



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/HBP/2007/3
24 août 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

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

Soixante-huitième session
Genève, 18 et 19 septembre 2007
Point 4 c) de l'ordre du jour provisoire

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR 2008-2009

ENREGISTREMENT DES BIENS FONCIERS ET MARCHÉS FONCIERS

**EXAMEN DE L'ADMINISTRATION DES BIENS FONCIERS:
AZERBAÏDJAN**

Note du secrétariat

Résumé

Les examens de l'administration des biens fonciers font partie du programme d'activité du Groupe de travail de l'administration des biens fonciers du Comité du logement et de l'aménagement du territoire de la CEE et ont pour objectifs:

- D'aider les autorités du pays considéré à évaluer la situation en vigueur et la performance des systèmes d'administration des biens fonciers, ainsi qu'à définir des priorités et à mettre en place des politiques d'administration des biens fonciers fondées sur une analyse effectuée par une équipe internationale d'experts indépendants;

- D'encourager l'administration des biens fonciers et un dialogue permanent entre les pays membres de la CEE dans le cadre d'un transfert d'informations sur les politiques, les méthodes et les expériences nationales;
- D'aider les institutions financières intergouvernementales et les organisations de donateurs à prendre des décisions au sujet des projets concernant l'administration des biens fonciers en vigueur et/ou prévus dans le pays faisant l'objet de l'examen et à préparer des recommandations au sujet des priorités en vue d'obtenir une assistance des donateurs et de coordonner cette assistance.

La CEE a déjà procédé à un examen de l'administration des biens fonciers en Arménie (2000), en Géorgie (2001), en Fédération de Russie (2003) et en Lituanie (2004).

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1	5
I. INFORMATIONS GÉNÉRALES	2 – 16	5
A. Le cadre physique	2	5
B. Le contexte humain.....	3 – 4	5
C. Le contexte politique	5 – 6	6
D. Institutions	7 – 9	6
E. Le contexte économique et social.....	10 – 16	6
II. LE CADRE JURIDIQUE DE L'ADMINISTRATION FONCIÈRE ..	17 – 31	8
III. RÉFORME FONCIÈRE	32 – 45	10
A. Gestion foncière.....	37 – 39	11
B. Situation dans les zones rurales	40 – 43	12
C. État de l'environnement.....	44 – 45	12
IV. CADASTRE ET ENREGISTREMENT DES BIENS FONCIERS.....	46 – 70	13
A. Faits nouveaux intervenus en matière de responsabilités institutionnelles depuis 1992	49 – 52	14
B. Enregistrement des biens fonciers	53 – 62	15
C. Cadastre des biens immobiliers	63 – 70	16
V. LE MARCHÉ FONCIER.....	71 – 89	18
A. Régime foncier et cessions-baux	77 – 82	19
B. Hypothèques	83 – 87	20
C. Impôt foncier et impôt immobilier	88 – 89	21

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
VI. LEVÉS TOPOGRAPHIQUES ET CADASTRE.....	90 – 99	21
A. Bases géodésiques.....	90 – 92	21
B. Levés topographiques	93 – 95	22
C. Cadastre	96 – 99	22
VII. COOPÉRATION INTERNATIONALE.....	100 – 103	23
VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	104 – 173	23
A. Aspects juridiques.....	104 – 106	23
B. Réforme foncière	107 – 109	24
C. Privatisation dans les zones urbaines.....	110 – 112	24
D. Utilisation des terres et aménagement du territoire	113 – 120	25
E. Gestion des terres domaniales et municipales	121 – 126	26
F. La situation en milieu rural	127 – 132	27
G. Aspects environnementaux	133 – 135	28
H. Cadastre des biens immobiliers et enregistrement foncier	136 – 146	29
I. Marché foncier.....	147 – 156	32
J. Cartographie topographique et cadastrale.....	157 – 171	33
K. Coopération internationale.....	172 – 173	35
IX. RÉFÉRENCES.....		35

Annexe

Programme de la mission.....	36
------------------------------	----

Introduction

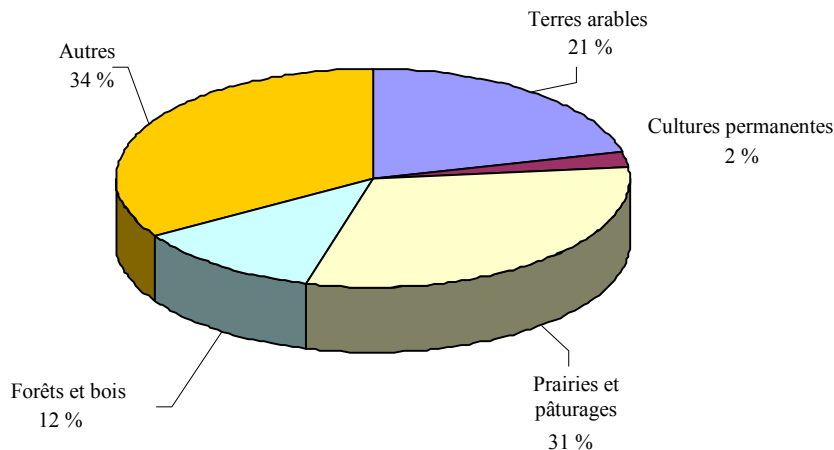
1. À sa troisième session, en novembre 2003, le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers a examiné une demande de la délégation azerbaïdjanaise concernant la réalisation d'un examen de l'administration des biens fonciers du pays. Des experts de Géorgie, de Lituanie et du secrétariat de la CEE se sont tout d'abord rendus en Azerbaïdjan en avril 2005. La mission proprement dite s'est déroulée du 29 mai au 3 juin 2006. Elle se composait de Peter Creuzer et Ralph Merten (Allemagne), David Egiashvili (Géorgie), Rimantas Ramanauskas (Lituanie), Anne Rorh-Torp (Norvège), Nigel Wright (Royaume-Uni) et Daniel Steudler (Suisse). Le programme de la mission avait été préparé par les autorités azerbaïdjanaises chargées de l'administration des biens fonciers, en consultation avec le secrétariat de la CEE.

I. INFORMATIONS GÉNÉRALES

A. Le cadre physique

2. L'Azerbaïdjan, qui est la plus vaste des trois républiques du Sud-Caucase, occupe la partie sud de l'isthme situé entre la mer Noire et la mer Caspienne et couvre une superficie totale de 86 600 km². La République autonome du Nakhitchévan est séparée du reste de l'Azerbaïdjan par une bande de territoire arménien. La capitale, Bakou, est la plus grande ville du pays et comptait en janvier 2005, selon les estimations, 1 855 300 habitants. La figure 1 présente la répartition des terres en fonction de leur utilisation.

Figure 1. Utilisation des terres



Source: Comité statistique d'État. Sécurité alimentaire en Azerbaïdjan 2001 (Annuaire statistique).

B. Le contexte humain

3. D'après le *2006 Statistical Yearbook of Azerbaijan* (établi par le Comité statistique d'État), l'Azerbaïdjan comptait, en janvier 2006, 8 436 400 habitants dont 49,2 % d'hommes et 50,8 % de femmes. La population urbaine représentait 51,6 % du total et la population rurale 48,4 %. Lors du dernier recensement (1999), la population se répartissait comme suit: Azéris – 90,6 %, Lezghiens – 2,2 %, Russes – 1,8 %, Arméniens – 1,5 % et autres nationalités – 3,9 %.

4. La langue officielle est l'azéri, qui fait partie des langues turquiques, et est étroitement liée au turc et au turkmène. En 1999, le taux d'alphabétisation du pays était de 97 %. La religion traditionnelle en Azerbaïdjan est l'islam et la plupart des Azerbaïdjanais se considèrent comme musulmans.

C. Le contexte politique

5. Le 23 septembre 1989, l'Azerbaïdjan a été l'une des premières républiques soviétiques à adopter sa propre Loi constitutionnelle relative à la souveraineté. La lutte pour l'indépendance a culminé avec l'adoption le 31 août 1991 par le Conseil suprême de la République d'Azerbaïdjan d'une déclaration sur le rétablissement de l'état d'indépendance de la République d'Azerbaïdjan, suivie le 18 octobre de la même année par l'adoption d'une loi établissant l'indépendance de la République d'Azerbaïdjan.

6. Tout au long de cette période, la politique interne du pays a été largement dominée par les tensions avec l'Arménie concernant le conflit de la région du Haut-Karabakh en Azerbaïdjan et dans les alentours, qui s'est traduit par l'occupation de 20 % du territoire de l'Azerbaïdjan. On estime qu'il existe près de 1 million de réfugiés et de personnes déplacées dans le pays.

D. Institutions

7. L'Azerbaïdjan est une république démocratique, laïque et unitaire. La Constitution actuelle a été adoptée par référendum en 1995 et révisée par un référendum tenu le 24 août 2002.

8. L'Azerbaïdjan est une république présidentielle. Le président, qui est élu directement pour deux mandats consécutifs de cinq ans au maximum, est le chef de l'État. Il nomme le premier ministre et forme le gouvernement. Le Président actuel est Ilham Aliyev, élu le 15 octobre 2003.

9. L'Assemblée nationale unicamérale, le Milli Mejlis, compte 125 sièges dont 99 attribués aux vainqueurs des élections de district, 25 attribués proportionnellement aux résultats obtenus par les divers partis lors d'élections nationales et un siège, vacant, réservé au Haut-Karabakh. Les élections parlementaires se déroulent tous les cinq ans. Le pouvoir judiciaire comprend une Cour suprême, une Cour économique et une Cour constitutionnelle.

E. Le contexte économique et social

10. L'Azerbaïdjan a un potentiel économique considérable. Outre ses réserves de pétrole et de gaz, bien connues, il produit du coton, du tabac, des fruits et des légumes. Toutefois, l'effondrement de l'Union soviétique et la perte des marchés soviétiques pour de nombreux secteurs industriels tels que les plastiques, les produits chimiques, les biens manufacturés et les biens d'équipement pour l'industrie pétrolière, de même que l'occupation de 20 % du territoire et la présence d'environ 1 million de réfugiés et de personnes déplacées ont fortement pénalisé ses performances économiques. Le secteur agricole a connu une longue baisse tendancielle et, en 2003, représentait moins de 15 % du PIB, contre environ 30 % en 1991.

11. Le Gouvernement a adopté au milieu des années 90 un programme de réforme économique destiné à instaurer une économie axée sur le marché, dans laquelle le secteur privé jouerait un rôle de premier plan. Ce programme de réforme a permis d'assurer la stabilité macroéconomique mais, en dépit de cela, plus de 20 % de la population vit toujours en dessous du seuil de pauvreté.

car la croissance économique concerne pour l'essentiel le secteur pétrolier, qui est à forte intensité de capital et emploie moins de 1 % de la population active.

12. Pour l'Azerbaïdjan, il s'agit de s'appuyer sur cette stabilité macroéconomique pour créer des emplois dans le secteur non pétrolier. Le Président a déjà promis de créer 600 000 emplois au cours de son mandat actuel (520 000 ont déjà été créés), ce qui suppose d'instaurer un environnement favorable à la fois aux investissements étrangers et aux entreprises locales. Les principaux obstacles au développement du secteur privé en Azerbaïdjan sont l'accès au financement, le pouvoir monopolistique, la bureaucratie, la corruption et l'absence d'infrastructures modernes, en particulier en dehors de Bakou.

13. Le Milli Mejlis (Parlement) a déjà adopté de nombreux textes législatifs destinés à réformer une large gamme d'activités. Ces réformes s'articulent autour de trois axes: la libéralisation de l'économie par la suppression des contrôles sur les prix et la production, la stabilisation macroéconomique et la privatisation des entreprises. Bien que les progrès sont contrastés, en particulier dans le secteur bancaire, le contrôle de l'État sur l'économie a progressivement diminué au profit du marché.

14. Le pétrole est le principal moteur de l'économie de l'Azerbaïdjan depuis que Bakou est devenu l'un des premiers centres pétroliers, il y a plus d'un siècle. Le pays a connu un boom pétrolier au début du XX^e siècle puis a été un grand centre de raffinage et de production d'équipement pétrolier pour l'ex-Union soviétique. En août 2002, la construction de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan (BTC), prévue depuis longtemps, a commencé. Aujourd'hui, cet oléoduc, d'une longueur de 1 750 km, part de l'ouest de la mer Caspienne, près de Bakou, traverse l'Azerbaïdjan et la Géorgie avant de continuer vers le sud en Turquie qu'il traverse depuis le nord-est jusqu'au port méditerranéen de Ceyhan, d'où le pétrole est ensuite exporté sur les marchés mondiaux.

15. Le Gouvernement a fait de la réduction de la pauvreté l'une des priorités du développement économique. La réforme du secteur public ainsi que la création d'un ministère du développement économique s'inscrivent dans ce contexte. En octobre 2002, il a lancé le programme public de réduction de la pauvreté et de développement économique pour la période 2003-2005. Le rapport publié en mai 2004 sur la mise en œuvre du programme témoigne de sa volonté d'harmoniser les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et les activités destinées à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Toutefois, si ce rapport contient un ensemble d'indicateurs et de cibles proposés concernant les objectifs du Millénaire, le Gouvernement n'a pas encore officiellement approuvé les indicateurs et cibles du Millénaire. Il prépare actuellement un nouveau document de stratégie pour la réduction de la pauvreté pour la période 2006-2015, 2015 étant l'année butoir fixée pour la réalisation des objectifs du Millénaire.

16. En dépit de la persistance de problèmes de gouvernance, notamment les obstacles à l'activité économique et le manque de moyens institutionnels dans de nombreux domaines, la volonté du Gouvernement de développer les capacités et de mettre en œuvre des politiques en vue de réduire la pauvreté et d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement a créé un sentiment d'espoir pour la période 2006-2007.

II. LE CADRE JURIDIQUE DE L'ADMINISTRATION FONCIÈRE

17. *La loi relative à la privatisation des biens de l'État* (7 janvier 1993) a été préparée dans le cadre du programme national de privatisation (1995-1998). Elle énonce les principes généraux et les procédures de privatisation et précise que la participation de personnes morales et physiques étrangères doit être conforme à la législation nationale et au programme de privatisation.

18. *La Constitution* (27 novembre 1995) énonce des principes généraux et établit une hiérarchie des actes juridiques normatifs. Elle reconnaît également la propriété publique, la propriété privée et la propriété municipale, définit les droits de propriété et garantit leur protection par l'État.

19. *La loi de réforme foncière* (16 juillet 1996) constitue la base de la réforme et s'applique à l'ensemble du territoire domanial (contrôlé par l'État), municipal ou de droit privé. On entend par propriété privée les parcelles utilisées légalement par les citoyens, telles que les terrains sur lesquels sont construits les logements; les parcelles appartenant à des ménages; les jardins individuels, collectifs ou coopératifs; les terrains gérés par des «datchas» appartenant à l'État; ainsi que les terres privatisées des anciennes fermes d'État et fermes collectives. La loi précise qui peut obtenir un titre de propriété et un titre d'utilisation des terres, et énumère les droits des propriétaires. Les divers types de propriété ont le même statut et sont protégés par l'État. La loi détermine également de quelle façon les terres agricoles d'État et collectives peuvent être privatisées et précise les conséquences de toute violation des obligations juridiques fixées par la réforme.

20. *Le Code foncier* (25 juin 1999) définit le cadre et les principes de propriété foncière, d'utilisation et de cession à bail des terres, de transfert et de paiement. Il définit les droits de propriété de l'État, des municipalités, ainsi que des personnes physiques et morales privées, qui ont tous le même statut et sont protégés par l'État. En vertu du Code, seuls les citoyens azerbaïdjanais peuvent détenir des parcelles de terre; les étrangers ne peuvent que les prendre à bail. Le Code prévoit que l'État et les municipalités peuvent reprendre possession des terres pour répondre à des besoins municipaux et publics. Ses dispositions concernent également l'enregistrement des droits, la valorisation des terres ainsi que la fiscalité foncière et les paiements fonciers. Il définit aussi les conditions de règlement des différends. Les droits de propriété doivent être inscrits au cadastre national et au Registre foncier national. Dans le cas contraire, ils ne sont pas protégés par l'État.

21. *La loi sur les hypothèques* (3 juillet 1998) précise les biens qui peuvent faire l'objet d'une hypothèque et les divers types d'hypothèque. Les hypothèques sur les biens fonciers doivent être enregistrées conformément à la procédure fixée par la loi. Celle-ci précise également la responsabilité de l'organisme chargé de l'enregistrement ainsi que les droits et obligations du créancier hypothécaire et du débiteur hypothécaire.

22. *La loi relative à la fiscalité foncière* (24 décembre 1996) fixe la procédure de définition de l'assiette, de calcul et de perception des impôts fonciers et définit quels sont les contribuables et les objets de l'impôt.

23. *La loi sur les baux* (30 avril 1992) énonce que des sociétés et des organismes détenus en totalité ou partiellement par des investisseurs étrangers peuvent conclure un contrat de bail avec le propriétaire d'un bien, mais non avec celui qui utilise ou contrôle le bien. Cette dernière possibilité n'est offerte qu'aux organismes nationaux.
24. *La loi sur le cadastre national, la surveillance des terres et l'occupation des sols* (22 décembre 1998) régit l'organisation et la gestion du cadastre, de la surveillance des terres et de l'utilisation des terres dans un cadre unifié.
25. *Le Code civil* (28 décembre 1999) comporte des dispositions régissant les transactions portant sur des biens fonciers. Il définit les types d'intérêts légaux qui peuvent être appliqués aux biens réels en général et aux biens fonciers en particulier et impose l'enregistrement des intérêts légaux portant sur des biens fonciers.
26. *La loi sur les baux fonciers* (12 mars 1999) définit la base juridique des baux portant sur des terrains domaniaux, municipaux ou de droit privé et traite des questions en rapport avec les baux. En vertu de cette loi, l'État ou les municipalités peuvent céder à bail des biens fonciers à des personnes physiques et morales menant des activités à but lucratif. Les étrangers, les apatrides, les organisations internationales, les sociétés appartenant à des investisseurs étrangers et des États peuvent prendre des terres à bail.
27. *La loi relative au marché foncier* (26 décembre 1999) régit divers aspects du marché des biens fonciers. Elle en fixe l'organisation, légalise les droits créés sur ce marché, énonce les dispositions applicables en cas de violation de la loi et les moyens de règlement des différends. Elle précise en outre que les personnes morales et physiques d'Azerbaïdjan peuvent intervenir sur le marché en tant que propriétaires, utilisateurs, créanciers ou débiteurs hypothécaires, et participants à des opérations d'achat-vente et à d'autres types de transactions telles que les cessions à bail. Elle énonce également que les transactions se feront sur les prix du marché plutôt que sur la base de prix déterminés.
28. *La loi relative au Registre foncier national* (29 juillet 2004) régit la procédure d'inscription des droits de propriété de biens immeubles et d'autres droits de propriété, ainsi que la création, les limitations (charges) et les transferts des droits de propriété. Elle précise quelles sont les personnes habilitées à obtenir des données du Registre, les données qui y figurent et la façon dont il est tenu.
29. *La loi relative au Registre foncier national* (29 juin 2004) définit les conditions de l'unification de l'enregistrement des biens immobiliers. Elle reconnaît les droits de propriété enregistrés par d'autres organes avant son entrée en vigueur et définit les conditions de la communication d'informations par ces autres organes au nouveau Registre. Elle définit également les conditions d'enregistrement des droits de propriété ainsi que les droits et documents devant être enregistrés. Elle énonce les tâches, obligations et contenu du Registre. Elle comporte des dispositions relatives à l'annulation des droits, au refus d'enregistrement et à la rectification des erreurs techniques se produisant lors de l'enregistrement, ainsi que des dispositions détaillées dans certains domaines tels que l'enregistrement des baux et des droits d'utilisation des terres (biens fonciers). Enfin, elle comporte également des dispositions concernant la responsabilité en cas de violation de la législation applicable.

30. *Les règles concernant la tenue du Registre foncier national* ont été approuvées par décret présidentiel en date du 14 octobre 2004. Elles sont conformes au Code civil, à la loi relative au Registre foncier national et à d'autres textes législatifs pertinents, et confient au Registre la tâche de compiler et de tenir à jour les informations, qui pourront être aussi bien sous forme électronique que sur papier. Enfin, elles comportent des dispositions concernant les droits existant antérieurement à la création du Registre.

31. *La Charte du Registre foncier national* (30 août 2005) fait du Service du Registre national des biens immobiliers l'organe exécutif central chargé de la constitution et de la tenue à jour du Registre. Elle précise les tâches et les responsabilités du Service conformément à la législation, et la façon dont il sera constitué. Elle en énumère également les droits, notamment le droit de rédiger les textes législatifs pertinents à l'intention du Conseil des ministres.

III. RÉFORME FONCIÈRE

32. À partir de 1930, les terres agricoles présentant le plus de valeur en Azerbaïdjan appartenaient aux fermes collectives d'État. Depuis l'indépendance, aussi bien la nouvelle Constitution que tous les décrets applicables reconnaissent le droit exclusif et l'inviolabilité de la propriété privée concernant la possession, l'utilisation et le transfert de la terre. La loi relative à la réforme foncière, adoptée en juillet 1996, énonce trois formes de propriété, à savoir: propriété de l'État (terres domaniales), propriété des municipalités et propriété privée. À la suite de cette réforme, qui a pris fin en 2004, 4,92 millions d'hectares (56,9 % de la superficie totale) sont toujours la propriété de l'État, 2,05 millions d'hectares (23,7 % du total) appartiennent aux municipalités et 1,67 million d'hectares (19,4 % du total) ont été privatisés. Les terres domaniales sont principalement constituées de pâturages (42,34 %) et de forêts nationales (21,04 %).

33. La privatisation a principalement été réalisée dans le cadre du projet de privatisation des entreprises agricoles. En vertu de ce projet, qui ne portait que sur les meilleures terres arables des anciennes fermes collectives et fermes d'État (3,62 millions d'hectares), une parcelle, dont la taille était fonction de la région concernée ainsi que de la qualité de la terre et du nombre de personnes remplissant les conditions requises dans ladite région, a été attribuée à chaque citoyen des zones rurales (résidents, y compris les enfants nés avant août 1996 et les membres des fermes). Globalement, 76,51 % des terres arables et 70,32 % des prairies de fauche ont été privatisés.

34. Au cours de la réforme, les terres appartenant à des localités habitées, les pâturages situés près des villages (réservés au développement éventuel de la localité) et les terres n'ayant que peu ou pas de valeur agricole ont été transférés aux municipalités. Chaque municipalité a reçu jusqu'à 5 % des terres agricoles destinées à un fonds de réserve. Les terres utilisées par l'État (c'est-à-dire appartenant à des institutions publiques ainsi que les terrains traversés par les oléoducs, les voies ferrées et les routes principales, les ressources en eau et les ressources forestières de même que les pâturages d'été et d'hiver) restent propriété de l'État.

35. Les bureaux locaux des divers organismes publics concernés (Commission nationale pour la réforme agraire et Comité national des biens fonciers et de la cartographie) ont établi les listes de personnes remplissant les conditions requises ainsi que les plans pour le projet de privatisation en s'appuyant sur des cartes numériques datant de la période soviétique

(échelle 1/10 000). Les terres à privatiser ont été divisées en parcelles estimées égales compte tenu de la localité concernée et de la qualité des sols. Les parcelles revenant à des citoyens (familles) souhaitant cultiver la terre en commun devaient constituer un bloc. Les parcelles ont été attribuées par tirage au sort. Les décisions adoptées au plan local devaient être approuvées par les commissions régionales ou nationales de réforme agraire. Le Comité national des biens fonciers et de la cartographie a fourni une assistance technique et délivré les certificats de propriété. Les limites de chaque parcelle ont été portées sur des cartes au moyen de méthodes de levée simples.

36. Quelle que soit la forme de la propriété, le Comité national des biens fonciers et de la cartographie est chargé du contrôle de l'utilisation des terres, et son président est inspecteur en chef du contrôle. La responsabilité de la gestion des terres domaniales incombe au Conseil des ministres. Ces terres ne peuvent être données à titre permanent qu'à des organes et organisations publics, y compris aux gouvernements locaux, et aux entreprises et sociétés financées à partir du budget de l'État ou des budgets municipaux.

A. Gestion foncière

37. La répartition des responsabilités en matière de gestion foncière a été redéfinie après le changement de système. Davantage de pouvoirs ont été donnés aux autorités locales (les élections municipales en Azerbaïdjan se sont tenues en 1999). La législation pertinente prévoit que les municipalités (et les instances locales concernées) fixent les orientations de développement à long terme en élaborant des plans directeurs portant sur les zones urbaines et en établissant des catégories relatives à l'utilisation des sols dans les zones rurales. Les municipalités sont également responsables de la mise en œuvre de ces plans. Tout changement de catégorie d'utilisation du sol doit être approuvé par le Conseil des ministres.

38. Aucun système moderne d'aménagement du territoire n'est en place. Le manque de ressources financières, l'insuffisance des compétences des fonctionnaires et le manque d'expérience pratique en matière d'administration des municipalités nuisent à une transition efficace d'un système de planification centralisée à un système de planification et de prise de décisions régional et local. Si l'Azerbaïdjan compte de nombreux bons architectes, ceux-ci, en l'absence d'un nouveau système d'aménagement du territoire, ne peuvent exercer leur profession. Il n'existe pratiquement aucun nouveau plan directeur ou de plan détaillé pour les régions urbaines, avec pour résultat que les nouvelles constructions sont réalisées sous la pression des forces du marché et, pour l'essentiel, sans faire l'objet d'une réglementation adaptée. Les principes généraux en matière d'aménagement du territoire ont été négligés pendant la dernière décennie, d'où une dégradation continue de l'environnement urbain, en particulier à Bakou.

39. Les décisions relatives à la gestion des terrains domaniaux (achat, vente ou location) sont préparées dans les bureaux régionaux du Comité national des biens fonciers et de la cartographie, mais sont approuvées au niveau central par le Comité. L'accent porte aujourd'hui sur la vente des parcelles qui appartenaient aux anciennes entreprises publiques. Les biens fonciers appartenant aux fonds de réserve fonciers municipaux peuvent être vendus si toutes les parties contractantes en conviennent. Les instances locales fixent la procédure et les conditions de la transaction dont le produit alimente les budgets locaux. Les biens fonciers municipaux utilisés par la collectivité ne peuvent faire l'objet d'une transaction commerciale. Le prix de vente des

terrains domaniaux ou municipaux doit être au moins égal à un prix minimum calculé en fonction du potentiel environnemental et économique du terrain. La gestion des terrains domaniaux et municipaux n'est pas coordonnée et le processus n'est pas transparent.

B. Situation dans les zones rurales

40. L'agriculture constitue le plus important secteur de l'économie azerbaïdjanaise après l'industrie pétrolière. À la suite de l'effondrement du système de planification centralisée, la production agricole a rapidement décliné de plus de 50 %. Elle n'a commencé à se redresser qu'en 1997, après l'application de réformes portant sur le régime de propriété foncière, sur le marché foncier et sur le secteur des échanges commerciaux. Le secteur agricole représente aujourd'hui 20 % du PNB et fournit 40 % de l'ensemble des emplois. Si d'importantes améliorations ont été apportées, l'autosuffisance n'a pas encore été atteinte pour ce qui est de l'approvisionnement en certains produits agricoles essentiels.

41. Les terres agricoles qui ont été privatisées appartiennent à quelque 869 000 familles et sont constituées par de multiples parcelles situées en divers lieux, la surface moyenne des exploitations agricoles étant de 1,6 hectare. On dénombre également 2 651 exploitations agricoles familiales (d'une surface moyenne de 6 hectares) et 1 191 entreprises collectives (d'une surface moyenne de 29 hectares). Des parcelles, dont la surface totale s'élève à 1,2 million d'hectares, sont louées aux municipalités et à l'État. Les infrastructures dans les zones rurales datent de l'époque soviétique, et environ 80 % d'entre elles sont en mauvais état. Elles avaient en outre été conçues pour des exploitations agricoles collectives et ne répondent pas aux besoins des petits exploitants. Environ 80 % des terres arables doivent être irriguées et 30 % sont menacées par la salinisation. Les ouvrages d'irrigation doivent être remis en état et les systèmes d'évacuation des eaux doivent faire l'objet d'importants travaux de réfection.

42. Le Programme national pour la réduction de la pauvreté et le développement économique ainsi que les projets internationaux de développement et de crédit agricoles tentent d'apporter une réponse aux difficultés rencontrées dans les régions rurales et visent à améliorer l'accès au petit crédit, à l'équipement et au savoir-faire en vue de développer les marchés, d'améliorer les infrastructures rurales et de renforcer les capacités de transformation et les capacités locales. Des associations d'exploitants agricoles ayant pour but de construire des routes et de remettre en état les systèmes d'irrigation se créent dans l'ensemble du pays. L'introduction d'une redevance modique sur l'utilisation de l'eau a eu un effet de responsabilisation sur le plan local et a permis d'en faire baisser la consommation.

43. Les structures agricoles existantes sont en grande partie inefficaces au regard des besoins d'une agriculture fondée sur le marché. Peu d'attention est accordée à la principale difficulté, à savoir l'extrême fragmentation des parcelles.

C. État de l'environnement

44. La contamination des sols, l'élimination des déchets et l'approvisionnement en eau potable posent de graves problèmes. Les problèmes liés au secteur agricole – érosion, salinisation, surpâturage – se sont accentués au cours des quinze dernières années. Les problèmes les plus importants concernent principalement les pâturages d'altitude (réserve foncière domaniale) qui sont loués, les pâturages municipaux qui font l'objet d'une utilisation communautaire et, dans

une certaine mesure, les terres agricoles privatisées pour ce qui est de l'érosion et de la salinisation.

45. Plusieurs institutions publiques suivent le développement rural et la situation de l'environnement. Ainsi, le Comité national des biens fonciers et de la cartographie surveille l'utilisation des sols et formule des propositions pour leur utilisation en se fondant sur des études portant sur les sols, sur l'érosion et sur l'irrigation tandis que les autorités chargées de l'environnement s'occupent plus particulièrement de certains aspects des problèmes de l'érosion et du surpâturage et de protection de la nature. D'autres organisations s'occupent des forêts, de l'eau et de géologie. Les études et les constatations ne sont que rarement coordonnées ou regroupées en raison de la diversité des axes d'action, du partage des responsabilités, de l'absence d'un système d'établissement de levés cadastraux ou topographiques de base et de la disparité des méthodes de conservation des données.

IV. CADASTRE ET ENREGISTREMENT DES BIENS FONCIERS

46. Si l'établissement et la tenue à jour d'un système efficace d'enregistrement de la propriété et d'autres droits relatifs aux biens fonciers ainsi que d'enregistrement des biens immobiliers sont indispensables pour assurer la stabilité sociale et de bonnes performances économiques sur le long terme dans quelque pays que ce soit, cela est particulièrement vrai pour les pays en transition. La propriété privée et garantie de la terre constitue un fondement solide sur lequel peuvent reposer les politiques sociales et économiques parce qu'une bonne politique en matière de droits fonciers et d'enregistrement des biens fonciers est de nature à instaurer la confiance et à favoriser un marché foncier dynamique et une utilisation rationnelle des sols. Une bonne gestion des sols constitue également un facteur qui est pris en compte dans toute décision en matière d'investissement international. Un système de cadastre efficace est en outre indispensable à l'accomplissement de tâches liées à l'aménagement du territoire et à l'environnement qui exigent de prendre des décisions mûrement réfléchies.

47. L'instauration, en vertu du décret présidentiel de 1996, de la propriété privée de la terre a rendu évidente la nécessité de se doter d'un système de cadastre efficace, et ce, tant dans les zones rurales, où le remembrement des terres a commencé au cours de la seconde phase de la réforme foncière, que dans les zones urbaines, notamment à Bakou, où on a assisté à une augmentation rapide du nombre de transactions immobilières et des activités de construction. La situation actuelle exige un cadastre moderne qui réponde aux besoins de l'administration et de l'ensemble des clients.

48. La loi sur le cadastre national des biens fonciers, sur la surveillance des terres et sur l'occupation des sols (1998) dispose que la République d'Azerbaïdjan doit être dotée d'un cadastre unifié couvrant l'ensemble de son territoire. Il est également prévu que le Fonds pour le cadastre national des biens fonciers gère les informations cadastrales relatives aux limites, à la situation géographique, au statut juridique et aux autres caractéristiques des biens fonciers. Ce fonds permettra la mise en œuvre d'une législation foncière et l'administration des ressources foncières, facilitera l'accomplissement des tâches liées à l'occupation des sols, à l'évaluation des biens fonciers, à l'impôt foncier et à la planification et fournira des informations qui seront utilisées à des fins de protection de l'environnement. Le cadastre remplira donc de multiples fonctions et servira les intérêts des citoyens, de différents secteurs de l'administration publique et des entreprises.

A. Faits nouveaux intervenus en matière de responsabilités institutionnelles depuis 1992

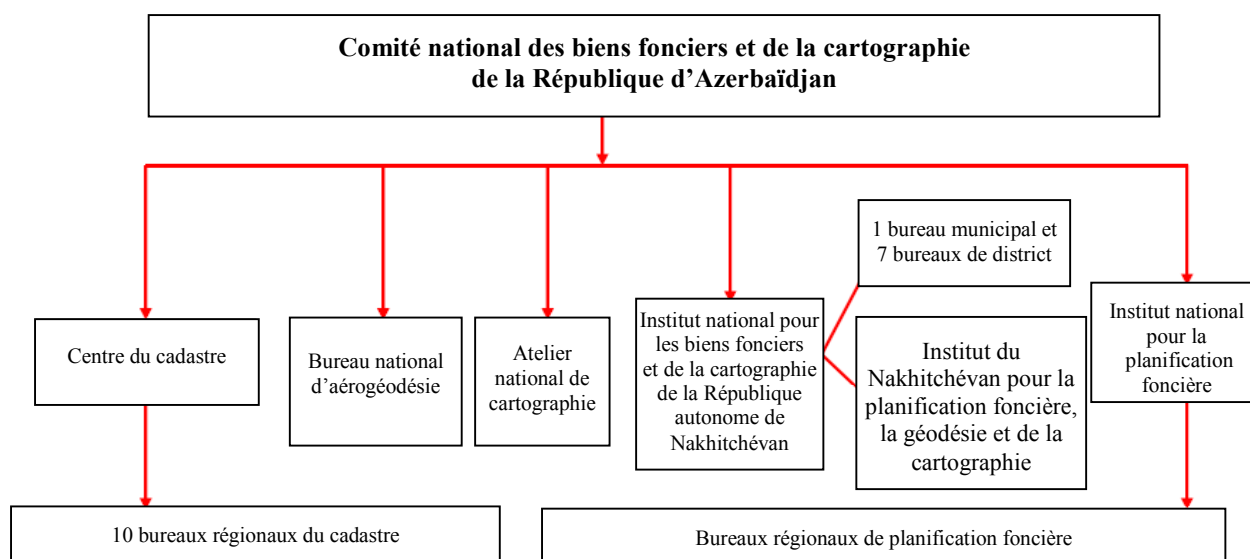
49. La structure et les caractéristiques du système de cadastre et d'enregistrement actuel ont été modelées par les changements intervenus dans le pays sur le plan de la répartition des responsabilités relatives à l'administration des ressources foncières, au secteur agricole, à l'occupation des sols et à la fiscalité foncière et à la protection de l'environnement.

50. La réforme foncière a débouché sur la création de trois catégories de propriété foncière – terrains domaniaux, biens fonciers municipaux et biens fonciers privés –, divers organismes étant responsables des tâches d'enregistrement et des données cadastrales. L'enregistrement des terrains domaniaux a été confié au Comité national des biens fonciers et de la cartographie (SCLC) et au Ministère du développement économique, lesquels étaient également chargés de l'enregistrement d'autres biens immeubles et biens fonciers privatisés (dans les zones rurales). Le Comité national des biens fonciers et de la cartographie était également chargé de l'enregistrement des biens fonciers municipaux, mais l'enregistrement des immeubles et installations dans les zones municipales était du ressort des bureaux des inventaires techniques. Le bureau des inventaires techniques de Bakou, en particulier, ainsi que ses bureaux locaux étaient chargés de l'enregistrement des bâtiments résidentiels et des habitations situés à Bakou. Le Comité national pour la gestion des biens publics, qui était responsable de l'administration des biens fonciers domaniaux et de leur privatisation, a procédé, entre 2000 et 2003, à l'enregistrement de quelque 104 000 parcelles de terrain.

51. Le Comité national des biens fonciers et de la cartographie a été créé en 1992 avec pour mission de fournir des informations précises et complètes sur les terres et le territoire azerbaïdjanais. Il se compose de quatre entités qui fonctionnent indépendamment les unes des autres et qui sont administrées de manière distincte en se fondant sur le principe de l'autosuffisance – l'Institut national pour la planification foncière, le Bureau national d'aérogéodésie, l'Atelier national de cartographie et le Centre du cadastre – ainsi que de l'Institut national pour les biens fonciers et de la cartographie de la République autonome de Nakhitchévan. Il a également été chargé de l'établissement et de la mise à jour d'un cadastre des biens immobiliers, confiés à son centre du cadastre et à ses 10 bureaux régionaux.

52. L'adoption, en juin 2004, de la loi sur le Registre national des biens immobiliers a eu pour effet de faire passer la responsabilité de l'enregistrement de tous les biens immobiliers et parcelles de terrain à un nouvel organisme, à savoir le Service national d'enregistrement des biens fonciers, lequel relève du Conseil national des ministres. En vertu de la charte de cet organisme, qui a été signée par le Président de la République d'Azerbaïdjan en août 2005, la responsabilité générale du cadastre et de sa mise à jour a été attribuée au Registre national des biens fonciers.

Figure 2. Organigramme du Comité national des biens fonciers et de la cartographie



B. Enregistrement des biens fonciers

53. Le bureau central du Service national d'enregistrement des biens fonciers se trouve à Bakou et compte 80 employés. Il a été proposé d'en augmenter les effectifs à 120 employés pour qu'il puisse s'acquitter des nouvelles tâches qui ont été confiées au Service national. Celui-ci dispose de 25 bureaux régionaux, dont 4 bureaux – qui n'ont pas encore été ouverts – dans la région du Haut-Karabakh. Chaque bureau régional compte environ 30 employés, et il n'est pas prévu d'en augmenter le nombre.

54. Au cours des trois mois qui se sont écoulés entre le 1^{er} mars et la fin mai 2006 (moment auquel s'est déroulée la mission), le Service national a traité 15 179 demandes; en tout, 11 695 enregistrements ont été effectués et 747 hypothèques enregistrées. L'enregistrement des hypothèques constitue une obligation légale. Les anciens documents d'enregistrement restent valables.

55. Le processus d'acquisition de la terre est simple et relativement peu onéreux. La première étape d'une transaction foncière effectuée à titre privée consiste à se rendre chez un notaire afin d'y signer un contrat. Il existe deux documents d'enregistrement, l'un étant le titre de propriété et l'autre un document certifiant qu'il n'y a pas eu de modification du statut du bien concerné. Les documents sont ensuite transmis au bureau du Service national d'enregistrement. Le droit d'enregistrement s'élève à environ 10 dollars. L'ensemble des formalités coûte entre 25 et 30 dollars. Les bureaux régionaux s'autofinancent, tandis que le bureau central est financé par l'État.

56. Le recours à un notaire est obligatoire lors de transactions entre particuliers mais ne l'est pas lorsqu'un particulier achète un bien foncier à une municipalité. Dans ce dernier cas, la municipalité fait une demande auprès du Comité national des biens fonciers afin que celui-ci lui communique la valeur minimale du bien. La municipalité prend ensuite la décision de vendre,

à la suite de quoi un contrat est rédigé et envoyé au Comité national des biens fonciers afin que celui-ci le vise. Les documents, enfin, sont transmis au Service national d'enregistrement.

57. Le Service national d'enregistrement attribue au propriétaire un numéro d'enregistrement unique constitué à partir du numéro attribué à la parcelle, du code de la zone et d'informations relatives au type de propriété et de bâtiment.

58. Le registre comporte quatre parties, dans lesquelles figurent respectivement des informations d'ordre juridique, les données cadastrales, les données techniques et des informations relatives à la valeur du bien. Le Service national enregistre également les droits relatifs aux parcelles de terrain. On y trouve les registres nationaux ainsi que les certificats relatifs au plan d'occupation des sols.

59. Les responsables du bureau central du Service national d'enregistrement ont indiqué que celui-ci est chargé des tâches suivantes: a) élaborer des informations précises pour l'ensemble des registres; b) renforcer les compétences du personnel des bureaux régionaux, former le personnel et informatiser les services; c) effectuer les mesures nécessaires pour améliorer la précision des plans cadastraux.

60. La mission s'est rendue dans le bureau régional de Kouba, à 150 kilomètres au nord de Bakou dans les locaux duquel sont installés le bureau de l'aménagement du territoire et le bureau d'enregistrement au cadastre. Le bureau régional de l'aménagement du territoire dispose d'informations détaillées sur les achats de biens fonciers à des municipalités; c'est lui qui délivre le certificat établissant la valeur minimale à laquelle une municipalité peut, si elle le souhaite, vendre un terrain, que ce soit à la personne qui a fait la première demande d'achat à une autre personne ou aux enchères. Le marché des biens fonciers semble être relativement dynamique.

61. Le bureau régional d'enregistrement au cadastre établit des titres de propriété destinés aux particuliers, ainsi que des cartes électroniques à l'intention des municipalités de la région dans laquelle il se trouve. Il a été équipé par le Comité national des biens fonciers et dispose d'une station GPS complète. Ce bureau recueille des informations auprès des parties à la transaction considérée, les introduit dans un ordinateur et délivre un certificat. Il traite 70 enregistrements par jour et a été très sollicité au cours des deux dernières années. Les activités qu'il mène sont en train d'être transférées au Service national d'enregistrement et il n'avait pas encore été décidé, au moment où se déroulait la mission, quel serait l'avenir de ce bureau et de ses employés.

62. Les tâches de nature concrète, cependant, sont toujours accomplies par le Comité national des biens fonciers et de la cartographie et son centre du cadastre, lequel, jusqu'à aujourd'hui, est le seul organisme ayant l'expérience et les ressources humaines et techniques voulues pour s'en acquitter. Le Centre du cadastre travaille en étroite coopération avec les autres services du Comité national des biens fonciers et de la cartographie. Le Service national d'enregistrement, qui relève du Conseil des ministres, ne possède pas, pour le moment, les ressources nécessaires.

C. Cadastre des biens immobiliers

63. Le cadastre des biens immobiliers s'est développé de manière disparate dans les diverses régions de l'Azerbaïdjan, et ce, pour des raisons historiques liées à la réforme foncière et à sa mise en œuvre pendant la période 1997-1998. Le Comité national des biens fonciers et de la

cartographie a créé et tient à jour un cadastre des terres qui ont été privatisées. Pour satisfaire la demande immédiate de plans cadastraux, les anciens plans – dont la plupart étaient à l'échelle 1/10 000 – ont simplement été numérisés, sans être mis à jour ou améliorés. Ils ne traduisent pas nécessairement la situation actuelle, et il n'existe pas encore de base de données intégrée. Quelque 20 % du territoire azerbaïdjanais figure sur des plans cadastraux, et le Comité national des biens fonciers et de la cartographie estime que la couverture pourrait progresser de 15 % par an.

64. Il n'y a pas de véritable cadastre pour la plupart des terres qui sont restées propriété de l'État – celles-ci représentant plus de la moitié du territoire de l'Azerbaïdjan –, à l'exception des terres qui ont été cédées à bail à des exploitants agricoles ou louées à d'autres usagers. Il en va de même pour les terrains municipaux, bien qu'il existe des plans, réalisés à l'échelle 1/2 000 pour la plupart, établis et conservés par le Comité national des biens fonciers et de la cartographie, et que l'on dispose des mesures des biens fonciers municipaux qui ont été privatisés. L'absence de cadastre en milieu urbain, et notamment d'un recensement de tous les propriétaires et de plans cadastraux, en particulier pour la capitale, constitue un problème de taille auquel il importe de s'atteler le plus rapidement possible.

65. L'établissement d'un cadastre unifié portant sur l'ensemble du territoire azerbaïdjanais et englobant les zones tant urbaines que rurales présente de nombreuses difficultés. Il devrait être mené à bien en ayant recours aux orthophotos à haute résolution complétées par des mesures sur le terrain pour améliorer la qualité des plans cadastraux numériques. Un soutien financier et technique ainsi qu'une assistance internationale sont indispensables pour améliorer la situation actuelle.

66. La loi sur le cadastre national des biens fonciers dispose que les informations suivantes doivent figurer en tout temps au cadastre: statut juridique des parcelles de terrain, droits de propriété, d'utilisation et de location, caractéristiques quantitatives et qualitatives, informations utiles s'y rapportant et informations sur les dispositions relatives à l'utilisation des sols et à leur protection prévues par d'autres textes législatifs. Le cadastre unifié devrait regrouper les documents aussi bien juridiques que techniques.

67. En pratique, les informations suivantes sont introduites dans la base de données sur les cadastres: limites des parcelles de terrain, distances entre les bornes, numéro des parcelles, informations sur les droits de propriété dont elles sont l'objet, zone dans laquelle elles sont situées et qualité du sol (pour le calcul de la valeur). Le plan cadastral, dont l'échelle est de 1/10 000, a été établi à partir des plans numérisés des anciens *kolkhozes* et *sovkhoses*, lesquels n'ont pas été améliorés au préalable pour éviter de devoir procéder à des mesures sur le terrain et pour permettre de créer rapidement une base de données nationale. Ces plans n'étant pas d'une grande précision, ils posent naturellement des problèmes d'agencement des contours lors de leur intégration au jeu de données numériques du cadastre.

68. La base de données centrale du cadastre, dont la mise à jour est assurée par le Centre du cadastre du Comité national des biens fonciers et de la cartographie de Bakou, porte sur les terrains privatisés, sur les terrains domaniaux loués et sur les terrains appartenant aux communes; les informations relatives aux terrains domaniaux non loués n'y sont pas introduites. La plupart des zones urbaines ne font pas l'objet de plans cadastraux alors même que ce sont les données cadastrales sur ces zones dont le besoin se fait le plus ressentir.

69. On s'efforce, depuis 1998, de regrouper toutes les informations relatives au cadastre en une base de données unique. Il existe, outre la base de données centrale de Bakou, 10 bases de données régionales dans 10 bureaux régionaux du Centre du cadastre. Ceux-ci, pour des raisons liées au service à la clientèle, ne sont pas en mesure de mettre à jour les données contenues dans la base de données centrale. Les mises à jour doivent être soumises au Centre du cadastre de Bakou pour y être traitées. Cette procédure est lourde et inefficace et empêche une mise à jour continue des informations, ce qui constitue un inconvénient de taille eu égard à la nature juridique du plan cadastral. Il serait beaucoup plus efficace que les régions communiquent directement par voie électronique les informations à la base de données centrale, qui pourrait les traiter dans la nuit (traitement par lots) et assurer ainsi une mise à jour quotidienne.

70. Parmi les autres problèmes figure celui de l'absence de lien entre la base de données du Service national d'enregistrement, qui relève du Conseil des ministres, et la base de données sur le cadastre du Comité national des biens fonciers et de la cartographie. Le Service national d'enregistrement utilise un logiciel qui a été mis au point isolément en vue de prendre en charge toutes les procédures d'enregistrement requises. Le Service national d'enregistrement attribue des identifiants uniques pour les parcelles de terrain – lesquels comprennent le code de la zone, le numéro de parcelle, le type de droit de propriété, le numéro d'appartement et le type de bâtiment – et des numéros d'enregistrement uniques. La législation actuelle dispose que l'enregistrement doit être établi sur support papier comme sur support électronique, seule la version papier ayant valeur juridique.

V. LE MARCHÉ FONCIER

71. Le marché foncier azerbaïdjanais est le résultat d'une réforme foncière dont la mise en œuvre a été menée avec succès. Les bases de ce marché ont été jetées par la loi sur la réforme foncière. En vertu de l'article 19 de cette loi, certains biens fonciers provenant des réserves municipales et certaines parcelles de terrain appartenant à des particuliers et à des personnes morales azerbaïdjanais peuvent faire l'objet d'un contrat de vente et d'achat. Des directives relatives à l'achat et à la vente de biens fonciers ont été élaborées et approuvées en 1997. La loi sur les marchés fonciers (1999), qui porte sur un large éventail de questions liées aux marchés fonciers, dispose expressément que les personnes morales et les particuliers azerbaïdjanais peuvent intervenir sur le marché foncier en tant que propriétaires, qu'utilisateurs et que fournisseurs de prêts hypothécaires et prendre part à d'autres transactions telles que la location.

72. L'importance des activités liées au marché foncier croît régulièrement. Toutefois, si ces activités s'intensifient dans la capitale et dans les autres grandes villes, elles n'ont fait que démarrer dans les régions rurales. Les transactions portant sur les biens fonciers publics et les parcelles municipales provenant de la réserve de terres agricoles constituent une part non négligeable de l'ensemble des transactions foncières effectuées (soit environ 11 000 par an). La vente de biens fonciers privés est peu courante. L'évolution du marché foncier est présentée au tableau 1.

73. Les propriétaires fonciers ont le droit de transférer leurs terres par voie de vente, d'hypothèque, d'échange, de don ou par d'autres moyens, sous réserve de certaines restrictions imposées par la loi. Un propriétaire étranger doit vendre sa parcelle de terrain dans un délai d'une année si cette parcelle lui a été transférée par voie d'héritage, de don ou de saisie de bien

hypothéqué. Les autorités nationales ou municipales, selon le cas, peuvent ordonner la vente en cas de non-respect de cette obligation.

74. Les autorités nationales ou municipales, selon le statut du bien foncier considéré, peuvent transférer la propriété de parcelles de terrain provenant respectivement des fonds de réserve fonciers nationaux ou municipaux à des personnes morales ou à des citoyens azerbaïdjanais ou leur en permettre l'utilisation, avec ou sans contrepartie financière. Certaines parcelles de terrain faisant partie des fonds nationaux ou municipaux ne peuvent pas devenir propriété privée. Les utilisateurs des biens fonciers et les preneurs de bail ont le droit de transférer leurs droits d'utilisation d'un bien foncier sous réserve de certaines restrictions qui peuvent être imposées par le propriétaire dudit bien.

75. Tous les droits d'utilisation des terres, y compris les droits d'usage et les servitudes ainsi que les transactions dont ils font l'objet, doivent être enregistrés par un organisme officiel. Les transactions foncières conclues entre particuliers doivent faire l'objet d'un acte notarié. Les transactions relatives à des parcelles appartenant à l'État et aux droits d'utilisation de ces parcelles doivent aussi être inscrites au Registre national des propriétés de l'État, qui est tenu par le Ministère du développement économique. Actuellement, la principale forme d'échange de terres est la location, car les achats et les ventes de terrains sont des opérations plus compliquées.

Tableau 1. Évolution des ventes de terrains

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre de parcelles	7	54	217	680	1 972	3 538	7 535	12 021

Source: Données communiquées par le Comité national des sols et de la cartographie.

76. Les terres appartenant à des ressortissants de la République d'Azerbaïdjan et les terres appartenant à des personnes morales ou à des municipalités, y compris les terres agricoles impropres à l'exploitation, peuvent faire l'objet de différents contrats d'achat ou de vente. Les transactions sont consignées au registre des terres et de la propriété immobilière. Selon la législation en vigueur, un terrain ne peut être vendu qu'à des particuliers ou à des personnes morales ressortissants de la République d'Azerbaïdjan. Le prix des terres qui sont achetées ou vendues, hypothéquées, héritées ou faisant l'objet d'autres opérations est fixé en fonction du prix du marché mais il ne peut pas être inférieur au prix minimum imposé.

A. Régime foncier et cessions-baux

77. Un droit perpétuel ou temporaire d'utilisation des terres est accordé gratuitement. Le droit temporaire a une durée maximale de quatre-vingt-dix-neuf ans, qui peut être prorogée par les parties. Le droit d'utilisation perpétuel est accordé pour une période illimitée, le détenteur du droit n'étant assujéti qu'à l'impôt foncier correspondant à l'utilisation. Un droit perpétuel ou temporaire n'est accordé par l'État et les municipalités que dans des cas exceptionnels à un petit nombre de personnes énumérées dans le Code foncier. Les propriétaires privés peuvent accorder un droit perpétuel ou temporaire d'utilisation en vertu d'un contrat conclu qui stipule les conditions d'utilisation, définies d'un commun accord avec l'utilisateur.

78. Les propriétaires terriens et les détenteurs d'un droit d'utilisation perpétuel ou temporaire peuvent, si les conditions du contrat le prévoient, louer la terre. En vertu de la loi relative à la cession-bail, les personnes physiques ou morales étrangères ne peuvent être que locataires ou sous-locataires de terrains. Il est interdit d'inscrire des dispositions prévoyant une option d'achat dans les contrats de bail conclus avec des personnes physiques ou morales étrangères ou avec des entreprises appartenant à des personnes physiques ou morales étrangères.

79. La loi relative à la cession-bail dispose que les terrains domaniaux, les terrains municipaux et les terrains privés peuvent être donnés en location. Les baux sont conclus pour une durée convenue entre les parties et le loyer peut être payé en espèces ou en nature. Le loyer des parcelles privées est librement négociable. Le loyer des parcelles d'État ou des parcelles municipales est fixé en fonction des conditions du marché, mais il ne peut pas être inférieur à un certain montant réglementaire. Pour les terrains agricoles, il est possible de réduire le montant minimum réglementaire en fonction de la situation du marché du secteur agricole.

80. Dans les zones rurales, les propriétaires terriens louent leurs terres très facilement et se font souvent payer sous forme d'une partie des récoltes. Les particuliers ou personnes morales ressortissants de l'Azerbaïdjan et les étrangers sont autorisés à louer des terres. Selon les règles d'organisation des adjudications portant sur la location de terres domaniales et municipales, environ 6 000 personnes (des emprunteurs) ont reçu un document officiel leur accordant une autorisation d'utilisation temporaire des terres. Les baux signés ont été enregistrés.

81. Les locataires peuvent sous-louer leur parcelle à moins que le bail ne l'interdise. Des servitudes peuvent être prévues par accord entre les parties ou décidées par un tribunal. En général, le bénéficiaire doit payer pour le droit d'usage, sauf disposition contraire de la loi. Les servitudes dont sont frappées des terres agricoles au profit d'entreprises ou de particuliers exerçant une activité agricole sont gratuites. Le droit d'usage subsiste après la cession des terres ou des droits d'utilisation des terres.

82. La location de terres entre particuliers a une incidence bénéfique sur l'équité et l'efficacité. Premièrement, les familles paysannes qui disposent d'un plus grand capital humain peuvent accéder à la terre par voie d'achat et de location, afin d'agrandir leur exploitation. Ainsi, le marché des baux contribue à accroître la productivité des exploitations familiales. Deuxièmement, les ménages qui sont plus âgés et moins instruits peuvent louer leurs terres pour se faire un complément de revenu. Troisièmement, le marché de l'affermage réduit l'inégalité d'accès à la terre en transférant des terres des gros propriétaires aux ménages qui sont moins privilégiés. Le marché des ventes, en revanche, contribuerait plutôt à l'inégalité dans la propriété terrienne.

B. Hypothèques

83. En Azerbaïdjan, la loi sur les hypothèques remonte à juillet 1998, mais le crédit est rare et son coût est très élevé. La Banque mondiale étudie des initiatives visant à créer des intermédiaires financiers locaux tels que les coopératives de crédit rural.

84. Une hypothèque portant sur un bien immobilier doit être concrétisée par un acte notarié. Si le débiteur est une personne mariée, il doit obtenir le consentement de son conjoint, matérialisé par un acte notarié. De même, si le bien appartient à plusieurs personnes, il convient d'obtenir

l'accord par acte notarié de chacun des copropriétaires. Toutes les hypothèques doivent être inscrites au Registre national des biens immobiliers ou, le cas échéant, auprès du Ministère du développement économique.

85. Le nombre d'hypothèques concernant des biens immobiliers en Azerbaïdjan ne cesse d'augmenter. L'activité, qui concerne essentiellement l'agglomération de Bakou, contribue à stimuler l'activité commerciale, phénomène qui est particulièrement visible dans la croissance rapide du secteur du logement à Bakou. L'amélioration de l'aménagement du territoire et du processus d'enregistrement de la propriété sont des tâches prioritaires.

86. La loi sur les hypothèques prévoit l'établissement d'une cédula hypothécaire qui est traitée comme une garantie attestant les droits du titulaire de l'hypothèque. Elle donne une meilleure protection au preneur comme au donneur d'hypothèque. Cette protection peut être assurée par les tribunaux ou à l'amiable si cela est prévu par le contrat de prêt ou par un accord notarié entre le propriétaire du bien et le titulaire de l'hypothèque. Dans le cas d'un bien immobilier, un avis d'exécution doit être notifié, puis dûment enregistré dans les sept jours qui suivent la date de l'avis (faute d'enregistrement, l'avis ne sera pas exécutoire).

87. Le propriétaire d'un bien hypothéqué ne peut céder ou louer le bien ou en accorder le droit d'utilisation à un tiers qu'avec le consentement du titulaire de l'hypothèque, sauf disposition contraire du contrat.

C. Impôt foncier et impôt immobilier

88. Les propriétaires et utilisateurs de terres sont assujettis à un impôt foncier dont le montant (fixé par le Code fiscal) est fonction de l'emplacement, de la qualité et de la surface de la parcelle. L'impôt est dû par les particuliers comme par les entreprises résidents et non résidents qui travaillent en Azerbaïdjan sur la base de documents attestant le droit de propriété ou d'utilisation. Le taux d'imposition des terrains agricoles est calculé à l'hectare sur la base de points prédéterminés en fonction du genre d'utilisation, de l'emplacement géographique et de la qualité des terres.

89. Un impôt immobilier est perçu tous les ans sur la valeur comptable des actifs fixes détenus par une entreprise résidente ou non résidente qui travaille en Azerbaïdjan. Les particuliers, résidents ou non résidents, qui possèdent des biens en Azerbaïdjan, sont assujettis à cet impôt. Le taux est généralement fonction de la nature du bien et de sa valeur.

VI. LEVÉS TOPOGRAPHIQUES ET CADASTRE

A. Bases géodésiques

90. L'établissement et la tenue du cadre géodésique incombent à la Société nationale d'aérogéodésie du Comité national des sols et de la cartographie, qui compte environ 220 personnes. Elle coopère avec la Turquie et la Fédération de Russie.

91. Le cadre géodésique utilisé en Azerbaïdjan est fondé sur la projection Gauss-Krüger 6°. Le cadre de base est constitué de sept points d'ordre zéro – y compris Nakhitchévan – et de 153 points de premier ordre. Des travaux sont en cours sur les points de deuxième ordre et de

troisième ordre. La densité de ces derniers sera d'un point pour 5 à 7 km². Les points de contrôle d'ordre zéro sont reliés aux réseaux internationaux.

92. On utilise pour ce cadre essentiellement la technique GPS et des travaux préliminaires sont en cours pour installer des stations GPS permanentes.

B. Levés topographiques

93. C'est l'Atelier national de cartographie autofinancé et où travaillent une centaine de personnes qui effectuent les levés topographiques. Sa tâche principale est d'imprimer des cartes topographiques, thématiques et d'état-major. Ses clients principaux sont les ministères et l'administration, mais il travaille aussi pour le tourisme, l'enseignement et les besoins scientifiques et économiques. L'Atelier détient le monopole des levés topographiques mais non celui des cartes thématiques.

94. Les levés topographiques sont à l'échelle de 1/10 000^e (couverture à 75 %, la source des données étant le cadastre), 1/25 000^e (couverture à 100 %), 1/50 000^e (couverture à 100 %) et 1/100 000^e. Les données sont recueillies par imagerie aérienne et satellite; la fréquence des mises à jour est de cinq à six ans pour les zones habitées et de huit à dix ans pour les zones montagneuses. Des cartes géographiques numériques générales orthophotographiques à l'échelle de 1/50 000^e couvrent 60 % du territoire.

95. Pour les cartes non topographiques, l'Atelier national est en concurrence avec le secteur privé. Il possède un avantage compétitif du fait qu'il peut payer des salaires plus bas tout en fournissant une gamme de produits plus étendue et plus intéressante.

C. Cadastre

96. Le cadastre est la responsabilité de la Division du cadastre et de la surveillance du Comité national des sols et de la topographie. Les levés cadastraux sont effectués par les 10 bureaux régionaux, qui travaillent selon des règles et des normes définies par le bureau central de Bakou. L'objectif principal est de recueillir des renseignements sur les plus de 10 millions de parcelles rurales et sur leur emplacement.

97. Les plans cadastraux font apparaître essentiellement les limites, les angles, la distance entre les angles et le numéro des parcelles (en zone rurale, ils font apparaître aussi les bâtiments). Ils concernent toutes les terres enregistrées, appartenant à des propriétaires privés, ainsi que les terres louées à l'État, mais non les terres appartenant à l'État. Un relevé cadastral est exigé par la loi pour pouvoir enregistrer la propriété d'un bien foncier.

98. Dans les zones urbaines, il n'existe pas de cadastre, mais des pressions politiques de plus en plus fortes s'exercent pour en créer un. Le problème est que les parcelles urbaines sont plus petites et plus nombreuses et qu'elles exigent une exactitude plus grande, ce qui rend les opérations plus coûteuses.

99. Les résultats des levés cadastraux sont conservés dans les bases de données des 10 bureaux régionaux, d'où elles sont transmises à la base centrale à Bakou. Cette base centrale reçoit les données du terrain, les cartes numériques établies par ordinateur, les cartes sur papier numérisées

et des produits de restitution photogrammétrique. Toutes les données y sont introduites, organisées et validées selon un modèle établi.

VII. COOPÉRATION INTERNATIONALE

100. L'aide des donateurs au Gouvernement de l'Azerbaïdjan fait largement défaut, surtout parce que le système est dispersé entre plusieurs services officiels et que les donateurs ne peuvent pas s'adresser à un interlocuteur unique pour élaborer un système unifié de cadastre et d'enregistrement.

101. En 1999-2003, la Banque mondiale a mis en œuvre un projet de développement agricole visant à dresser des plans cadastraux numériques précis à l'aide d'images spatiales, et à étudier la possibilité de créer un système unifié de cadastre et d'enregistrement, y compris pour les bâtiments. Pendant l'exécution du projet, 10 bureaux du cadastre ont été établis dans différentes régions du pays en vue de décentraliser le travail.

102. Le Gouvernement suisse a fait un don de 2 millions de dollars des États-Unis qui a été utilisé au cours de la période 2003-2005. L'objectif général du projet était d'améliorer la capacité du Centre de production du cadastre national.

103. Le groupe bancaire KfW a conduit avec le Gouvernement azerbaïdjanais des négociations concernant un projet relatif au cadastre et au registre. Une condition fondamentale a été posée, à savoir le regroupement du cadastre et du registre foncier.

VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Aspects juridiques

Conclusions

104. Le cadre juridique et la législation suffisent semble-t-il à répondre aux besoins actuels de l'administration foncière en Azerbaïdjan. Le Code foncier est considéré comme une loi qui donne satisfaction et les règlements concernant l'enregistrement des droits et des parcelles sont jugés suffisants. En revanche, il existe une multitude de décrets concernant différents domaines, ce qui crée apparemment une situation complexe dans laquelle il est difficile d'avoir une idée générale de la structure institutionnelle et de la cohérence de la législation en matière d'administration foncière. En outre, les décrets ne sont pas toujours conformes à la loi correspondante.

Recommandations

105. La tâche principale consiste à créer un système institutionnel unifié d'administration foncière, qui définisse clairement les responsabilités, et la législation doit tenir compte de cet objectif. Un premier pas a été fait dans ce sens par la création du Registre national et l'adoption de la législation correspondante. Toutefois, il est encore nécessaire de simplifier les responsabilités des diverses institutions et la législation devrait être harmonisée en conséquence.

106. Le processus d'élaboration des décrets devrait être plus sélectif afin de répondre aux besoins réels, et la rédaction de nouveaux décrets devrait être la suite logique de la loi correspondante.

B. Réforme foncière

Conclusions

107. La réforme foncière dans les zones rurales est presque terminée. Les meilleures terres arables ont été privatisées gratuitement. Les recommandations concernant la mise en œuvre de projets pilotes de privatisation ont été appliquées rapidement. Le processus de privatisation a été jugé équitable et il a contribué à rendre la réforme agraire relativement exempte de problèmes. Étant donné que l'intention était de privatiser les terres au profit de nombreux habitants afin de réduire la pauvreté et le chômage en zone rurale, on peut considérer que la réforme foncière est assez réussie. Pourtant, il est nécessaire aujourd'hui de regrouper les parcelles, car l'agriculture est essentiellement une agriculture de subsistance et depuis la privatisation les structures agricoles en place ne sont le plus souvent pas assez rentables pour faire vivre des exploitations orientées vers le marché.

108. Par ailleurs, les décisions d'aménagement du territoire concernant les terres domaniales et municipales ont été faites sans tenir compte du développement territorial d'ensemble, tout simplement parce qu'il n'existait pas de plans directeurs. La réforme foncière s'est faite à partir de cartes numérisées datant de la période soviétique, à petite échelle et sans faire une nouvelle opération de levés de grande envergure. Pourtant, malgré l'absence d'homogénéité des cartes établies d'après les certificats d'enregistrement et les lacunes qu'elles présentent, les certificats sont le plus souvent assez fiables (en ce qui concerne les terres limitrophes). Il est nécessaire d'apporter rapidement des améliorations surtout en ce qui concerne les campagnes et les zones qui présentent des possibilités de développement.

Recommandations

109. Il convient d'élaborer le plus rapidement possible une politique de remembrement des terres afin d'améliorer les structures agraires. La plupart des familles rurales sont très attachées à l'agriculture de subsistance à petite échelle, mais des exploitations familiales à vocation commerciale pourraient atténuer la dépendance du pays vis-à-vis des importations de produits alimentaires et même être compétitives sur le marché international. L'amélioration des structures rurales et le remembrement sont une condition préalable au développement rural et agricole pour réduire la pauvreté.

C. Privatisation dans les zones urbaines

Conclusions

110. Le processus de délivrance des certificats de propriété dans les zones urbaines accuse un retard important. Les incertitudes quant à la conception technique du cadastre (y compris les relevés) et l'absence d'activités de renforcement des capacités freinent le processus de privatisation. La qualité des cartes ne permet pas d'établir les plans cadastraux numériques nécessaires à un cadastre moderne et polyvalent. Faute de décision fiable en matière de

privatisation, le développement économique s'en trouvera, dans le meilleur des cas, retardé. Par ailleurs, des différends juridiques nombreux pourraient surgir et dans un avenir proche.

Recommandations

111. Il convient d'achever rapidement la réforme foncière dans les zones urbaines, indépendamment de toute décision concernant des considérations techniques futures. Les fonds devraient être alloués dès que possible. Étant donné les conséquences économiques des retards et le risque de litiges non réglés quant aux droits de propriété, un ordre de priorité devrait être établi. Dans un premier temps, on pourrait utiliser des cartes non homogènes tant que la décision concernant la conception et la production de cartes fiables n'est pas prise. Des certificats de premier enregistrement devraient être délivrés gratuitement et automatiquement.

112. Il convient d'élaborer une politique visant à établir un plan cadastral/une carte topographique uniforme pour l'ensemble du territoire. Les données de base devraient être la principale source d'information pour les institutions nationales et il faudrait prévoir des possibilités de développement. La conception du système devrait tenir compte des intérêts de tous les usagers. Toutes les terres du pays devraient être recensées et enregistrées.

D. Utilisation des terres et aménagement du territoire

Conclusions

113. La plupart des municipalités ne sont pas autonomes sur le plan financier et n'ont pas de compétences suffisantes en matière d'administration. L'élaboration des documents de planification régionale et municipale est lente ou inexistante. Des décisions importantes concernant l'utilisation des terres et l'aménagement futur du territoire ne sont pas transparentes. Elles sont prises sans tenir compte des considérations stratégiques nécessaires et sans la participation de toutes les autorités intéressées ni du public.

114. On ne voit pas clairement qui est responsable de l'élaboration des plans et de la délivrance des autorisations de modifier les plans d'occupation des sols et les permis de construire. Les services de planification de l'État continuent à vouloir s'occuper de questions de planification qui pourraient être traitées à l'échelon régional ou local (municipal). À mesure que les compétences de l'État sont progressivement transférées aux communes et au secteur privé, il convient d'évaluer la nécessité d'une autorisation de l'État pour des opérations locales. Le fait qu'on accorde peu d'attention aux questions d'environnement tient à d'immenses problèmes socioéconomiques.

115. L'intégration verticale du processus de planification à différents niveaux (État, région et municipalité) fait défaut. En outre, la bonne coordination horizontale n'est pas satisfaisante et les plans sont préparés par différents organismes et institutions. Des chevauchements de fonction et une répartition peu claire des responsabilités dans la prise des décisions relatives à l'aménagement du territoire et leur exécution sont de gros problèmes. Les procédures de planification et la prise des décisions ne sont pas transparentes, ce qui laisse la porte ouverte à la corruption. Il en résulte des activités de construction anarchique, surtout à Bakou.

Recommandations

116. Un nouveau système de planification de l'aménagement du territoire mieux intégré devrait être adopté et appliqué. L'intégration horizontale et verticale est un préalable indispensable à tout système ou programme d'aménagement.

117. Le Gouvernement devrait mettre au point une stratégie intégrée d'utilisation durable des terres. Des discussions à l'échelon national pourraient stimuler un débat sur des questions importantes aussi aux échelons régional et local afin d'élaborer des programmes ciblés portant sur des questions précises.

118. L'État devrait prendre des mesures concrètes pour faciliter la planification de l'aménagement du territoire, surtout aux échelons régional et local. Une aide sous forme de financements et de connaissances est nécessaire, de même que des directives de l'État en matière de planification afin d'assurer le développement durable de l'ensemble du territoire de l'Azerbaïdjan.

119. Les responsabilités de l'État en matière de planification aux échelons régional et local ainsi que le contrôle par l'État de l'utilisation des terres devraient être revus. Il conviendrait de confier aux collectivités la planification locale pour autant que cela ne nuise pas aux objectifs nationaux. Les administrations municipales pourraient délivrer les autorisations de modification des plans d'occupation des sols si la législation existe et si les objectifs à long terme du développement intégré sont respectés.

120. La participation du public et la transparence dans la rédaction et la révision des documents d'aménagement du territoire devraient être considérées comme prioritaires. Les plans d'aménagement devraient être accessibles au public pour consultation et commentaires.

E. Gestion des terres domaniales et municipales

Conclusions

121. Depuis la réforme foncière, la plupart des terres à pâturage et une grande partie des terres arables de qualité moyenne demeurent la propriété de l'État ou des municipalités. Étant donné la nécessité de stimuler le développement agricole, on pourrait envisager de vendre les terres domaniales. Les terres municipales sont pour leur part vendues sans tenir compte du développement à long terme des zones concernées, car il n'existe pas de plan directeur. Par ailleurs, la gestion des terres domaniales et municipales n'est pas coordonnée. La procédure en vigueur n'intègre généralement pas suffisamment les besoins et les attentes des régions et ne tient pas compte d'autres intérêts publics (environnement, agriculture, transport). En conséquence, l'État devra acheter des terres qui ont été privatisées lorsqu'il voudra mettre en œuvre un projet de développement d'envergure nationale ou régionale.

122. Il est encore difficile d'attribuer une valeur marchande à la terre, et toute tentative pour fixer cette valeur par une expertise ne peut que créer des incertitudes. La vente publique de parcelles pourrait faciliter le développement du marché foncier et donner une idée de la valeur marchande des terrains. L'existence de prix minimaux pourrait servir de garantie sur un marché

naissant et prévenir la corruption. La publication d'informations concernant le marché aiderait à donner confiance au public et à l'informer des caractéristiques d'un marché foncier libre.

Recommandations

123. Les terres sur lesquelles sont construites des maisons individuelles, les terres exploitées en agriculture familiale, les jardins et maisons situés dans des exploitations d'État devraient être progressivement privatisés. Les parcelles sur lesquelles sont construits des bâtiments d'habitation collective devraient être cédées à titre permanent par les organismes de gestion ou les associations de copropriétaires.

124. Toute cession de terres domaniales ou municipales doit se faire par vente publique. Étant donné que le système de prix minimaux n'est pas applicable sur un marché libre, il devrait être aboli dès qu'un marché foncier transparent aura été mis en place.

125. Même les contrats de cession-bail devraient comprendre des éléments de concurrence. Des paiements déterminés par le marché faciliteront le passage de l'agriculture de subsistance à une agriculture commerciale. Il conviendra de tenir compte à cet effet des Directives concernant les bonnes pratiques en matière de baux agricoles (FAO, 1999).

126. Des données concernant les transactions faisant intervenir l'État devraient figurer dans les études sur le développement du marché foncier, afin de gagner la confiance du public. Des recherches sur les transactions foncières devraient être faites par des organismes n'ayant rien à voir avec la gestion des terres de l'État.

F. La situation en milieu rural

Conclusions

127. Le développement économique des zones rurales, de même que le développement des capacités et compétences locales, figurent parmi les priorités des programmes de développement durable. Les principaux objectifs de l'Azerbaïdjan sont une sensibilisation accrue au niveau local, le transfert des responsabilités vers le niveau local, le renforcement des capacités et l'augmentation des moyens financiers, ainsi qu'une plus grande transparence du processus de décisions au niveau municipal.

128. Il est clair cependant que de nombreuses exploitations agricoles familiales sont trop petites et que les parcelles individuelles sont trop dispersées pour être efficaces et concurrentielles à long terme et que cette situation n'a pas reçu une attention suffisante. Sans l'aide de l'État, l'indispensable remembrement agraire prendra plus de temps. On court également le risque que les responsables des anciennes fermes d'État ne dominent certaines localités et n'influencent le processus de décisions simplement pour préserver leur pouvoir et leurs intérêts, ce qui pénaliserait le développement rural en général. Dans de nombreuses régions, il est nécessaire de construire des systèmes d'adduction d'eau et d'irrigation ou de moderniser les systèmes existants.

Recommandations

129. Il est recommandé de lancer un projet pilote international visant à harmoniser la remise en état des systèmes d'adduction d'eau et de drainage avec l'attribution des parcelles de terrain. Ce projet pourrait mettre l'accent aussi bien sur les retombées immédiates de la modernisation des systèmes d'irrigation que sur le développement à moyen et à long terme de l'agriculture.

130. L'utilisation et, à terme, la vente des terres domaniales devraient être intégrées à une politique plus générale de développement rurale durable englobant l'environnement, les transports, le logement, le tourisme et d'autres aspects de l'économie rurale.

131. Il faudrait éviter la poursuite du démembrement de la terre en fixant une superficie minimale pour les transactions. Le remembrement contribuera par ailleurs à résoudre les conflits liés à l'utilisation de la terre apparus lors de l'élaboration des projets publics ayant une incidence sur les parcelles privées.

132. Les institutions publiques devraient aider les organismes locaux en les faisant bénéficier de leurs compétences et de leurs ressources financières. On pourrait créer un organisme regroupant tous les propriétaires fonciers concernés, chargé de superviser les tâches communes, ce qui contribuerait à donner aux propriétaires fonciers locaux une image positive d'eux-mêmes.

G. Aspects environnementaux

Conclusions

133. Les aspects environnementaux du développement rural relèvent du Ministère de l'écologie et des ressources naturelles, du Ministère de l'agriculture, du Comité national des sols et de la cartographie et du Comité national pour l'amélioration et la gestion de l'eau. La coopération et la coordination entre ces divers ministères laissent à désirer: les résultats de leurs activités de surveillance sont consignés de différentes façons et aussi bien sur documents papier que sous forme numérique ce qui complique le processus de prise de décisions et la mise en œuvre des mesures adoptées. Les menaces les plus graves qui pèsent sur le développement rural durable sont le surpâturage, l'érosion et la salinisation.

134. L'observation de la situation dans des pays d'Europe occidentale montre que les problèmes interdépendants de même que les intérêts publics et privés contradictoires doivent être traités dans le contexte d'une planification intégrée à laquelle participe l'ensemble des parties concernées. La réorganisation des parcelles et des principales structures dans le cadre de processus de remembrement devrait contribuer à l'efficacité de l'exploitation agricole ainsi qu'à la conservation des terres et donc, plus généralement, aux objectifs de la gestion durable.

Recommandations

135. Afin d'éviter les doublons, de limiter le recours au budget de l'État et d'assurer la compatibilité des mesures, le Gouvernement devrait mettre en place un organe interministériel de coordination chargé de répartir les responsabilités de la gestion des terres entre les différentes parties concernées. Cet organe devrait également définir les priorités et décider la constitution d'une base de données dans laquelle seraient regroupées les informations concernant la terre et l'utilisation des sols ainsi que des données sur le développement socioéconomique de façon à

obtenir un tableau complet aux fins de la planification stratégique intégrée. La base de données sur la gestion et la conservation des terres à différentes échelles devrait être constituée à partir du nouveau système de cadastre et de cartes topographiques numériques. Une attention particulière devrait être accordée à la diffusion des données et à l'accès à ces données, y compris par le public.

H. Cadastre des biens immobiliers et enregistrement foncier

Conclusions

136. L'Azerbaïdjan a fait de nombreux efforts pour améliorer la situation en ce qui concerne le cadastre et l'enregistrement des biens fonciers, mais ces efforts restent insuffisants. Bien que le cadre juridique de l'unification du système d'enregistrement et du cadastre soit en place, son application concrète semble difficile.

137. Certains aspects du cadre institutionnel sont toujours flous et se traduisent par un chevauchement d'activités et une répétition des efforts. Du fait du manque de clarté concernant les responsabilités des divers organismes, la création d'un système unifié s'est révélée être une tâche extrêmement ambitieuse. Ces incertitudes concernant la responsabilité de l'enregistrement et du cadastre, entre autres, expliquent pourquoi les donateurs ont suspendu leur aide en attendant que la situation devienne claire. La mise en place d'un cadre institutionnel approprié pour mener à bien l'unification du système d'enregistrement des biens fonciers est indispensable.

138. Le Comité national des sols et de la cartographie et toutes les autres institutions et organisations qui ont participé au processus d'enregistrement doivent communiquer au Service du registre foncier national l'ensemble des données nécessaires. Ce dernier a fait part de sa préoccupation au sujet de la qualité des données communiquées et envisage de procéder à de nouvelles mesures ainsi que d'acheter l'équipement de terrain nécessaire. Cette situation gêne le bon fonctionnement du registre et se traduit par des chevauchements d'activités et une répétition des efforts. Il n'existe pas de cadastre national, couvrant l'ensemble du pays, et établi sur la base de cartes numériques. La qualité des données actuelles est très variable, l'enregistrement par le Service foncier national n'a commencé qu'en 2006, il n'existe pas de base de données unifiée pour l'ensemble du pays et les données existantes ne sont pas d'une qualité suffisante pour garantir la sécurité des droits de propriété. La mise à jour trimestrielle des données ne suffit pas, et les solutions techniques (par exemple l'Internet) qui permettraient d'améliorer la situation ne sont pas en place. Les procédures d'enregistrement sont compliquées et comportent plusieurs étapes qui font intervenir de nombreux organismes administratifs responsables des différentes catégories d'utilisation des terres.

139. L'enregistrement en zone urbaine a pris du retard par rapport aux zones rurales. Il faudrait chercher à améliorer la structure globale du Service national: celui-ci compte 25 bureaux régionaux avec chacun une trentaine d'employés, ce qui n'est pas suffisant.

140. Les bureaux régionaux sont financés par les droits d'enregistrement, alors que le bureau central de Bakou est financé par l'administration centrale. Si les droits étaient ajustés de façon à ce qu'une partie serve à financer les coûts de fonctionnement du bureau de Bakou, cela contribuerait à limiter les coûts de fonctionnement, tout en allégeant la charge de l'administration centrale.

141. Le personnel actuel du Centre du cadastre et du Service national ne sera pas en mesure d'assumer la charge de travail qu'implique la mise en place d'un cadastre unifié pour les zones urbaines et rurales. D'autre part, le secteur privé, qui pourrait assumer la majeure partie du travail, et dont on a un besoin urgent, n'est pas suffisamment développé.

142. Un système unifié est l'option la plus efficace, et devrait constituer un objectif à moyen terme. Il faudrait encourager le Service national d'enregistrement des biens fonciers, qui dépend du Conseil des ministres, désormais opérationnel, à éviter tout chevauchement d'activités avec le Comité national des sols et de la cartographie. Une solution provisoire, probablement la plus réaliste à l'heure actuelle, pourrait être de conserver ces deux organismes et de répartir clairement les responsabilités entre eux en attendant la mise en place d'un système unifié.

143. Une première mesure devrait consister à définir clairement les conditions de mise en commun des données nécessaires ainsi que les responsabilités mutuellement convenues du Comité national et du Service national. La participation du secteur privé à l'ensemble du processus (y compris le cadastre) est nécessaire pour absorber la charge de travail considérable attendue et mener à bien l'enregistrement et le cadastre dans un délai raisonnable.

144. Il faudra décider ensuite de l'organisme qui sera chargé de tenir le cadastre à jour. Plusieurs possibilités pourraient être examinées, notamment: a) l'intégration du Centre du cadastre du Comité national, avec l'ensemble de ses ressources, au nouveau Service national dépendant du Conseil des ministres; b) le maintien du service du cadastre du Comité national en tant qu'organisme distinct ayant des responsabilités clairement définies en matière de saisie de tenue à jour des données, et l'adoption parallèle de procédures pour l'échange de données et les contacts avec le Registre national et les notaires.

145. Depuis la création du nouveau Registre national et la levée de l'ambiguïté juridique qui entourait les questions de compétences, l'assistance internationale a repris. Le projet de la Banque mondiale pour la constitution d'un système unifié en République autonome du Nakhitchévan est un bon exemple de la façon de progresser. L'expérience acquise à cette occasion pourrait être mise à profit dans le projet actuellement élaboré pour l'ensemble du territoire de la République d'Azerbaïdjan.

Recommandations

146. Il est recommandé:

a) De mettre en place un système unifié pleinement intégré composé d'un registre foncier, d'un cadastre de biens immobiliers et d'une carte numérique de l'ensemble du territoire de l'Azerbaïdjan (biens fonciers publics et privés) dans un délai approprié;

b) De constituer une base de données unifiée à laquelle auront accès tous les organismes et toutes les autres parties au processus d'enregistrement;

c) D'accorder une attention particulière à l'établissement d'une carte numérique pour les zones urbaines, comme Bakou;

- d) D'entreprendre l'enregistrement systématique et obligatoire de l'ensemble des biens fonciers (y compris les logements) de façon économique et axée sur le client, et d'adopter un «guichet unique» pour faciliter l'enregistrement de tous les biens;
- e) D'élaborer une stratégie pour l'enregistrement à moyen terme des parcelles de terrain et des appartements situés en zone urbaine;
- f) De fournir au processus d'enregistrement l'appui technique (système informatique, formation du personnel, etc.) le plus important possible afin d'atteindre l'objectif consistant à créer un système d'information unique et fiable, et d'étendre autant que faire se peut la couverture de ce système;
- g) De régler les diverses questions institutionnelles encore en suspens concernant la responsabilité des différentes étapes du processus;
- h) D'étudier la possibilité de ramener le nombre de bureaux à 10 ou 12, d'une taille plus importante, afin de pouvoir réaliser des économies d'échelle;
- i) D'élaborer des directives appropriées concernant les redevances et les droits d'enregistrement, y compris pour le cadastre des biens immobiliers;
- j) De créer les conditions d'une participation appropriée du secteur privé à l'établissement du cadastre, et notamment de définir les règles applicables au partenariat entre secteur public et secteur privé;
- k) De faire participer le plus rapidement possible le secteur privé à la saisie des données (mesures sur le terrain, numérisation) de façon à atteindre les objectifs susmentionnés dans un délai raisonnable;
- l) De mettre en place des procédures de contrôle de qualité qui devront être appliquées par l'organisation responsable afin d'obtenir du secteur privé des données exactes et de garantir la qualité des ensembles de données;
- m) De veiller que le secteur public comme le secteur privé aient accès à des activités de renforcement des capacités et de formation professionnelle et de faire participer les universités et la communauté internationale à cette formation;
- n) De tenir compte des résultats du projet exécuté par la Banque mondiale en République autonome de Nakhitchévan;
- o) D'utiliser des orthophotos numériques et d'autres mesures sur le terrain pour mettre à jour les données de cadastre et en améliorer la qualité ainsi que pour établir les cartes, actuellement manquantes, concernant les zones urbaines;
- p) De tenir compte dès le début des besoins nécessaires à une administration en ligne moderne, y compris de la nécessité d'offrir un portail pour les géodonnées, afin d'éviter d'avoir à répéter ultérieurement les mêmes efforts;

q) D'utiliser efficacement les technologies modernes disponibles afin d'accélérer l'ensemble du processus, et notamment d'harmoniser les logiciels utilisés pour l'enregistrement et le cadastre de façon à permettre un échange de données sûr et fiable;

r) De poursuivre les échanges de données d'expérience et la collaboration au niveau international et d'utiliser au mieux l'expérience acquise à l'étranger (par exemple en organisant des voyages d'études);

s) De préparer une campagne de sensibilisation du public à l'intérêt présenté par l'enregistrement systématique et un cadastre à jour.

I. Marché foncier

Conclusions

147. La plupart des éléments du cadre juridique et institutionnel nécessaires au bon fonctionnement d'un marché foncier existent, mais les normes juridiques ne sont pas strictement respectées et les différentes institutions n'en ont pas la même interprétation.

148. L'évolution des transactions jusqu'en 2006 a été stable et invariable. Les informations disponibles sont toutefois insuffisantes pour une analyse fiable du marché, et les institutions publiques compétentes ne cherchent pas à recueillir ces informations.

149. Les transactions entre participants privés sont peu nombreuses pour diverses raisons: manque de ressources financières, en particulier en dehors des grandes villes; absence d'un système d'octroi de crédits de faibles montants et complexité et délai des procédures d'achat et de vente.

150. La fiscalité foncière est clairement définie, mais elle n'encourage pas le développement du marché parce qu'elle ne s'appuie pas sur la valeur de marché.

Recommandations

151. Les autorités centrales doivent superviser et contrôler plus strictement l'activité de leurs services et des administrations locales pour rendre les transactions immobilières plus transparentes et publiques. Le non-respect de la législation de même que les retards dans la délivrance des documents nécessaires devraient être plus lourdement sanctionnés.

152. Le développement et la dynamique du marché devraient être analysés plus soigneusement. Il faut mettre en place un mécanisme de collecte et d'analyse des prix des transactions foncières de façon à prévoir l'évolution du marché et, si nécessaire, ajuster les procédures de transaction et éliminer les principaux obstacles, et à publier des informations sur les prix du marché.

153. Le rôle des notaires pour ce qui est de déterminer la légalité et la validité des transactions devrait être plus important.

154. Il faut simplifier les procédures de transfert des biens fonciers et essayer de mettre en place un «guichet unique».

155. L'État devrait encourager les institutions de crédit à participer plus activement au développement du marché foncier et mettre en place un système de mise en gage fondé sur la loi relative aux hypothèques.

156. L'assiette de la fiscalité foncière devrait être élargie et fondée sur la valeur de marché.

J. Cartographie topographique et cadastrale

Conclusions

157. Le cadre géodésique semble approprié, et une coopération s'est instaurée en 2004 avec un projet de développement et de formation du Gouvernement suisse.

158. Bien que le système d'impression utilisé soit classique, les données sont préparées par ordinateur au moyen des logiciels Photoshop, Adobe Illustrator, CorelDraw et AutoCAD. Un système de secours, composé d'un serveur actif, permet de sauvegarder les données.

159. L'ensemble du processus de production paraît donner satisfaction et fait appel à des outils appropriés compte tenu des possibilités en matière éducative et financière. Toutefois, l'adoption d'outils plus modernes tels que ceux utilisés dans d'autres pays, doit être envisagée. Une grande partie des données cartographiques sont traitées au moyen d'outils de CAO et les systèmes d'information géographique, de même que la modélisation des données, semble occuper une place insuffisante.

160. La base de données centralisée permet de publier les données cartographiques sous forme de SIG et avec un système unique de coordonnées nationales, et permet donc aux utilisateurs de produire des cartes couvrant plus d'une municipalité. La gestion de ce système de cartographie cadastrale ainsi que de la base de données suppose des compétences qui font défaut à la plupart des bureaux régionaux dont les capacités technologiques sont donc maintenues au minimum et qui pour l'instant limitent leurs activités aux levées sur le terrain et au traitement des données ainsi obtenues. Il est prévu de moderniser les bureaux régionaux et de développer leurs moyens technologiques en fonction du nombre de transactions, ce qui permettra un développement souple et individualisé adapté au rythme de croissance et aux ressources disponibles.

161. Au cours de la visite effectuée, ces avantages n'étaient cependant pas manifestes. La mise à jour de la base de données centrale se fait au moyen d'un support mémoire envoyé une à deux fois par mois. Il n'y a ni liaison Internet ni aucun autre type de liaison avec la base de données centrale de Bakou.

162. Bien que l'Azerbaïdjan prévoie la mise en place d'un cadastre unifié traitant de la même manière les zones urbaines et les zones rurales, il a fréquemment été fait état du fait que plusieurs approches sont examinées et qu'il se pourrait que deux cadastres différents soient mis en place. La situation de nombreux autres pays montre que seul un cadastre unifié, dont les normes sont les mêmes pour l'ensemble du territoire couvert, peut contribuer de façon à la fois efficace et fiable à la sécurité de la propriété foncière.

163. Compte tenu des pressions politiques de plus en plus importantes et des capacités limitées de l'organisme national, il faudrait étudier la possibilité d'un partenariat avec le secteur privé. La responsabilité générale, et notamment la définition des normes et la vérification du travail

réalisé, resterait du ressort du secteur public. Dans de nombreux autres pays, ce type de partenariat entre secteur public et secteur privé s'est révélé à la fois efficace et fiable.

164. Les données cadastrales ont un double objet: elles assurent la sécurité de la propriété des biens fonciers et, avec l'utilisation des technologies modernes, elles constituent une base précieuse de géo-information pour de nombreuses activités politiques et administratives. Il est donc indispensable de reconnaître que la notion de «cartographie» doit être remplacée par celle de «service d'information».

165. Le bureau central du Registre national s'est déclaré quelque peu préoccupé par la fiabilité et l'efficacité du service des données du cadastre. Il a également suggéré que le cadastre pourrait, par exemple, créer ses propres équipes de levés. Bien que la perception des droits d'enregistrement en donnerait les moyens financiers au bureau central du Registre national, cela n'aurait guère d'avantages sur le plan macroéconomique.

166. Il a été fait observer que les mises à jour du cadastre ne seront communiquées au bureau central que tous les trois mois. Étant donné que les données du bureau central ont force légale et que le marché foncier se développe de plus en plus rapidement, cette périodicité est trop longue pour que le Service national du registre puisse fonctionner efficacement.

Recommandations

167. L'Atelier national cartographique devrait étudier la possibilité d'utiliser les SIG et la modélisation des données pour mieux tirer parti des synergies, éviter de saisir plusieurs fois les mêmes données et offrir aux clients une plus grande souplesse.

168. Le Centre du cadastre devrait:

- a) Utiliser plus largement l'Internet, non seulement pour les liaisons avec les bureaux régionaux, mais également pour fournir des services d'information aux clients;
- b) Mettre en place un cadastre unifié couvrant aussi bien les zones rurales que les zones urbaines, et fondé sur les mêmes notions et normes;
- c) Faciliter, avec les autorités concernées, la participation du secteur privé aux activités cadastrales. Un partenariat avec le secteur privé suppose au préalable de définir clairement les responsabilités, les normes et les interfaces, mais peut présenter des avantages considérables, par exemple une accélération de la saisie des données, une plus grande efficacité et une réduction des coûts, ainsi que l'apport d'innovation dans l'ensemble du système;
- d) Reconnaître et adopter le modèle concernant les services d'information;
- e) Utiliser comme il convient les technologies modernes, notamment fournir des services et des produits fondés sur l'Internet, assurer l'accès aux données pertinentes et établir des liaisons efficaces avec les bureaux régionaux;
- f) Être davantage ouvert à l'égard de clients potentiels.

169. Le Centre du cadastre et le Centre d'enregistrement devraient lever dès que possible les ambiguïtés quant à leurs compétences respectives afin d'offrir aux clients un service fiable, sûr et efficace.

170. Le Centre d'enregistrement devrait mettre fin à toute activité destinée à la création de son propre service de «levés» et rechercher plutôt une solution efficace et satisfaisante avec le Centre du cadastre.

171. D'autres organismes nationaux et groupes internationaux ont eu à faire face à nombre de problèmes susmentionnés, et la façon dont ils les ont abordés offre de nombreux enseignements.

K. Coopération internationale

Recommandations

172. Le Gouvernement azerbaïdjanais devrait renforcer la coopération avec les organisations et donateurs internationaux pour la mise en œuvre de projets d'assistance dans le domaine du cadastre et de l'enregistrement des biens fonciers.

173. Les représentants du cadastre et des organismes d'enregistrement devraient participer plus activement à des séminaires et ateliers internationaux afin de s'informer de la façon dont d'autres pays ont procédé et des divers systèmes adoptés et de s'en inspirer pour appliquer les meilleures pratiques. Il est recommandé de traduire en azéri les documents dont l'intérêt a été reconnu par la communauté internationale et de les distribuer aux spécialistes concernés.

IX. RÉFÉRENCES

Policy, Legal and Institutional Framework; UNECE Environment Performance Review 2004

Living Conditions in the Azerbaijan Republic, UNDP, 2006

Nomative-Legal and Organizational Basis for Land Use Organization

Legal Aspect of Land Reform in Azerbaijan par Amin Ismailov, Head, Center for Land Cadastre and Geoinformation Service State Land Committee

Land Reform in Eastern Europe par Renee Giovarelli, Davis Bledsoe, octobre 2001

BTC Project Resettlement Action Plan Azerbaijan Final Report, novembre 2002

Black Sea Energy Review – Azerbaijan, Overall Economic Legislation.

Annexe

PROGRAMME DE LA MISSION

Dimanche 28 mai

Arrivée à Bakou.

Lundi 29 mai

Réunion préparatoire à l'hôtel:

- a) Ouverture de la réunion et ordre du jour;
- b) Examen des grandes lignes de l'étude et répartition définitive des responsabilités entre les différents experts;
- c) Étude du document d'information;
- d) Examen des principales questions abordées dans chaque chapitre;
- e) Identification préliminaire des principaux problèmes;
- f) Examen du programme détaillé de la mission; questions à préciser par chaque organisme;
- g) Examen du calendrier de travail provisoire après la mission.

Mardi 30 mai

- Réunion au Comité national des sols et de la cartographie (réunion d'organisation);
- Réunion au Ministère de l'agriculture;
- Réunion des experts à l'hôtel.

Mercredi 31 mai

- Réunions et visites d'études au Comité national des sols et de la cartographie (cadastre, enregistrement, cartographie);
- Réunion au nouveau service de l'enregistrement des biens fonciers dépendant du Conseil des ministres;
- Réunion au Ministère du développement économique;
- Réunion des experts à l'hôtel.

Jeudi 1^{er} juin

- Réunion au Ministère de la fiscalité;
- Réunion au Comité national de l'architecture et de la construction;
- Réunion au Ministère de l'écologie et des ressources naturelles;
- Rencontre avec des représentants de sociétés privées intervenant dans le domaine de l'administration foncière.

Vendredi 2 juin

- Visite technique à un bureau régional du cadastre et de l'enregistrement des biens fonciers;
- Réunion finale au Comité national des sols et de cartographie;
- Réunion des experts à l'hôtel.

Samedi 3 juin

Départ.
