informels (voir également le guide d'accompagnement [Créer un système d'enregistrement des droits fonciers et procéder à une première inscription](#)).

**Des informations sur mesure:** les personnes souhaitent obtenir des informations sur les droits et les parcelles, mais aussi des informations connexes pour décider et investir dans un achat ou un bail: proximité des écoles et services de santé locaux, centres commerciaux, salle de gymnastique la plus proche, probabilité d'inondations et de nouvelles constructions, restrictions sur l'aménagement et niveaux d'impôts. Des informations sur les possibilités d'emploi, la sécurité publique et le niveau de délinquance, etc. pourront aussi être demandées. Les gens s'attendent à voir les informations qu'ils souhaitent dans un format aisément compréhensible, en trois dimensions, avec des effets graphiques permettant de survoler ou de «rentrer» dans un quartier d'habitation ou une parcelle et ses constructions.

**Équilibrer l'accès aux informations avec la protection de la vie privée:** un accès plus aisé et plus rapide aux informations grâce aux moyens électroniques signifie que les risques d'atteinte à la vie privée augmentent. Avec les systèmes utilisant des documents papier, les exigences physiques imposées par la recherche directe dans les livres ou les fichiers, utilisant l'œil humain pour rechercher les informations, signifient qu'une personne ne peut rechercher des informations que sur un petit nombre d'archives par jour. Avec les ordinateurs, des ensembles complets d'archives numériques peuvent être interrogés en quelques minutes. Le conflit inhérent entre les principes de respect de la vie privée et un accès libre aux informations foncières n'est pas facile à résoudre, mais tous les États devront trouver des solutions, si ce n'est pas déjà fait.

## LES SOLUTIONS DES REGISTRES FONCIERS

Les solutions possibles que peuvent apporter les registres fonciers face aux attentes et préoccupations sont présentées ci-dessous.

**Des solutions intégrées:** les informations conservées dans les registres sont la clé de bien des solutions communes, et les agents du registre ont joué un rôle central en coordonnant le partage des informations et en développant des infrastructures nationales de données spatiales. Toutefois, si les registres veulent fournir le niveau de service attendu, ils devront collaborer beaucoup plus avec les autres agences publiques et comprendre bien mieux les questions d'économie, de société et de politique qu'actuellement. Il est nécessaire de bien mieux comprendre le mode de fonctionnement des autres agences et des autres disciplines et d'intégrer les archives foncières au travail effectué dans d'autres disciplines, comme la recherche scientifique sur le changement climatique, ainsi qu'aux registres civils et archives biométriques.

**Données ouvertes:** de nombreux États (y compris ceux à l'intérieur de l'Union européenne), disposent aujourd'hui d'une politique de «données ouvertes», au sein de laquelle les données sont libres d'être réutilisées, dans une telle mesure que le secteur privé et les usagers peuvent y apporter leur contribution. Les registres fonciers seront amenés à appuyer ces politiques.

**Partenariats avec le secteur privé:** le secteur privé est susceptible de jouer un plus grand rôle en tant qu'intermédiaire, en apportant de multiples services au public. Il y a 30 ans, on considérait les travaux de cartographie comme un exercice si coûteux que les gouvernements devraient toujours les subventionner en pourvoyant aux financements. Depuis, les chefs d'entreprise ont changé leur vision de la cartographie et le secteur privé et les initiatives de production participatives ont contribué à la croissance de la cartographie accessible à tous.

**Archives totalement numériques:** un accès immédiat à des informations sur mesure nécessitera des systèmes automatisés qui disposeront d'informations complètes et qui seront reliés avec d'autres registres importants. Les registres n'ayant pas encore été modernisés seront poussés à le faire. Les archives devront être scannées, cataloguées et rendues accessibles sous une forme numérique. Ce travail engendre un programme colossal de scannage et de catalogage des archives, et utilise des logiciels toujours plus sophistiqués pouvant reconnaître automatiquement les informations nécessaires aux catalogues (comme les noms, adresses, dates et polygones sélectionnés sur des cartes).

**Archives de meilleure qualité:** les archives sont parfois mal entretenues et les cartes indiquant les parcelles et les constructions manquent souvent de précision quant à la position de ces éléments. Les logiciels devraient être en mesure de faire correspondre la situation actuelle sur le terrain avec les données sur les archives, de concert avec l'autorité juridique nécessaire pour mettre à jour les archives de cette sorte. L'imagerie aérienne et satellite et le positionnement par satellite deviendront certainement des moyens standards pour améliorer la précision des positions. La production participative a déjà été utilisée pour vérifier et corriger les archives, comme en Croatie et en Ukraine.

**Transactions plus rapides:** un accès plus aisé et rapide aux informations signifie que les coûts d'ensemble sont réduits, en permettant aux personnes de tirer davantage profit du système. Ces coûts réduits comprennent les frais financiers et le temps passé à effectuer des recherches, à rentrer dans une transaction et à l'enregistrer. Ces gains d'efficacité permettront de faciliter les crédits, notamment les microcrédits à court terme, pour aider les personnes pauvres et vulnérables. En retour, ce gain d'efficacité devrait améliorer la productivité et la sécurité alimentaire. Au Kirghizistan, par exemple, des processus efficaces ont permis à des agriculteurs d'emprunter de l'argent à un faible coût pour quelques mois, afin d'acheter des semences et des engrais. Une fois la récolte effectuée, ils remboursaient les prêts. Sans cette facilité d'emprunt, la terre serait restée en friche.

**Informations supplémentaires dans les archives:** les formes de systèmes d'enregistrement les plus courantes traitent des droits fonciers et mettent l'accent sur les droits de propriété et les droits et responsabilités qui y sont associés. Des types de droits fonciers supplémentaires seront sans doute enregistrés à l'avenir. La reconnaissance juridique des régimes fonciers coutumiers devrait entraîner l'augmentation des enregistrements des droits coutumiers, et l'enregistrement des droits fonciers applicables aux pêches, aux forêts et à l'eau feront sans doute également l'objet d'une attention plus soutenue. Les informations sur les droits auront de plus en plus un caractère multidimensionnel, dans la mesure où s'ajouteront dans les archives des informations sur la hauteur. L'ajout de dimensions supplémentaires, comme la hauteur, fait parfois référence au cadastre 3D.

**Services électroniques supplémentaires:** le passage des transactions papier aux transactions électroniques s'effectuera plus rapidement et l'éventail des services électroniques s'élargira. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, par exemple, en l'espace de quelques années, le registre foncier est passé d'un système principalement basé sur des documents papier à un système dans lequel plus de 50 pour cent des transactions sont déposées électroniquement. Cette transformation a bénéficié des relations étroites entre le registre et les professionnels (qui ont reconnu que les services électroniques et en ligne ont fourni de biens meilleurs résultats pour leurs clients).

**Emplacement des bureaux:** à mesure que les registres fonciers deviennent totalement électroniques et que les informations sont accessibles en ligne à tous, l'accès physique aux bureaux pourra être assuré par les agents des autorités locales, les centres de services polyvalents, les professionnels du secteur et les banques, qui disposent d'un accès en ligne sécurisé au registre. Les bureaux du registre qui conservent les archives et traitent les demandes d'inscription peuvent être situés n'importe où ailleurs dans le pays.

### INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES

**FIG (Fédération internationale des géomètres)/Banque mondiale.** 2014. *Fit-for-purpose land administration*. FIG publication n° 60. (disponible à l'adresse <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub60/Figpub60.pdf>).

Ce guide est basé sur les dispositions générales et spécifiques des Directives volontaires au sujet des systèmes d'enregistrement des droits et des parcelles. Cette annexe met l'accent sur les sections des Directives qui traitent de ce sujet. Elle vise à faciliter la lecture des Directives mais ne s'y substitue pas.

# ANNEXE: QUE DISENT LES DIRECTIVES À PROPOS DE L'ENREGISTREMENT DES DROITS?

Le principal texte des Directives qui aborde l'enregistrement des droits et des parcelles se situe à la section 17, partie 5 concernant l'administration des régimes fonciers. La section 17 doit être lue en parallèle avec d'autres parties des Directives, qui sont présentées ci-dessous.

La section 1 des Directives présente leurs objectifs.

## Paragraphe 1.1

- ◆ Les Directives volontaires visent à améliorer la gouvernance foncière des terres, des pêches et des forêts.
- ◆ Elles visent à améliorer la gouvernance foncière au profit de tous, en accordant une attention particulière aux populations vulnérables et marginalisées.
- ◆ Elles visent à améliorer la gouvernance foncière en visant les objectifs suivants:
  - sécurité alimentaire et réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate;
  - élimination de la pauvreté;
  - moyens de subsistance durables;
  - stabilité sociale;
  - sécurité en matière de logement;
  - développement rural;
  - protection de l'environnement;
  - développement économique et social durable.
- ◆ L'ensemble des programmes, des politiques et de l'assistance technique déployés pour améliorer la gouvernance foncière doivent être conformes aux obligations existantes des États telles qu'elles découlent des instruments internationaux, notamment de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Concernant l'amélioration de la gouvernance foncière grâce à l'enregistrement des droits et des parcelles, la section 17 est composée de cinq paragraphes, dont les points essentiels sont présentés au tableau ci-après:

## Paragraphe 17.1

- ◆ Les États devraient mettre en place des systèmes d'enregistrement dans le but d'améliorer la sécurité des droits fonciers et le fonctionnement des sociétés locales et des marchés.
- ◆ Les systèmes d'enregistrement devraient permettre d'inventorier les droits fonciers individuels et collectifs détenus par l'État et le secteur public, par le secteur privé et les peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers.
- ◆ Ces systèmes devraient permettre d'enregistrer, d'archiver et de rendre publics les droits fonciers et devoirs qui y sont associés, y compris les détenteurs de ces droits et devoirs, ainsi que les parcelles et exploitations auxquelles ces droits et devoirs se rattachent.

## Paragraphe 17.2

- ◆ Les systèmes devraient être adaptés à leur situation particulière, notamment aux ressources humaines et financières dont ils disposent.
- ◆ Les droits fonciers des peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers devraient être enregistrés selon des méthodes qui soient adaptées sur le plan socioculturel.

<b>Paragraphe 17.2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Afin d'améliorer la transparence et la compatibilité avec les autres sources d'information, les systèmes d'enregistrement devraient être associés à d'autres systèmes d'informations géographiques dans un cadre intégré.</li> <li>◆ Le système devrait pourvoir à l'intégration des registres de tous les droits fonciers, qu'ils soient détenus par l'État et le secteur public, le secteur privé, et les peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers.</li> <li>◆ Lorsqu'il n'est pas possible d'enregistrer les droits fonciers des peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers, ou les occupations de fait dans des zones d'habitation informelles, il y a lieu d'être particulièrement attentif afin d'éviter d'enregistrer des droits concurrents dans ces zones.</li> </ul>
<b>Paragraphe 17.3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Chacun devrait pouvoir faire enregistrer ses droits fonciers sans discrimination.</li> <li>◆ Les organismes devraient, le cas échéant, mettre en place des bureaux mobiles ou des centres de services permettant un accès plus facile, notamment aux groupes vulnérables.</li> <li>◆ Les services de professionnels disponibles localement, tels que juristes, notaires, géomètres et chercheurs en sciences sociales, devraient être envisagés pour apporter au public une information sur les droits fonciers.</li> </ul>
<b>Paragraphe 17.4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Des procédures simplifiées et des technologies localement accessibles devraient être adoptées pour réduire les coûts et les délais de fourniture des services.</li> <li>◆ L'emplacement et la délimitation des parcelles et autres unités spatiales devraient être déterminés avec suffisamment de précision pour répondre aux besoins locaux et devraient être améliorés au fil du temps, si nécessaire.</li> <li>◆ Les informations sur les droits, les détenteurs desdits droits et les unités spatiales auxquelles ces droits se rattachent devraient être reliées entre elles.</li> <li>◆ Les registres devraient faire l'objet d'une double indexation, par unité spatiale et par détenteur, de manière à mettre en évidence les droits concurrents.</li> <li>◆ Les registres des droits fonciers devraient être mis à la disposition des organismes de l'État et des administrations locales afin qu'ils puissent assurer un meilleur service.</li> <li>◆ L'information devrait être partagée conformément aux normes nationales et comprendre des données ventilées sur les droits fonciers.</li> </ul>
<b>Paragraphe 17.5</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ L'information sur les droits fonciers devrait être facilement accessible à tous.</li> <li>◆ Le partage d'information sur les droits fonciers devrait être soumis à une obligation de confidentialité, qui ne doit néanmoins pas empêcher inutilement les contrôles publics visant d'éventuelles transactions illégales ou entachées de corruption.</li> <li>◆ La corruption doit être empêchée en faisant largement connaître les procédures, les conditions, les frais et les dérogations éventuelles, et les délais dans lesquels une suite doit être donnée à une demande de service.</li> </ul>

La section 7 concerne les mesures préventives à mettre en place lorsque les droits fonciers sont attribués ou reconnus pour la première fois. Elle traite de la création des enregistrements, c'est-à-dire de la première inscription:

<b>Paragraphe 7.1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Lorsque les États reconnaissent ou attribuent des droits sur des terres, ils devraient mettre en place des mesures préventives propres à empêcher que les droits fonciers d'autrui, notamment les droits fonciers légitimes qui ne sont pas actuellement protégés par la loi, soient enfreints ou infirmés.</li> <li>◆ Ces mesures préventives devraient s'appliquer en particulier aux femmes et aux personnes vulnérables qui disposent de droits fonciers secondaires, comme le droit de cueillette.</li> </ul>
<b>Paragraphe 7.3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Lorsque les États envisagent de reconnaître ou d'attribuer des droits fonciers, ils devraient en premier lieu recenser l'ensemble des droits fonciers existants ainsi que les titulaires de ces droits, que ceux-ci soient ou non enregistrés.</li> <li>◆ Les peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers, les petits exploitants et toutes les autres parties susceptibles d'être concernées devraient participer aux processus de consultation (conformément au paragraphe 9.9 pour les peuples autochtones et au principe 3B.6 pour les autres communautés).</li> <li>◆ Les États devraient assurer l'accès à la justice des personnes qui estiment que leurs droits fonciers ne sont pas reconnus.</li> </ul>
<b>Paragraphe 7.4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les États devraient s'assurer que les femmes et les hommes jouissent des mêmes droits s'agissant des droits fonciers nouvellement reconnus, et que ces droits sont mentionnés dans les registres.</li> <li>◆ Chaque fois que cela est possible, la reconnaissance juridique et l'attribution de droits fonciers devraient être faites de façon systématique, en progressant zone par zone, afin d'offrir aux personnes pauvres et vulnérables toutes les chances d'obtenir la reconnaissance juridique de leurs droits fonciers.</li> <li>◆ Les personnes pauvres et vulnérables, en particulier, devraient pouvoir bénéficier d'une assistance juridique.</li> <li>◆ Pour renforcer la transparence au moment où les droits fonciers sont initialement enregistrés, des méthodes adaptées à la situation locale devraient être mises en place, y compris pour l'établissement de la cartographie des droits fonciers.</li> </ul>



La section 9 intègre certains aspects ayant trait aux peuples autochtones et aux autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers.

<b>Paragraphe 9.4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les droits fonciers légitimes des peuples autochtones et autres communautés devraient être reconnus par les États.</li> <li>◆ Une telle reconnaissance devrait concerner les terres, les pêches et les forêts qui:             <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ sont utilisées exclusivement par une communauté;</li> <li>➢ sont partagées par différentes communautés.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Paragraphe 9.5</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les États devraient envisager d'adapter leurs cadres politique, juridique et organisationnel de manière à reconnaître les systèmes fonciers des peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers.</li> <li>◆ Si des réformes constitutionnelles ou juridiques renforcent les droits des femmes de sorte que ceux-ci se trouvent en contradiction avec le droit coutumier, toutes les parties devraient coopérer pour intégrer ces changements dans les systèmes fonciers coutumiers.</li> </ul>
<b>Paragraphe 9.8</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les États devraient protéger les peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers contre l'usage non autorisé de leurs terres, pêches et forêts par d'autres.</li> <li>◆ Lorsqu'une communauté n'y voit pas d'objection, les États devraient l'aider à établir de manière formelle la nature et l'emplacement des terres, des pêches et des forêts qu'elle utilise et qu'elle contrôle et à rendre publiques les informations à ce sujet.</li> <li>◆ Une fois formellement documentés, les droits fonciers des peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers devraient être enregistrés avec les autres droits fonciers publics, privés et communaux afin d'éviter les revendications concurrentes.</li> </ul>
<b>Paragraphe 9.11</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les États devraient respecter et promouvoir les méthodes coutumières utilisées par les peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers pour régler les conflits fonciers au sein des communautés, conformément aux obligations existantes qui leur incombent en vertu de la législation nationale et du droit international et compte dûment tenu des engagements volontaires contractés en vertu des instruments régionaux et internationaux applicables.</li> <li>◆ Lorsque des terres, des pêches ou des forêts sont utilisées par plus d'une communauté, les moyens de règlement des conflits entre communautés devraient être renforcés ou développés.</li> </ul>

La section 8 sur les terres, les pêches et les forêts publiques présente également quelques paragraphes intéressants.

<b>Paragraphe 8.3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Certaines terres, pêches et forêts publiques sont utilisées et gérées de façon collective (connus sous l'appellation de communs dans certains contextes nationaux).</li> <li>◆ Les États devraient reconnaître et protéger ces terres, pêches et forêts publiques et les systèmes d'utilisation et de gestion collectives qui y sont associés, notamment lors d'attributions.</li> </ul>
<b>Paragraphe 8.4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les États devraient s'efforcer de mettre en place une information foncière à jour sur les terres, les pêches et les forêts qu'ils possèdent ou contrôlent, en créant et tenant à jour des inventaires qui soient accessibles.</li> <li>◆ Dans ces inventaires devraient être enregistrés les organismes responsables de l'administration de ces ressources, ainsi que tout droit foncier légitime détenu par des peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers et par le secteur privé.</li> <li>◆ Les États devraient s'assurer, dans la mesure du possible, que les droits fonciers du secteur public et les droits fonciers détenus par des peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers et par le secteur privé, sont enregistrés dans un système d'enregistrement unique, ou que ces enregistrements sont liés par un cadre commun.</li> </ul>
<b>Paragraphe 8.5</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les États devraient définir, parmi les terres, les pêches et les forêts qu'ils possèdent ou contrôlent, lesquelles seront conservées et utilisées par le secteur public et lesquelles seront mises à disposition d'autres utilisateurs, et dans quelles conditions.</li> </ul>
<b>Paragraphe 8.9</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les États devraient attribuer les droits fonciers et déléguer la gouvernance foncière de façon transparente et participative, en ayant recours à des procédures simples, qui soient claires, accessibles et compréhensibles pour tous, en particulier pour les peuples autochtones et autres communautés appliquant des systèmes fonciers coutumiers.</li> <li>◆ Une information, dans les langues appropriées, devrait être apportée à tous les participants potentiels, y compris à l'aide de messages tenant compte des spécificités liées au genre.</li> <li>◆ Chaque fois que cela est possible, les États devraient s'assurer que les nouveaux droits fonciers attribués sont enregistrés dans le même système d'enregistrement que les autres droits fonciers ou que ces enregistrements sont liés par un cadre commun.</li> <li>◆ Les États et les acteurs non étatiques devraient s'efforcer davantage d'empêcher la corruption dans l'attribution de droits fonciers.</li> </ul>

La section 10 traite des droits informels.

<b>Paragraphe 10.1</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Lorsque des régimes fonciers informels applicables aux terres, aux pêches et aux forêts existent, les États devraient les reconnaître d'une manière qui respecte les droits officiels découlant de la législation nationale et qui tienne compte de la réalité de la situation et s'attache à promouvoir le bien-être social, économique et environnemental.</li><li>◆ Les États devraient promouvoir des politiques et des lois permettant la reconnaissance de ces régimes fonciers informels.</li><li>◆ Le processus d'élaboration de ces politiques et de ces lois devrait être participatif, tenir compte de l'égalité des sexes et s'efforcer de prévoir une assistance technique et juridique aux communautés et individus concernés.</li><li>◆ Les États devraient en particulier reconnaître l'émergence de régimes fonciers informels résultant de migrations à grande échelle.</li></ul>
<b>Paragraphe 10.3</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Lorsque les États reconnaissent juridiquement des régimes fonciers informels, cela devrait se faire à travers des processus participatifs qui prennent en considération la question de l'égalité des sexes, et qui tiennent compte en particulier des locataires.</li><li>◆ Ces processus devraient faciliter l'accès aux services chargés de la reconnaissance juridique et en limiter les coûts au maximum.</li><li>◆ Les États devraient s'efforcer de fournir un appui technique et juridique aux communautés et aux participants.</li></ul>
<b>Paragraphe 10.4</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Les États devraient prendre toutes les mesures appropriées pour limiter les régimes fonciers informels qui découlent de dispositions juridiques et administratives excessivement complexes applicables à la mise en valeur des terres ou à des changements dans leur utilisation.</li><li>◆ Les modalités et processus de mise en œuvre devraient être clairs, simples et d'un coût abordable, afin de faciliter le respect des règles.</li></ul>
<b>Paragraphe 10.6</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Lorsqu'il n'est pas possible d'apporter une reconnaissance juridique aux régimes fonciers informels, les États devraient empêcher les expulsions forcées qui constituent une violation des obligations existantes qui leur incombent en vertu de la législation nationale et du droit international.</li></ul>

La section 21 propose également des données intéressantes sur le règlement des différends à propos des droits et des parcelles.

<b>Paragraphe 21.1</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Les États devraient assurer un accès, par le biais d'organes judiciaires et administratifs impartiaux et compétents, à des moyens rapides, efficaces et abordables de règlement des différends portant sur des droits fonciers.</li><li>◆ Il faudrait également pouvoir accéder à des moyens non classiques de règlement de ces différends.</li><li>◆ Les États devraient offrir également des possibilités de réparation efficaces et un droit d'appel. Ces voies de recours devraient être rapides.</li><li>◆ Les États devraient mettre à la disposition de tous, soit au sein d'un organisme d'exécution soit dans une structure externe, des mécanismes permettant d'éviter les différends éventuels ou de les régler à un stade précoce.</li><li>◆ Les services de règlement des différends devraient être accessibles à tous, femmes et hommes, en termes de proximité, langues et procédures.</li></ul>
<b>Paragraphe 21.2</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Les États peuvent envisager:<ul style="list-style-type: none"><li>➢ d'établir des tribunaux ou des organes spécialisés qui ne s'occupent que des différends fonciers;</li><li>➢ de créer des postes d'experts au sein des autorités judiciaires pour traiter certaines questions techniques;</li><li>➢ de mettre en place des tribunaux spéciaux pour traiter les différends portant sur l'aménagement réglementé du territoire, le cadastre et les estimations de la valeur foncière.</li></ul></li></ul>
<b>Paragraphe 21.3</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Les États devraient renforcer et développer des formes non classiques de règlement des différends, en particulier à l'échelon local.</li><li>◆ Lorsqu'il existe des formes de règlement des différends coutumières et autres formes établies, celles-ci devraient proposer des moyens équitables, fiables, accessibles, non discriminatoires et rapides de régler les différends fonciers.</li></ul>
<b>Paragraphe 21.4</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Les États peuvent envisager de faire appel aux organismes d'exécution pour régler les différends qui relèvent de leur expertise technique, comme par exemple les organismes chargés des levés de terrain pour résoudre les différends liés aux délimitations de parcelles individuelles dans le contexte national.</li><li>◆ Les décisions devraient être notifiées par écrit, se fonder sur un raisonnement objectif et pouvoir faire l'objet d'un recours devant les autorités judiciaires.</li></ul>
<b>Paragraphe 21.5</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Les États devraient s'efforcer d'empêcher la corruption dans les processus de règlement des conflits.</li></ul>
<b>Paragraphe 21.6</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Lorsqu'ils proposent des mécanismes de règlement des différends, les États devraient s'efforcer de fournir une assistance juridique aux personnes vulnérables et marginalisées afin d'assurer à tous un accès à la justice en toute sécurité et sans discrimination.</li><li>◆ Les autorités judiciaires et les autres organismes concernés devraient s'assurer que leur personnel est doté des aptitudes et des compétences nécessaires pour proposer de tels services.</li></ul>

En particulier, la section 17 (ainsi que d'autres sections) devrait être lue en regard de la section 6, qui concerne la prestation de services.

<b>Paragraphe 6.1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les États devraient, dans les limites de leurs ressources, faire en sorte que les organismes d'exécution et les autorités judiciaires disposent des moyens humains, matériels, financiers et autres, nécessaires pour mettre en œuvre les politiques et les lois avec efficacité, en temps utile et en prenant en considération la question de l'égalité des sexes.</li> <li>◆ À tous les niveaux organisationnels, le personnel devrait bénéficier d'une formation continue.</li> <li>◆ Il devrait être recruté compte dûment tenu des considérations d'égalité des sexes et d'égalité sociale.</li> </ul>
<b>Paragraphe 6.2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les États devraient s'assurer que la prestation de services relatifs au foncier et à son administration est conforme aux obligations existantes qui leur incombent en vertu de la législation nationale et du droit international et tient dûment compte des engagements volontaires contractés en vertu des instruments régionaux et internationaux applicables.</li> </ul>
<b>Paragraphe 6.3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les services offerts devraient être rapides, accessibles et non discriminatoires.</li> <li>◆ Les procédures juridiques et administratives inutiles être supprimées.</li> <li>◆ Les États devraient évaluer les services assurés par les organismes d'exécution et les autorités judiciaires et, le cas échéant, y apporter des améliorations.</li> </ul>
<b>Paragraphe 6.4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les organismes d'exécution et les autorités judiciaires devraient être au service de l'ensemble de la population et fournir des prestations à tous, y compris à ceux qui résident dans des lieux reculés.</li> <li>◆ Les services devraient être rapides et efficaces et mettre en œuvre des technologies adaptées aux conditions locales, l'objectif étant un gain d'efficacité et d'accessibilité.</li> <li>◆ Il conviendrait d'adopter des directives internes afin que le personnel soit en mesure d'appliquer les politiques et les lois d'une manière fiable et cohérente.</li> <li>◆ Les procédures devraient être simplifiées, sans que soit compromise la sécurité foncière ou la qualité de la justice.</li> <li>◆ Des documents explicatifs informant les usagers de leurs droits et responsabilités devraient être largement diffusés, dans les langues appropriées.</li> </ul>
<b>Paragraphe 6.5</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les politiques et les législations devraient promouvoir le partage, selon qu'il convient, d'informations sur les droits fonciers, de manière que celles-ci puissent être utilisées efficacement par tous.</li> <li>◆ Des normes nationales inspirées des normes régionales et internationales devraient être élaborées pour permettre l'utilisation et la mise en commun de l'information.</li> </ul>
<b>Paragraphe 6.6</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Des mesures supplémentaires visant à apporter un soutien aux groupes vulnérables ou marginalisés, qui sans cela ne pourraient accéder aux services, devraient être envisagées.</li> <li>◆ Ces mesures devraient comprendre une aide juridique (par exemple, une assistance judiciaire), et pourraient aussi comprendre des services d'assistants juridiques ou de géomètres auxiliaires et des services mobiles à l'intention des communautés éloignées et peuples autochtones itinérants.</li> </ul>
<b>Paragraphe 6.7</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les organismes d'exécution et les autorités judiciaires devraient promouvoir une culture fondée sur les notions de service et de comportement éthique.</li> <li>◆ Ces organismes et autorités devraient sonder régulièrement les intéressés en menant des enquêtes ou organisant des groupes de discussion, afin d'élever le niveau de leurs prestations et d'améliorer leurs services, de répondre aux attentes et de satisfaire les besoins nouveaux.</li> <li>◆ Ils devraient publier leurs normes de performance et rendre compte régulièrement de leurs résultats.</li> <li>◆ Les utilisateurs devraient disposer des moyens de traiter leurs doléances, soit via les organismes d'exécution (par ex., à travers un examen administratif), soit avec l'aide d'un tiers (par le biais d'une évaluation indépendante ou un médiateur).</li> </ul>
<b>Paragraphe 6.8</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Les associations professionnelles devraient définir des règles de déontologie très strictes, en assurer la diffusion et contrôler leur mise en œuvre.</li> <li>◆ Les parties relevant des secteurs public et privé devraient adhérer aux normes déontologiques en vigueur et être soumises à des mesures disciplinaires en cas de manquement.</li> <li>◆ En l'absence de telles associations, les États devraient mettre en place des conditions propices à leur création.</li> </ul>
<b>Paragraphe 6.9</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Chacun devrait s'efforcer d'empêcher la corruption liée aux droits fonciers.</li> <li>◆ Des mesures de lutte contre la corruption devraient être adoptées et appliquées, notamment en instituant des systèmes de contre-pouvoirs, en limitant les pouvoirs arbitraires, en évitant les conflits d'intérêts et en adoptant des règles et règlements clairs.</li> <li>◆ Les décisions des organismes d'exécution devraient pouvoir faire l'objet d'un examen administratif ou judiciaire.</li> <li>◆ Les membres du personnel des organismes d'exécution devraient être tenus responsables de leurs actes.</li> <li>◆ En parallèle, ils devraient disposer de moyens leur permettant de s'acquitter efficacement de leurs fonctions.</li> <li>◆ Enfin, ils devraient être protégés contre les ingérences dans l'exercice de leurs fonctions et contre le risque de représailles lorsqu'ils signalent des actes de corruption.</li> </ul>

Comme ailleurs dans les Directives, les principes de la section 3 sont rappelés dans les sections qui suivent.

### Les principes généraux apparaissent à la partie 3A:

#### *Principes généraux des Directives*

Le paragraphe 3.1 identifie les mesures que doivent prendre les États:

1. Reconnaître et respecter tous les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits. Ils devraient prendre des mesures raisonnables pour identifier, enregistrer et respecter les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits, que ceux-ci soient formellement enregistrés ou non; pour s'abstenir de toute violation des droits fonciers d'autrui; et pour s'acquitter des devoirs associés aux droits fonciers.
2. Protéger les droits fonciers légitimes contre les menaces et les violations. Ils devraient protéger les détenteurs de droits fonciers contre la perte arbitraire de ces droits, s'agissant notamment des expulsions forcées qui ne sont pas conformes aux obligations existantes qui leur incombent en vertu de la législation nationale et du droit international.
3. Promouvoir et faciliter l'exercice des droits fonciers légitimes. Ils devraient prendre des mesures concrètes pour promouvoir et faciliter le plein exercice des droits fonciers ou la réalisation de transactions portant sur ces droits, par exemple, en faisant en sorte que les services soient accessibles à tous.
4. Donner accès à la justice en cas de violation de droits fonciers légitimes. Ils devraient proposer à chacun des moyens efficaces et accessibles, par l'intermédiaire des autorités judiciaires ou d'autres approches, pour régler les différends fonciers et assurer l'application des décisions de façon rapide et à un coût abordable. Ils devraient prévoir des indemnisations justes et rapides en cas de privation de droits fonciers pour cause d'utilité publique.
5. Prévenir les différends fonciers, les conflits violents et la corruption. Ils devraient prendre des mesures concrètes pour empêcher les différends fonciers et faire en sorte que ceux-ci ne dégénèrent pas en conflits violents. Ils devraient s'efforcer d'empêcher la corruption sous toutes ses formes, à tous les niveaux et en toutes circonstances.

Le paragraphe 3.2 recense un certain nombre de mesures que les acteurs non étatiques devraient prendre, qui rentre dans le cadre général de la responsabilité envers le respect des droits de l'homme et des droits fonciers légitimes.

- conformes aux obligations existantes découlant de la législation nationale et du droit international, et tenant dûment compte des engagements volontaires contractés en vertu des instruments régionaux et internationaux applicables.
8. **Transparence:** définir clairement et diffuser largement les politiques, les lois et les procédures, dans les langues appropriées, et faire largement connaître les décisions prises, dans les langues appropriées et sous une forme accessible à tous.
  9. **Obligation de rendre compte:** tenir les individus, les organismes publics et les acteurs non étatiques responsables de leurs actes et leurs décisions, conformément aux principes de l'État de droit.
  10. **Amélioration continue:** les États devraient améliorer les mécanismes de suivi et d'analyse de la gouvernance foncière, afin de mettre au point des programmes fondés sur des données probantes et de consolider les améliorations apportées en permanence.

### Les principes de mise en œuvre sont présentés au paragraphe 3B:

#### *Principes généraux des Directives*

1. **Dignité humaine:** reconnaître la dignité intrinsèque et les droits de l'homme – égaux et inaliénables – de tous les individus.
2. **Non-discrimination:** nul ne saurait être soumis à une discrimination en vertu de la législation ou de politiques, ou dans la pratique.
3. **Équité et justice:** reconnaître que l'égalité entre les individus puisse devoir passer par la reconnaissance des différences qui existent entre eux et par l'adoption de mesures concrètes, y compris des mesures d'émancipation, pour promouvoir, dans le contexte national, des droits fonciers équitables ainsi qu'un accès équitable aux terres, aux pêches et aux forêts pour tous, hommes et femmes, jeunes, et personnes vulnérables et traditionnellement marginalisées.
4. **Égalité des genres:** garantir que les hommes et les femmes jouissent de tous les droits fondamentaux sur un pied d'égalité, tout en reconnaissant les différences existant entre les femmes et les hommes et en prenant, si nécessaire, des mesures spécifiques visant à accélérer la réalisation de l'égalité dans la pratique. Les États devraient faire en sorte que les femmes et les filles jouissent de l'égalité des droits fonciers et de l'égalité d'accès aux terres, aux pêches et aux forêts, indépendamment de leur situation au regard de l'état civil ou de leur situation matrimoniale.
5. **Approche holistique et durable:** reconnaître que les ressources naturelles et leur utilisation sont étroitement liées et adopter une approche intégrée et durable pour les administrer.
6. **Consultation et participation:** avant que les décisions ne soient prises, s'engager auprès de ceux qui, détenant des droits fonciers légitimes, pourraient être affectés par ces décisions, et rechercher leur appui, et prendre en compte leur contribution; prendre en considération le déséquilibre des rapports de force entre les différentes parties et assurer une participation active, libre, efficace, utile et en connaissance de cause des individus ou des groupes aux processus de prise de décision.
7. **État de droit:** adopter une approche fondée sur les droits, au moyen de lois largement diffusées dans les langues appropriées, s'appliquant à tous, mises en œuvre sur la base de l'égalité, allant de pair avec l'indépendance de la justice,





## Guides techniques pour la gouvernance des régimes fonciers

**FAO.** 2014. *La gouvernance foncière pour les femmes et les hommes. Guide technique pour une gouvernance foncière responsable et équitable pour les femmes et les hommes.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 1. Rome.

**FAO.** 2015. *Améliorer la gouvernance des régimes forestiers. Un guide pratique.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 2. Rome.

**FAO.** 2014. *Respecter le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Guide pratique pour les gouvernements, les entreprises, les ONG, les peuples autochtones et les communautés locales en matière d'acquisition de terres.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 3. Rome.

**FAO.** 2016. *Préserver les droits fonciers dans le cadre des investissements agricoles. Guide technique sur le maintien des droits fonciers conformément aux Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, à l'intention des autorités gouvernementales chargées de la promotion, de l'approbation et du suivi des investissements dans l'agriculture.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 4. Rome.

**FAO.** 2016. *La gouvernance responsable des régimes fonciers et le droit. Un guide à l'usage des juristes et autres fournisseurs de services juridiques.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 5. Rome.

**FAO.** 2016. *Améliorer la gouvernance des terres pastorales. Mettre en œuvre les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 6. Rome.

**FAO.** 2016. *La gouvernance responsable des régimes fonciers. Guide technique pour les investisseurs.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 7. Rome.

**FAO.** 2017. *La gouvernance foncière des biens communs.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 8. Rome.

**FAO.** 2017. *Créer un système d'enregistrement des droits fonciers et procéder à une première inscription.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 9. Rome.

**FAO.** 2017. *Améliorer les moyens d'enregistrer les droits fonciers.* Guide technique pour la gouvernance des régimes fonciers n° 10. Rome.

Il existe de nombreux systèmes d'enregistrement de droits fonciers à travers le monde, qui permettent d'assurer la sécurité foncière et qui apportent d'autres avantages aux personnes qui détiennent ces droits. Mais il existe aussi de nombreux systèmes qui fonctionnent mal, confrontés à certains obstacles, involontaires ou délibérés, qui empêchent les populations d'utiliser ces systèmes. Ce guide fournit des conseils pratiques pour améliorer les méthodes actuelles d'enregistrement des droits fonciers de manière à ce que les protections et les avantages offerts

par les systèmes d'enregistrement puissent être accessibles à tous sans discrimination. Il fournit des orientations sur la manière d'appliquer les principes et les pratiques des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Ce guide est associé au Guide technique sur la gouvernance des régimes fonciers n° 9, qui traite de la création d'un nouveau système d'enregistrement des droits fonciers et de la manière d'y effectuer une première inscription.



ISBN 978-92-5-209839-3



9 789252 098393

I7568EN/1/09.17