

# La sécurisation du droit de propriété dans les pays en voie de développement, l'exemple du Guatemala

Recherche réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice

Octobre 2014

---

Ph. Didier, S. Godechot, C. Grare, J.-R. Lebeau, M. Lebeau, F. Patris, C.  
Proost

# **La sécurisation du droit de propriété dans les pays en voie de développement, l'exemple du Guatemala**

Ph. Didier, Professeur à l'Université Paris Descartes

S. Godechot, Professeur à l'Université Paris Est Créteil

C. Grare, Professeur à l'Université Paris Descartes

J.-R. Lebeau, Ingénieur Géomètre, expert foncier international auprès de la Banque  
Mondiale au Guatemala

M. Lebeau, Maître de conférences à l'Université de Rouen

F. Patris, juriste, spécialiste de droit des assurances

C. Proost, Notaire, Directeur du Centre de Formation Professionnelle Notariale de Paris

Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice (convention n°211.09.0129). Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

## Table des matières

<b>1- Introduction</b> .....	<b>6</b>
a- Un environnement géographique et économique particulier.....	7
b- Eléments historiques .....	11
<b>2- Difficultés juridiques particulières :</b> .....	<b>20</b>
a- Une création de la propriété héritée de la conquête espagnole.....	20
<i>i- Titre : fondement de la propriété</i> .....	20
<i>ii- Rôle de la prescription défavorable aux populations pauvres</i> .....	22
b- Une pluralité de propriétés foncières.....	23
<i>i- La propriété individuelle</i> .....	24
<i>ii- La propriété publique</i> .....	24
<i>iii- La propriété collective</i> .....	24
<b>3- La nécessité d'un cadastre pour permettre l'administration foncière</b> .....	<b>26</b>
a- Evolution des systèmes cadastraux.....	27
<i>i- Vers une définition du cadastre</i> .....	28
<i>ii- L'administration des terres</i> .....	28
<i>iii- Avantages d'un système de cadastre et d'administration des terres</i> .....	29
<i>iv- La gestion des terres et le développement durable</i> .....	30
<i>v- Attributs d'un système de gestion des terres</i> .....	31
b- Perspectives cadastrale latino-américaines.....	33
<i>i- Le registre général de la propriété</i> .....	36
<i>ii- Les communes</i> .....	38
<i>iii- Autres institutions en charge de l'administration foncière</i> .....	40
<b>4- La création d'un cadastre moderne au Guatemala</b> .....	<b>42</b>
a- Histoire du cadastre et des institutions d'enregistrement des biens fonciers.....	45
b- La formulation des bases cadastrales au Guatemala.....	51
<i>i- Une base technique</i> .....	53
<i>ii- Un processus de régularisation</i> .....	54
<i>iii- Un processus adapté au secteur indigène ou paysan</i> .....	54

iv- <i>Gestion financière</i> .....	55
v- <i>Diffusion cadastrale</i> .....	55
vi- <i>Entretien du cadastre</i> .....	55
vii- <i>Formation cadastrale spécifique</i> .....	56
viii- <i>Soutien aux municipalités</i> .....	56
c- <i>Expériences cadastrales au Guatemala</i> .....	58
<b>5- Un système cadastral encore perfectible</b> .....	<b>64</b>
a- <i>De réels progrès</i> .....	64
i- <i>Etat des lieux sur l'établissement du cadastre</i> .....	64
ii- <i>Ressources humaines et formation</i> .....	67
iii- <i>Coordination des instruments cadastraux</i> .....	70
iv- <i>Viabilité financière à long terme</i> .....	74
b- <i>La nécessité d'améliorer la sécurité juridique</i> .....	76
i- <i>Premiers impacts sur la sécurité juridique</i> .....	76
ii- <i>La mise à jour du cadastre, difficile à mettre en œuvre</i> .....	82
iii- <i>Aujourd'hui, un système judiciaire de régularisation : coûteux et difficile d'accès</i> .....	84
<b>6- Le rôle des professions intermédiaires dans la reconnaissance et la transmission des droits de propriété</b> .....	<b>86</b>
a- <i>Les géomètres-experts</i> .....	86
b- <i>Les notaires</i> .....	88
<b>7- La nécessaire réorganisation de la profession notariale</b> .....	<b>90</b>
a- <i>La confusion des professions de notaire et d'avocat et ses conséquences</i> .....	91
b- <i>Les apports possibles du système notarial français</i> .....	93
i- <i>Une investiture publique</i> .....	94
ii- <i>Une responsabilité professionnelle collective</i> .....	95
c- <i>Une attente manifestée dans le pays</i> .....	97
<b>8- L'assurance titre de propriété, une piste possible pour améliorer la sécurisation du droit de propriété ?</b> .....	<b>98</b>
a- <i>Raisons d'être du développement de l'assurance titre de propriété aux États-Unis</i> .....	101
i- <i>Une grande diversité des mécanismes d'enregistrement et de publicité foncière</i> .....	101
ii- <i>Absence d'harmonisation totale des règles relatives aux transactions immobilières et des acteurs y participant</i> .....	102
iii- <i>L'assurance titre de propriété comme remède à l'insécurité juridique sur les titres</i> .....	104
b- <i>Fonctionnement pratique et coût de l'assurance titre de propriété</i> .....	106

<i>i- Une assurance initialement conçue comme une assurance indemnitaire « curative »</i> .....	107
<i>ii- Une assurance titre de propriété qui est devenue une assurance « préventive »</i> .....	108
<i>iii- Un coût moyen de l'assurance titre de propriété difficile à appréhender</i> .....	113
c- Les faiblesses de l'assurance titre de propriété aux Etats-Unis .....	125
<i>i- Le marché de l'assurance titre de propriété est extrêmement concentré et difficile d'accès pour de nouveaux entrants</i> .....	126
<i>ii- Un marché trop peu régulé, ce qui conduit à un manque de transparence sur les prix et des conflits d'intérêt</i> .....	128
<b>9- Les préconisations possibles</b> .....	<b>134</b>
a- L'organisation de la profession .....	135
b- La formation des notaires.....	139
<b>10- Conclusion</b> .....	<b>142</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>145</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE</b> .....	<b>148</b>
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTREES DANS LE CADRE DE LA PRESENTE ETUDE</b> .....	<b>155</b>

## 1- Introduction

La question foncière est un problème général pour les pays en voie de développement. En effet, la sécurité foncière influe très directement sur l'essor économique d'un pays. Autant un foncier sécurisé permet un développement économique stabilisé, autant une insécurité foncière constitue un obstacle au développement économique<sup>1</sup>. Le Guatemala nous a paru constituer un objet d'étude pertinent s'agissant d'illustrer la question de la sécurisation du droit de propriété dans les pays en voie de développement et cela à plus d'un titre. D'abord, il s'agit à n'en pas douter d'un pays en plein essor qui, après une longue tutelle américaine et une guerre civile dévastatrice paraît décidé à prendre son destin en main. Ensuite car le pays est d'ores et déjà engagé dans un mouvement de sécurisation du droit de propriété qu'il nous a paru intéressant de rapporter, tout en en mesurant les limites. Enfin car le Guatemala, ancienne colonie espagnole, est un pays de tradition civiliste, de sorte que l'expérience française nous a semblé de nature à permettre de perfectionner le système mis en place. Au surplus, la problématique présente au Guatemala paraît pouvoir être transposée, de façon générale, aux autres pays d'Amérique centrale, dont le passé et les difficultés sont assez comparables. Cependant, l'entreprise n'a pas été sans difficulté tant il est vrai que les sources spécifiquement consacrées au sujet sont peu nombreuses. L'intérêt nous en a paru décuplé par l'opportunité offerte de décrire et de faire connaître un système juridique somme toute très peu connu en France.

---

<sup>1</sup> Sur ce point, voir en particulier le rapport de la Banque Mondiale rédigé en 2004 et intitulé *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*.

Si cette question de la sécurisation foncière est une question qui se pose dans un grand nombre d'Etats, tant il est vrai qu'elle est une des conditions du développement économique, la problématique foncière ne se pose pas dans les mêmes termes selon les pays. Ainsi, rien de commun entre l'insécurité foncière de l'Afrique Sub-saharienne et celle que peuvent subir certains pays d'Europe (la Lituanie en particulier) ou encore Madagascar. C'est dire que pour comprendre la situation foncière d'un pays, il est impératif de l'envisager en tenant compte de ses causes particulières. Ces dernières sont bien évidemment variables, mais elles tiennent, le plus souvent, à des questions historiques et politiques, à des questions économiques et aux relations de pouvoir entre groupes sociaux et, souvent également, à des questions strictement géographiques. Il convient donc, d'abord, de caractériser ces questions s'agissant du Guatemala.

Ainsi, seront présentées les spécificités tant géographiques et économiques qu'historiques permettant de caractériser la situation foncière du Guatemala.

#### **a- Un environnement géographique et économique particulier**

Le Guatemala est situé en Amérique Centrale, encadré au Nord par le Mexique, à l'Est par le Belize et la mer des Caraïbes, au Sud par le Salvador et le Honduras, à l'Ouest par l'océan Pacifique. D'une superficie de près de 109 000 km<sup>2</sup>, le pays est marqué par une profonde diversité géographique. Ainsi le nord (département du Petén) est une plaine couverte en bonne partie de forêts tropicales humides. Cette région constitue environ un tiers du pays. Au sud de ce département se trouve la région des Montagnes. La région des volcans (33 volcans en activités recensés, dont 6 de plus de 3500 m d'altitude) traverse le pays d'Est en Ouest en incluant la fameuse région des hauts plateaux (Altiplano) ainsi que les deux capitales (l'ancienne, Antigua, et l'actuelle, Guatemala Ciudad). Le sud du pays est constitué par la plaine Pacifique, bande de 250km sur 100 km le long de l'océan. Cette plaine fertile est le centre de la production de fruits, cacao, coton et surtout de la canne à sucre de laquelle est tiré le rhum qui fait la

fierté du pays. Le climat de cette région est chaud et humide. Le pays compte 21 départements divisés en 334 « *municipios* ».

Le Guatemala est le pays le plus peuplé d'Amérique latine. Ainsi, en juillet 2012, il comptait 14 099 032 habitants dont l'âge moyen est de 20,4 ans. L'espérance de vie pour les hommes est de 69,29 ans, pour les femmes de 73,14 ans. La population est composée de différents groupes ethniques. Ainsi, près de la moitié de la population est d'ascendance maya. Près de la moitié de la population vit dans des zones rurales (le taux annuel d'urbanisation est estimé, pour la période 2010-2015, à 3,4%)<sup>2</sup>.

Ainsi, d'un point de vue géographique, le Guatemala est un pays extrêmement varié : plaines fertiles (Peten, Quiche, Huehuetenango et côte Pacifique), hautes terres montagneuses et terres moyennes (propices à la culture du café). Le climat s'en ressent : chaud et humide dans les basses terres, il est souvent froid dans les hautes terres. C'est sur la cote Pacifique que se trouvent les plus grandes propriétés agricoles, spécialisées dans la culture des bananes et de la canne à sucre essentiellement. Elles sont constituées sur le modèle classique des plantations tropicales<sup>3</sup>. Les structures agraires sont restées relativement stables entre 1950 et 1979 même si les grandes propriétés agricoles semblent avoir perdu de leur importance. Il en résulte un émiettement de la propriété foncière, puisqu'alors qu'en 1950 5,3 millions d'ha étaient partagés entre 349 000 unités de

---

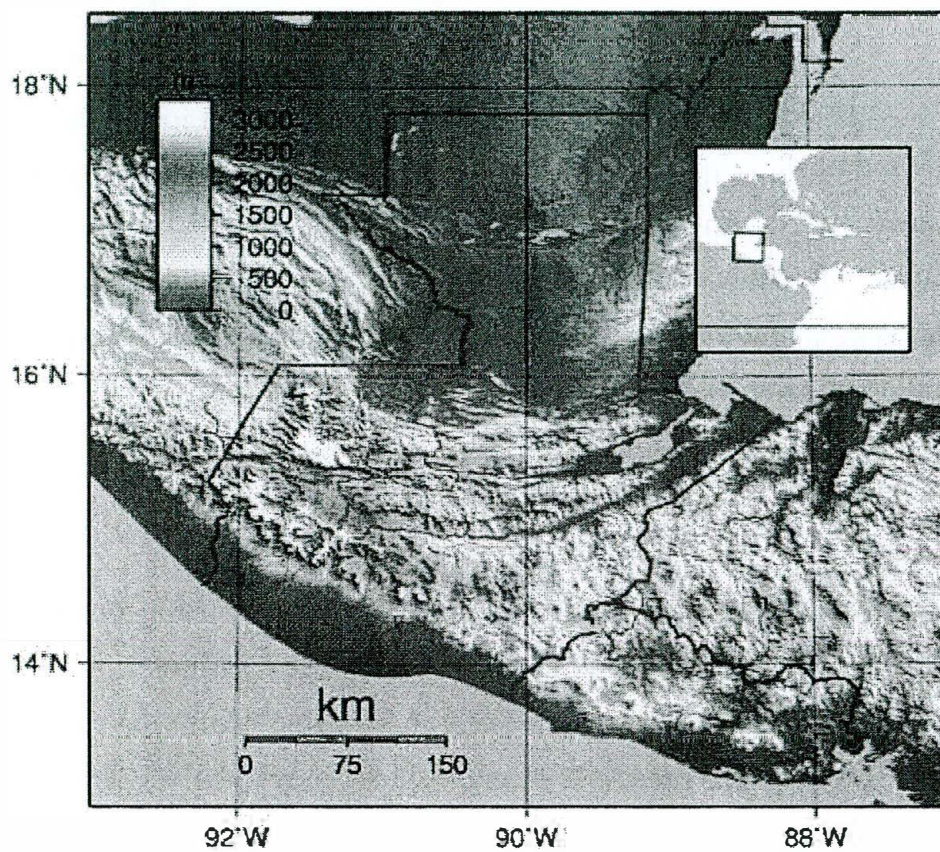
<sup>2</sup>Ces chiffres sont tirés du *World Factbook* de la CIA :

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gt.html>

<sup>3</sup>Ce modèle a été décrit et caractérisé à partir de plantations de bananes au Costa Rica d'une superficie moyenne de 320 ha. Sur cette caractérisation des plantations tropicales, voir R. Lebeau, *Les grands types de structures agraires dans le monde*, A. Colin, 7<sup>ème</sup> éd. Mise à jour, 2000, p.140 et suivantes.



production, ce sont au début des années 80, 530 000 unités de production qui se partagent 6 millions d'ha<sup>4</sup>.



---

<sup>4</sup>Chiffres tiré de S.H. Davis et J. Hodson, *Witness to political violence in Guatemala: the suppression of rural development movement*, Oxfam America, Boston, 1982.

S'agissant du foncier plus particulièrement, le contexte est particulier : depuis la période coloniale, la distribution injuste des terres et un système économique inégalitaire ont été une des causes principales de la guerre civile au Guatemala. En effet, les différents gouvernements dictatoriaux qui se sont succédés ont toujours privilégié les grandes entreprises foncières nationales ou internationales (le plus souvent américaines) au détriment des petits agriculteurs locaux. Le Président Arbenz a certes mené le début d'une réforme agraire afin de promouvoir la croissance économique en assurant la redistribution des ressources et en réduisant les inégalités relatives à l'accès à la terre. Malheureusement sa destitution par un coup d'état l'a empêché de mener à bien ses réformes de sorte qu'aujourd'hui, moins de 3% de la population possède plus de 70% des terres cultivables. Cette situation est exacerbée par le fait que plus de 60% de la population vit encore d'une activité agricole. Ainsi, les nombreuses populations rurales vivent dans des situations très difficiles, faute de pouvoir accéder à la terre pour l'exploiter.

Le principal problème foncier du pays semble tenir au manque de sécurité juridique des propriétés qui se traduit par une absence de titres pour la majorité des paysans. Les explications qui peuvent être apportées à cette situation sont nombreuses : héritage de la conquête espagnole, quand les habitants autochtones, les mayas, ont été chassés de leurs terres, concentration de la propriété rurale issue de l'époque coloniale, difficultés des communautés indigènes à faire valoir leurs droits, manque de clarté de la définition de la propriété enregistrée (avec comme conséquence, parfois, plusieurs titres délivrés sur le même immeuble), disparition des registres d'enregistrement, législation souvent déficiente s'agissant de l'organisation foncière, faible intérêt de l'état pour la mise en place d'une politique foncière universelle, manque de capacité des institutions foncières .

Au Guatemala, comme dans beaucoup d'autres pays en voie de développement, le lien entre l'agriculture, l'organisation foncière et la pauvreté saute aux yeux. L'agriculture représente une richesse d'importance pour le pays (près de 25% du PIB et 55% du PEB), et environ 60% de la population exerce une activité agricole. Les formes de cette agriculture sont au nombre de deux : l'agriculture d'exportation et l'agriculture de subsistance. La première est le fait de grandes exploitations modernes qui cultivent bananes, coton et canne à sucre<sup>5</sup>, la seconde est faite de cultures vivrières (maïs, blé, haricots, piments). Cette inégalité, somme toute classique, se double au Guatemala, d'une dimension ethnique : en effet, la plupart des paysans de ces petites exploitations vivrières sont des indiens qui, paradoxalement, sont installés sur les hautes terres les moins fertiles, où la colonisation les a peu à peu repoussés. Il apparaît au surplus qu'une bonne partie de la réserve foncière a été utilisée de manière contestable, presque irrationnelle. Ainsi, les zones de cultures sont essentiellement sur les hautes terres forestières alors que la plaine pacifique, fertile, a été réservée aux pâturages et à la production extensive.

## **b- Eléments historiques<sup>6</sup>**

La question foncière au Guatemala, comme souvent, est le produit, notamment, de l'histoire. Celle du Guatemala est fort ancienne puisque le pays a été le cadre principal du développement de la civilisation maya, dont des traces sont présentes depuis le 3<sup>ème</sup> millénaire avant Jésus Christ<sup>7</sup>. Pour les mayas, la terre

---

<sup>5</sup> Le Guatemala est le cinquième producteur mondial de cannes à sucre.

<sup>6</sup> Pour un développement sur l'histoire des institutions agraires, voir notamment pp. 45 et s.

<sup>7</sup>Traditionnellement, la civilisation maya est divisée en trois périodes : le Préclassique (de -2600 à 250), le Classique (250 à 900), le Postclassique (900 à 1521). Les Mayas ont été particulièrement actifs dans l'actuel Guatemala à compter de l'an 300 avant Jésus Christ, comme en témoigne, notamment, le site archéologique de Tikal, dans le Nord du pays (département de Péten). Sur la

joue un rôle très particulier : dans leur cosmovision, la nature constituait le centre de la vie, dont la terre était la mère. Avec la Conquête espagnole, le conquistador Pedro de Alvarado détruisit brutalement les mayas entre 1523 et 1527<sup>8</sup>. Le statut de la terre changea alors : elle devint, plus classiquement dans nos conceptions occidentales, un outil de production. Cette confrontation entre le système maya et le système espagnol se trouve à l'origine de l'organisation foncière actuelle, et des difficultés que cette organisation connaît. Après la Conquête, la terre appartenait à la Couronne d'Espagne qui pouvait en disposer selon sa volonté, n'hésitant pas à doter ses serviteurs d'immenses propriétés. Ces *latifundia* étaient exploités par la main d'œuvre indigène au bénéfice des seigneurs espagnols et pour celui, indirect, de la couronne. C'est la période, qui s'étend de 1540 à 1821, de la Capitainerie Générale du Guatemala. Durant cette période, la couronne espagnole permet à la population indienne organisée autour d'un village sous contrôle espagnol (*pueblo de indios*) la dotation de terres collectives (*tierras comunales*) permettant aux indiens d'assurer une production agricole de subsistance et quelque peu excédentaire (pour s'acquitter de l'impôt foncier).

C'est au 19<sup>ème</sup> siècle que le Guatemala a acquis son indépendance. Dès 1811 des mouvements indépendantistes se développèrent dans toute l'Amérique latine, sous l'influence, en particulier de la philosophie des Lumières ainsi que de l'indépendance des Etats-Unis. Le 15 septembre 1821, la Province de Guatemala

---

civilisation maya, voir notamment Desmarest A., *Les Mayas*, Tallandier, 2011 et *The Rise and Fall of a Rainforest Civilization*, Cambridge University Press, 2004 ; Toby Evans S., *Ancient Mexico and Central America. Archaeology and Culture History*, Thames and Hudson, 2<sup>ème</sup> éd. 2008 ; Sharer R.J., *The Ancient Maya*, Stanford University Press, 6<sup>ème</sup> éd., 2006.

<sup>8</sup>Il installa la première capitale Santiago de los Caballeros en 1524. Après sa destruction par un tremblement de terre en 1542, celle-ci fut déplacée vers Antigua Guatemala fondée en 1543 (aujourd'hui, la ville est appelée Antigua). Cette deuxième capitale fut elle-même détruite par des tremblements de terre et des éruptions volcaniques. C'est donc en 1776 que la capitale actuelle fut créée par Matias de Galvez y Gallardo à son emplacement actuel.

déclara son indépendance pour intégrer l'Empire Mexicain d'Iturbe puis, très rapidement, pour former les Provinces Unies d'Amérique Centrale. Ces Provinces Unies constituaient une République fédérale d'Amérique Centrale qui exista entre 1823 et 1839, organisées sur le modèle des Etats-Unis d'Amérique<sup>9</sup>. A la suite d'une guerre civile entre 1838 et 1840, la République Fédérale est démantelée. La figure de proue de cette guerre, au Guatemala, est Rafael Carrera qui devint dictateur du Guatemala de 1844 jusqu'à sa mort, en 1865. A la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, sous la présidence de Justo Rufino Barrios (1873-1885), le Guatemala commença une phase d'expansion économique et de modernisation du pays, appelée la révolution libérale, poursuivie par le Président Manuel Estrada Cabrera (1898-1920). Cette période est celle de l'ouverture du pays aux intérêts étrangers. Dès 1880, en effet, la Boston Fruit Company, consciente de l'intérêt agricole de ces terres chaudes, commence à s'étendre au Guatemala. Devenue United Fruits Company, elle procède, peu à peu, à l'acquisition de la totalité du réseau ferré du Guatemala ainsi qu'aux infrastructures du principal port du pays, à Puerto Barrios. De même, de nombreuses compagnies allemandes s'installent au Guatemala pour la culture du café. Dans les années 30, le général Jorge Ubico permit à l'UFC de faire l'acquisition d'infrastructures d'électricité, de télégraphe ainsi qu'à 40% des meilleures terres du Guatemala. Par le biais de cette puissante compagnie américaine, le gouvernement des Etats-Unis pouvait s'ingérer dans la politique guatémaltèque et développer un Etat construit au bénéfice des descendants des grands propriétaires terriens, au détriment des paysans pauvres, souvent mayas, qui servaient de main d'œuvre bon marché. Pour s'assurer de la dotation de crédits auprès des banques et financer le développement de l'agriculture, le président Barrios importe le code civil espagnol, crée le Registre de la propriété (conservation des hypothèques) et met en place la profession d'ingénieur géomètre pour assurer la délimitation des grandes propriétés. La plupart des institutions foncières encore en place aujourd'hui date de cette époque. La période libérale marque aussi le début de

---

<sup>9</sup>Jusqu'en 1834, la capitale des Provinces Unies (devenues en 1824 la République fédérale d'Amérique Centrale) fut la ville de Guatemala à laquelle succéda San Salvador.

l'accaparement des terres collectives indiennes de la part de groupes liés au pouvoir, origine des nombreux conflits fonciers du pays actuellement.<sup>10</sup>

Pour répondre aux attentes de la population, plusieurs gouvernements tentent des réformes démocratiques. C'est en 1944, avec le renversement du général Ubico, que s'ouvre cette période de 10 années. Le président Juan José Arévalo démarre le mouvement. Mais c'est durant la présidence de Jacobo Arbenz que les réformes prirent de l'ampleur. Parmi d'autres réformes (adoption d'un code du travail, légalisation du droit de grève), cette période est marquée par une grande réforme agraire dont l'ambition était de permettre une meilleure répartition des terres arables. Ainsi, en 1952, le Président Arbenz décida l'expropriation des parties non exploitées des domaines de plus de 90 has. Il était prévu que les propriétaires seraient dédommagés sur la valeur déclarée par eux-mêmes pour le paiement de l'impôt en mai 1952. L'UFC perdit ainsi 154 000 has : elle était en effet le plus grand propriétaire terrien de l'époque, et 85% de ses terres étaient en friche. Alors qu'elle avait déclaré la valeur de ses terres à 3\$/acre de terre pour le paiement des impôts, elle prétendait maintenant que cette valeur était en réalité de 75\$/acre... Au total, ce furent près de 600 000 has qui furent distribués à près de 100 000 familles. Sous l'impulsion de John Foster Dulles, secrétaire d'Etat américain, principal actionnaire de l'UFC et frère du directeur de la CIA, une opération est organisée en juin 1954 afin de renverser le président Arbenz, accusé de sympathies communistes<sup>11</sup>. Ce dernier ordonne à l'armée de distribuer des armes au peuple. Celle-ci refuse ce qui l'oblige à démissionner le 27 juin 1954.

---

<sup>10</sup> Selon le secrétaire aux affaires foncières, les conflits opposant population indienne et population d'origine espagnole ou de sang mêlé (ladinos) représentent plus de 75% des cas.

<sup>11</sup>Les opérations de la CIA avaient déjà été planifiées en 1951 avec le plan PBFORTUNE. En février 1954, elle lança l'opération WASHTUB consistant à organiser au Nicaragua une fausse cache d'armes soviétiques prétendument destinées au Guatemala. Enfin, l'arrivée en mai 1954 d'armement tchèques au Guatemala fournit à la CIA le prétexte qu'elle attendait : les liens entre Arbenz et l'URSS étaient établis. Les guatémaltèques eurent beau rappeler qu'ils avaient tenté

À compter de cette date, une alliance entre militaires conservateurs et secteur privé s'est mise en place dans les cercles du pouvoir, contrôlant et renversant les différents gouvernements. Les possibilités d'expression d'une opposition politiques se réduisant, beaucoup de ces opposants basculèrent dans la lutte armée. La victoire des sandinistes au Nicaragua en 1979 accru la rébellion et, en retour, la répression, touchant les indiens et différents opposants. Après des coups d'Etat, le régime militaire repoussa la guérilla dans les hauts plateaux, dans lesquels l'armée mis en œuvre une politique de terre brûlée. La brutalité de cette politique conduisit à un véritable génocide des paysans ainsi qu'à un exode massif de population<sup>12</sup>. Afin de renouer avec le monde rural, les militaires au pouvoir décidèrent de coloniser les régions vierges du département du Petén (au Nord), en créant des zones de développement agraire sur des terrains publics. Ainsi, entre 1955 et 1982, près de 665 000 has ont été attribués à des familles de paysans. Mais le manque de moyens et la taille limitée des exploitations ont réduit l'impact de ce réaménagement foncier, et ce d'autant plus que les « nouvelles propriétés » ont bien souvent été récupérées par les grands propriétaires eux-mêmes. Par ailleurs, le département de Peten est une région chaude, humide et isolée, ce qui n'a pas facilité l'installation des indiens des hauts plateaux, plus habitués au rude climat des hautes terres.

---

de faire l'acquisition de ces armes auprès de pays occidentaux et que ce n'est qu'en désespoir de cause, et face à la menace d'une opération américaine qu'ils s'étaient tournés vers la Tchécoslovaquie. Le gouvernement américain ordonna alors à la CIA de lancer l'opération PBSUCCESS qui aboutit au renversement du Président Arbenz. Pour une étude exhaustive des interventions américaines en Amérique latine, voir Robe S. G., *Eisenhower and Latin America : The Foreign Policy of Anticommunism*, The University of North Carolina Press, 1988 et *The Killing Zone : The United States Wages Cold War in Latin America*, Oxford University Press, 2011.

<sup>12</sup> Plus de 250,000 morts et près d'un million de personnes déplacées selon le rapport pour l'éclaircissement historique du Guatemala.

À compter de 1985, la démocratie fut restaurée au Guatemala. Toutefois, le pouvoir de l'institution militaire ainsi que des milieux d'affaires (liés aux grands propriétaires) a empêché que des réformes profondes ne soient immédiatement mises en œuvre. Le Président Jorge Serrano Elias, élu en février 1991, entama des discussions en vue d'une paix civile. Ses successeurs reprirent les discussions sous l'égide de l'ONU. En définitive, le Président Alvaro Arzu, élu en 1996, a signé les accords de pays. Mettant fin à près de trente ans de guerre civile, les accords de paix de 1996 ont permis la définition d'une nouvelle politique foncière, ce qui atteste du lien entre politique foncière et paix civile dans le pays.

Trois accords concernent en effet spécifiquement les questions foncières et d'accès à la terre. Il s'agit d'abord de l'Accord pour la réinstallation des populations déplacées par le conflit armé, ensuite de l'Accord sur l'identité et les droits des peuples indigènes, enfin l'Accord sur les aspects socio-économiques et la situation agraire. De façon générale, les Accords reconnaissent que la concentration des terres n'est pas une nécessité technique mais bien plutôt le fruit d'un processus historique et politique.

L'Accord pour la réinstallation des populations déplacées par le conflit armé prend acte de la nécessité d'assurer, pour permettre la réinstallation des populations, une sécurité juridique de la propriété de la terre. Pour ce faire, et compte tenu du manque de titres et de la destruction de certaines archives pendant la guerre civile, l'Etat s'est engagé à effectuer une révision et une mise à jour cadastraux et de la propriété immobilière ainsi que d'entamer des études afin d'identifier et d'individualiser les terres publiques susceptibles d'être vendues ou louées aux populations sans terres.

L'Accord sur l'identité et les droits des peuples indigènes vient tenter de régler une difficulté à laquelle les peuples indigènes sont soumis : la difficulté voir l'impossibilité de faire valoir leur droit de propriété sur la terre faute de preuve légale de possession. L'Etat s'engage alors à régulariser les terres des



communautés indigènes et d'organiser un système permettant de délivrer des titres aux communautés afin de garantir leurs propriétés.

L'Accord sur les aspects socio-économiques et la situation agraire, quant à lui commence par énoncer les principes généraux retenus afin d'assurer le développement socio-économique du pays (justice sociale, lutte contre la pauvreté, accès à la terre et aux moyens de production, ...). Par ailleurs, il assure la pérennité du secteur privé pour garantir l'efficacité et l'égalité de fonctionnement du secteur agricole, tout en réservant à l'Etat un rôle de coordination. C'est donc clairement ce dernier accord qui constitue le socle de la sécurisation du droit de propriété au Guatemala. 5 paragraphes de l'accord concernent directement la problématique foncière : les paragraphes 27<sup>13</sup>, 28<sup>14</sup>, 32<sup>15</sup>, 33<sup>16</sup>, 37<sup>17</sup> et 38<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup>« *La résolution du problème foncier et le développement rural sont deux objectifs fondamentaux pour donner une réponse à la situation de pauvreté extrême dans laquelle vit la majorité de la population rurale. La transformation des structures agraires doit avoir comme objectif la participation de la population rurale au développement économique, social et politique afin que la terre constitue pour ceux qui la travaillent une base de stabilisation économique, une garantie de liberté et de dignité* ».

<sup>14</sup>« *Dans l'optique du développement, le foncier tient un rôle central. Depuis la Conquête jusqu'à aujourd'hui, les antécédents historiques, pour le moins tragiques, ont laissé des profondes séquelles dans les relations sociales, ethniques et économiques ayant trait à la propriété. Ils ont surtout conduit à une situation de concentration des ressources contrastant fortement avec la pauvreté de la majorité, ce qui constitue un véritable obstacle au développement du pays dans son ensemble. Il est indispensable pour réparer et dépasser cet héritage de promouvoir une agriculture plus efficace et équitable, forte du potentiel de tous ses acteurs, non seulement dans le cadre des capacités de production mais aussi dans l'environnement des cultures et des systèmes de valeur qui cohabitent dans les campagnes guatémaltèques* ».

<sup>15</sup>« *Les accords déjà signés sur les droits humains et la prise en compte des populations déracinées et sur l'identité et les droits des peuples indigènes contiennent des dispositions qui constituent des éléments indispensables pour la mise en place d'une stratégie intégrale en faveur du développement rural. C'est en accord avec de telles dispositions que le gouvernement promet au travers de ce document d'impulser une stratégie intégrale comprenant les éléments suivants : structures agraires, tenue de terre et utilisation des ressources naturelles, les systèmes de crédit agraires, les processus*

Depuis lors, le Gouvernement a pris des initiatives afin d'assurer la mise en œuvre de ces accords, cruciaux pour la préservation de la paix sociale. C'est ainsi que le décret-loi du 9 avril 1997 a créé la Commission inter-institutionnelle pour le développement et le renforcement de la propriété de la terre<sup>19</sup>. Concrètement,

---

*de commercialisation des production, la législation agraire et la sécurité juridique de la terre, les relations de travail, l'assistance technique et la formation, le développement durable des ressources naturelles et l'organisation des populations rurales ».*

<sup>16</sup>« Pour établir un mécanisme d'accès à la terre et aux moyens de production, le gouvernement prendra les mesures suivantes : a) Création d'un fonds de terres qui regroupe des unités foncières pour l'achat et la dotation aux paysans dépourvus de terre et permet l'accès au crédit, b) Création de structures de base pour développer la couverture des programmes de formation, pour améliorer les systèmes d'exploitation et d'assistance technique ».

<sup>17</sup>« Le Guatemala a besoin d'une réforme du cadre juridique du secteur agraire et d'un renforcement institutionnel en zone rurale qui permettrait de mettre fin à la mauvaise protection et aux dépouillements dont sont victimes les paysans et en particulier ceux des villages indigènes : que soit possible la pleine intégration de la population rurale à l'économie nationale et que soit régulé l'usage de la terre de manière efficace et écologiquement durable en accord avec les nécessités du développement. Pour atteindre ce but et tenant compte des dispositions des accords sur l'identité des peuples indigènes, le Gouvernement s'engage à : a) Donner un cadre juridique sûr, simple et accessible à toute la population au sujet du foncier ; revoir et adapter la législation a propos des terres incultes, protéger les réserves foncières municipales et permettre la participation des communautés au sujet des terres communales. B) Etablir un mécanisme efficace pour la résolution des conflits, et créer les structures de base pour gérer ces problèmes ».

<sup>18</sup>« Prenant comme base le paragraphe 37, le Gouvernement s'engage à promouvoir les changements législatifs pour permettre l'établissement d'un système de registre et de cadastre décentralisé, multifonctions, efficace, financièrement viable, de mise à jour facile et obligatoire. De même le Gouvernement s'engage à commencer le processus de collecte de l'information cadastrale et à vérifier la véracité de l'information des registre et cadastre en commençant par des zones prioritaires ».

<sup>19</sup>Le décret-loi n°307-97 du 9 avril 1997 a créé cette Commission, appelée Protierra.

il s'agit pour le gouvernement de coordonner les actions prévues à propos de l'aspect foncier des accords de paix et de s'assurer de leur mise en place concrète.

Depuis 1997 et la création de la Commission Protierra, le Guatemala a avancé sur la voie du développement de sa politique de sécurisation foncière. Son histoire explique que le pays soit confronté à des difficultés juridiques particulières (2). Malgré ces difficultés particulières est apparue assez rapidement la nécessité de recourir à un cadastre afin de permettre l'administration foncière (3). C'est ainsi qu'a été créé et développé un cadastre moderne au Guatemala (4). Ce système d'information cadastral est loin d'être achevé ; en effet, ce système cadastral est encore perfectible (5). Une des clés de l'amélioration du système nous a semblé résider dans la reconnaissance et l'affirmation du rôle des professions intermédiaires que sont les géomètres-experts et les notaires (6). Si la profession de géomètre-expert a été récemment créée et organisée, c'est la profession notariale qui paraît devoir faire l'objet d'une réorganisation, tant ses conditions d'organisation n'apparaissent pas de nature à lui permettre de jouer son rôle (7). Face au constat de ces insuffisances, deux voies nous ont semblé possibles : soit la mise en œuvre d'un système alternatif de sécurisation du droit de propriété, soit une réforme de la profession notariale. La méthode alternative principale, d'origine anglo-américaine, est constituée par la « *Title Insurance* », l'assurance titre de propriété. Cette technique, à l'analyse, nous semblé ne pas être de nature à garantir de façon efficace la sécurisation du droit de propriété (8). Dès lors, il nous a semblé nécessaire, dans une perspective prospective, de proposer des préconisations visant à rendre la profession notariale plus efficace et compétente, de façon à assurer le meilleur fonctionnement du cadastre, et partant une meilleure sécurisation du droit de propriété (9). Une conclusion permettra de mesurer les traits saillants de l'étude (10).

## **2- Difficultés juridiques particulières :**

Ces difficultés, propres au Guatemala, tiennent à la création de la propriété héritée de la conquête espagnole (a) et laisse subsister une pluralité de catégories de propriétés foncières (b).

### **a- Une création de la propriété héritée de la conquête espagnole**

Propriété, titre, possession : ces outils de droit civil ne nous sont pas inconnus. En effet, ils témoignent de l'influence du droit civil au Guatemala, importé par les Espagnols. C'est ainsi que les concepts fonciers, la propriété en particulier, ont été hérités de la conquête espagnole. Si le titre constitue le fondement de la propriété (i), la prescription joue également quant à elle un rôle, bien souvent défavorable aux populations pauvres (ii).

#### **i- Titre : fondement de la propriété**

Au Guatemala, comme dans les autres pays de droit continental, l'accès à la propriété peut se réaliser de différentes manières. On distingue ainsi l'accès par le marché, par le haut et par le bas.

La classification a été proposée par Michel Merlet<sup>20</sup>, qui distingue deux types de constitution des droits fonciers : la constitution par le bas et la constitution par le haut, auxquels il convient d'ajouter l'accès par le marché. Dans le processus de création de droits de propriété par le haut, le titre joue un rôle majeur, et est présenté comme étant à l'origine de l'acquisition des droits. A l'opposé, les

---

<sup>20</sup> Mauro A. et Merlet M., *Acesso a la tierra y reconocimiento de los derechos sobre la tierra in Guatemala*, ILC, IRAM, 2003.

différents systèmes de gestion des droits qui sont construits par le bas partent tous d'un processus de reconnaissance des situations de possession de fait, qui se consolident au fil du temps par divers procédés. Ils se font et se défont en fonction des changements des relations de pouvoir qui prédominent entre les différents acteurs.

### ***i-1 Accès par le marché***

Le contrat de vente, formel, est un contrat consensuel (article 790 du Code civil). Pour être enregistré, le contrat doit être constaté par un écrit public (Code civil, article 576). Normalement, le processus d'enregistrement est effectué par l'avocat - notaire qui a reçu l'acte.

L'article 934 du Code civil permet de disposer par testament de l'ensemble de ses biens. En l'absence de testament, s'appliquent les règles des successions, prévues par le Code civil. Avec la mort du titulaire des biens, les héritiers acquièrent des droits sur son patrimoine. En plus de la procédure judiciaire, la succession peut être réglée par le notaire, de manière extrajudiciaire. Dans le cas où des oppositions sont exprimées, le processus extrajudiciaire est interrompu et ces difficultés doivent être purgées par le pouvoir judiciaire. Les principaux problèmes du processus héréditaire sont les suivants:

- Les procédures sont trop longues ; elles prennent généralement plus de 3 ans , et jusqu'à 20 ans quand il y a opposition.
- Elles sont trop chères pour la plupart des gens.
- Il est très fréquent de vendre les droits de succession au Guatemala, ce qui implique que la propriété reste au nom des héritiers même si la possession a changé de main.

Un autre moyen d'accéder à la terre, surtout en milieu urbain, est la location. Le bail est régi par le Code civil. Dans les zones du Guatemala dans lesquelles la propriété est formalisée, il n'existe pas de marché actif pour la location et

l'investissement privé dans le logement locatif est très faible. De même dans les zones où elle ne l'est pas, il existe une offre très faible de location d'habitations et de commerces, en général reposant sur des contrats verbaux ou des actes sous seing privé.

### *i-2- Accès par le haut*

L'attribution de droits fonciers par l'Etat est liée à la question de l'accès au logement social. Celle-ci passe par la reconnaissance de subsides de l'Etat pour l'achat d'un logement social.

Les procédures de reconnaissance de subsides présentent un certain nombre de problèmes : les procédures sont lourdes, il n'y a pas suffisamment de personnel pour répondre aux demandes, il n'existe pas de manuels ou instructions claires pour les utilisateurs. En général, de part la lenteur de la bureaucratie, la population n'utilise pas les procédés d'enregistrement obligatoire des biens fonciers acquis via subside.

### **ii- Rôle de la prescription défavorable aux populations pauvres**

L'accès à la propriété par le bas signifie la consolidation des droits existants au fil du temps. Le procédé le plus connu dans ce cadre est la prescription acquisitive. Le Guatemala, à la différence des autres pays d'Amérique latine, a presque effacé cet élément classique du droit civil de sa législation et l'a remplacé par une nouvelle figure, « le titre supplétoire » (*titulacion supletoria*) complètement anachronique.

Selon le processus judiciaire connu sous le nom de titre supplétoire, les citoyens guatémaltèques qui possèdent un bien rural ou urbain peuvent inscrire leur possession et accéder à une déclaration de propriété, si celle-ci n'est pas contestée dans les 10 ans. Le processus commence dans la commune, puis se poursuit

devant les tribunaux. La loi sur la prescription acquisitive (décret 49-79) affirme que celui qui est en condition de possession paisible, publique et qui se comporte comme le propriétaire d'un immeuble pendant 10 ans, peut demander à un tribunal d'inscrire sa possession. Cette possession deviendra propriété après dix ans d'inscription de la possession (code civil article 637).

Le gros problème du titre supplétoire, qui en vient même à lui ôter toute sa force, est que les biens enregistrés au Registre des Hypothèques, ne sont pas susceptibles d'être acquis par la procédure du titre supplétoire c'est à dire, qu'il ne peut y avoir d'acquisition par prescription sur les biens enregistrés à la conservation des hypothèques. Ce blocage, très révélateur des relations de pouvoir et contrôle de la part des grands propriétaires fonciers, a rendu impossible l'utilisation de ce procédé comme moyen d'accès à la terre.

Si la propriété trouve son origine dans l'héritage de la conquête espagnole, le Guatemala contemporain connaît une pluralité de propriétés foncières.

#### **b- Une pluralité de propriétés foncières**

Dans un cadre plus institutionnel, la propriété est garantie par la Constitution. L'article 39 de la Constitution du Guatemala garantit la propriété comme un droit inhérent de la personne qui inclut le pouvoir de disposer librement de ses biens. Elle établit l'obligation pour l'État de créer des conditions qui permettent l'usage et la jouissance de la propriété pour le progrès individuel et le développement national.

Au Guatemala, il existe trois types de propriétés : propriété individuelle (i), propriété publique (ii) et propriété collective (iii)..

### **i- La propriété individuelle**

**La propriété individuelle**, qui donne à son détenteur le droit de jouir et de disposer de ses biens dans les limites et obligations prévues par la loi (article 64). La propriété privée peut être affectée par l'expropriation pour cause d'utilité collective ou d'intérêt public (bien que ce dispositif soit rarement utilisé au Guatemala). La loi prévoit des régimes spéciaux de restriction à la propriété privée: dans les aires protégées (loi de conservation nationale des aires protégées), dans les zones déclarées patrimoine culturel (loi du patrimoine culturel) et pour le domaine territorial des réserves de l'État en ce qui concerne les franges de terre autour des océans, lacs et les rivières navigables (Loi des réserves territoriales de l'Etat)

Le Titre II du livre II du Code civil comprend toutes les questions relatives à la propriété, et l'article 464 organise la matière. Dans le code, la propriété est définie comme le droit de jouir et de disposer des biens dans les limites et sous la réserve des obligations fixées par la loi.

### **ii- La propriété publique**

**La propriété publique** est constituée par les biens publics, dont le titulaire peut être le gouvernement central ou les municipalités. Ils sont divisés en : biens publics communs et biens communs d'usage spécial (article 457 du Code civil).

### **iii- La propriété collective**

**La propriété collective**, qui bénéficie d'une protection spéciale reconnue par la Constitution et comprend la propriété des coopératives, des communautés



indigènes, la tenure communale ou collective de la propriété agraire et le logement social. La Constitution reconnaît donc la propriété des communautés autochtones et d'autres collectivités qui ont traditionnellement géré et possédé les terres. La Constitution établit également l'obligation de l'État de fournir - au travers de programmes spéciaux et une législation appropriée - des terres d'Etat aux communautés autochtones qui en ont besoin pour leur développement (article 67 de la Constitution) .

Avec cet article constitutionnel, le législateur vient reconnaître le caractère collectif de la propriété pour certains groupes spécifiques. Si l'intention est claire dans le cadre du texte constitutionnel, la notion de propriété collective n'a guère pénétré les structures des lois ordinaires. Timidement, le Code municipal prévoit que le gouvernement municipal mettra en place, après consultation avec les autorités communautaires, les mécanismes qui garantissent aux membres de la communauté l'usage, gestion et administration des terres de la communauté (art 109 du Code municipal). De même, la récente loi sur le cadastre oblige l'Etat à produire une déclaration de terres communales dont l'effet juridique est encore incertain.

Il est à noter qu'aucune loi spécifique n'a été conçue pour mettre en œuvre l'article 67 de la constitution. Une loi sur la tenure foncière communale a été revendiquée par les organisations indigènes, mais les diverses propositions n'ont pas abouti.

Il est intéressant de constater que l'article constitutionnel a regroupé terres des communautés autochtones et logement social dans un même régime de protection.

Face à ces différentes figures de propriété foncière, il est apparu nécessaire, dans le cadre d'un mouvement global tendant à permettre l'administration foncière, d'envisager un outil spécifique, le cadastre.

### 3- La nécessité d'un cadastre pour permettre l'administration foncière

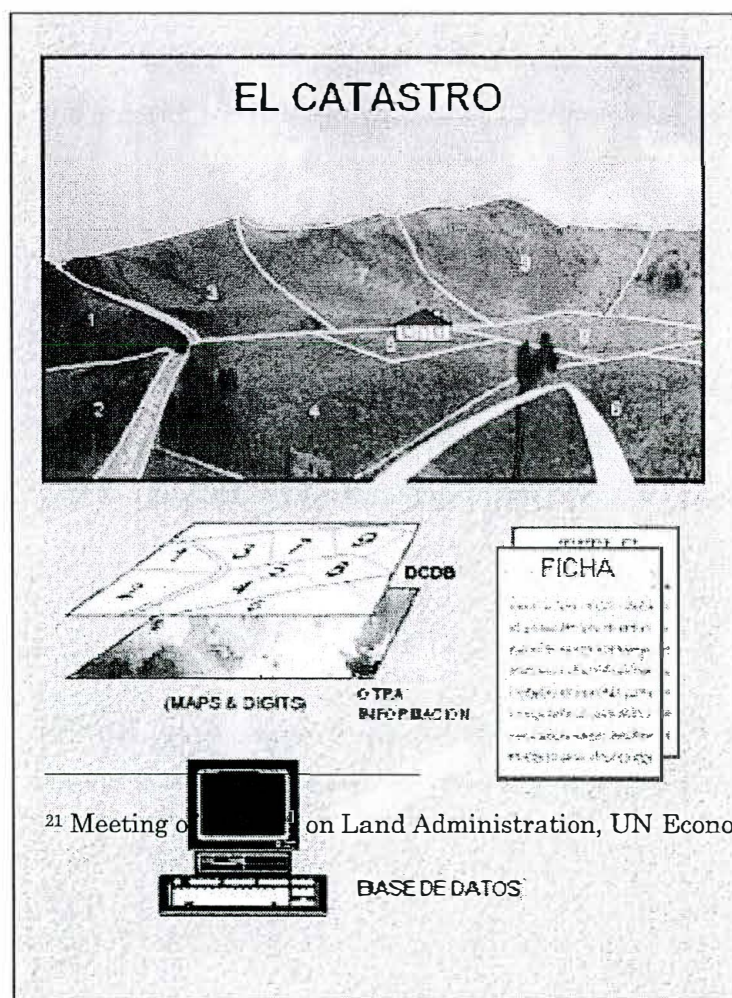
Depuis plusieurs années, les organisations internationales telles que la FAO, l'Organisation des Nations Unies ou la Banque mondiale ont tenté de déterminer une définition commune du concept de cadastre. S'il existe, de la part des organismes internationaux, une position commune sur les avantages et la portée d'un système cadastral, le terme de cadastre présente encore des réalités différentes dans les différents pays du monde.

Pour mettre fin à ce débat sur la nature du cadastre, en particulier en Europe, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, a établi et adopté, lors de son congrès MOLA en 1996<sup>21</sup>, le terme d'administration des terres en lieu et place du mot cadastre. Pour les pays européens, le terme d'administration des terres peut être considéré comme un synonyme du concept de cadastre à fins

multiples.

Dans son acception la plus générale, un système de gestion et administration des terres est conçu comme un outil technique pour gérer les relations entre l'Homme et la Terre.

Pour comprendre la dimension de la gestion des terres aujourd'hui, il est



<sup>21</sup> Meeting on Land Administration, UN Economic Commission for Europe, 1996

nécessaire de présenter quelques aspects de l'évolution des systèmes cadastraux dans le temps (a) avant de s'arrêter sur les perspectives cadastrales latino-américaines (b).

#### **a- Evolution des systèmes cadastraux**

Selon Williamson<sup>22</sup>, l'évolution des systèmes cadastraux dans le temps est liée à l'évolution des relations entre les hommes et la terre dans une perspective historique. Prenant l'exemple des pays européens, Williamson explique que la relation entre l'humanité et la Terre a connu différentes approches. Nous pouvons constater que si sa mission initiale était centrée sur la collecte de l'impôt, le cadastre a progressivement intégré une dimension plus large. Aujourd'hui, le cadastre vise à atteindre de multiples finalités, englobant notamment une dimension intégrante du terrain visé.

Avec le développement de la géomatique - science qui associe les progrès de la géographie et de l'informatique - le cadastre devient un outil essentiel pour la gestion du territoire. En effet, il est impossible d'effectuer des analyses spatiales si l'information obtenue ne peut pas être confrontée aux droits qui s'exercent sur le territoire.

L'élaboration d'une définition du cadastre (i) est liée à la nécessité de permettre l'administration des terres (ii). Il est vrai qu'un système de cadastre et d'administration des terres présente d'incontestables avantages (iii), en particulier s'agissant de la promotion du développement durable (iv). Ces avantages découlent, pour l'essentiel, des attributs des systèmes de gestion des terres (v).

---

<sup>22</sup> Land Administration and Cadastral Trends – A framework for Re-engineering, UN-FIG Conference on Land Tenure and Cadastral Infrastructures for Sustainable Development, Melbourne, Australia, 24-27 October 1999.

## **i- Vers une définition du cadastre**

Le cadastre est aujourd'hui considéré comme le support matériel de l'enregistrement des droits, fondamental pour la protection des relations entre l'homme et la terre. En résumé, le cadastre est la représentation géométrique des droits de l'homme sur la terre.

L'informatisation facilite et améliore l'utilisation de ces deux ressources tout en permettant à un plus grand nombre de personnes d'avoir une meilleure connaissance du terrain et des problèmes et des opportunités liés à son utilisation. Beaucoup a pu être fait grâce à l'informatisation des méthodes manuelles de manipulation des données. Partout dans le monde la pression foncière augmente, que ce soit en raison de la croissance de la population ou du fait de la prise en compte croissante de l'environnement et de la nécessité de sa protection. Pour surveiller, planifier et gérer ce changement, il est nécessaire de disposer d'une information foncière précise.

## **ii- L'administration des terres**

L'administration des terres (ou gestion foncière), concept dérivé de l'anglicisme « *land administration* » fait référence aux « *processus d'enregistrement et de diffusion de l'information sur la propriété, la valeur et l'utilisation des terres et de ces ressources. Ces processus comprennent la détermination des droits de propriété et autres caractéristiques des biens fonds, la cartographie et la description de ces biens, la documentation détaillée et l'établissement de toute autre information pertinente qui permette le développement du marché foncier* »<sup>23</sup>.

Dans le contexte général de la gestion des ressources foncières, l'administration des terres s'intéresse particulièrement à trois dimensions: la propriété, la valeur foncière et l'usage du sol. L'administration des terres met en œuvre les objectifs

---

<sup>23</sup> FAO 2001, Good Governance in Land Tenure and Administration.

énoncés de la politique foncière, fournit les bases essentielles pour la planification et l'aménagement du territoire, les réformes structurelles et les processus de transformation de l'espace. Les outils de l'administration des terres sont : les systèmes d'information du territoire ( SIG / SIT ), le cadastre, le Livre foncier et la Conservation des hypothèques, le marché foncier, les banques de terres, l'évaluation immobilière, l'impôt foncier et la gestion de l'usage du sol. Même dans les zones dans lesquelles la propriété n'est pas enregistrée ou coutumière, certaines fonctions de l'administration des terres sont exercées selon des règles informelles personnalisées.

### **iii- Avantages d'un système de cadastre et d'administration des terres**

Comme l'expliquent Jolyne Sandjak et Isabel Lavadenz<sup>24</sup>, dans tout processus de développement, il existe des tensions entre les intérêts sociaux, environnementaux et ceux du marché. Ces tensions obligent les gouvernements à prendre des mesures afin de répondre de manière efficace au défi consistant à fournir des droits de propriété sûrs et transférables à tous les segments de la société, c'est-à-dire à améliorer la sécurité de la tenure foncière.

Le cadastre, qui représente l'une des composantes de la protection des droits fonciers, est un facteur important de développement durable et une infrastructure nécessaire à la gestion du territoire. Aucun gouvernement ne peut prétendre connaître son territoire s'il ne connaît les droits fonciers exercés sur la terre.

Le climat de confiance créé par un système d'enregistrement des droits fonciers encourage l'investissement et augmente la valeur des propriétés individuelles, ce qui permet de contribuer à la paix sociale, ainsi qu'à la protection de l'environnement.

---

<sup>24</sup> La Administracion Tierras : Un Nuevo Paradigma para un Antiguo Problema, comentario sobre America Latina y el Caribe, Banco Mundial, 2001.

Un système efficace d'administration des terres offre des avantages tels que: garantie de la propriété et sécurité de la tenure foncière, la sécurité des crédits immobiliers, soutien fiable pour la taxation de l'immobilier, développement et suivi des marchés fonciers, protection des biens et réduction des litiges fonciers, protection des biens de l'État, informations détaillées dans la perspective de réformes agraires, amélioration de la planification urbaine et rurale et du développement des infrastructures, soutien à la gestion de l'environnement, production d'informations statistiques, etc.

En conclusion, un système national d'enregistrement de la propriété, de la valeur et de l'usage des sols, est une condition préalable au bon fonctionnement d'une «*économie de marché* », ainsi qu'un outil de gestion durable des ressources naturelles. En d'autres termes, il est lié à la politique fondamentale pour le développement social, économique, environnemental d'une société. Tous les pays industrialisés maintiennent une sorte de système d'enregistrement des terres conforme aux caractéristiques énoncées ci-dessus.

#### **iv- La gestion des terres et le développement durable**

Les pays du monde entier se sont engagés à mettre en place un agenda global qui comprend une variété de questions liées au développement durable. Ces problèmes ont fait l'objet de grandes conférences internationales telles que la Conférence sur l'Environnement et le Développement tenue à Rio de Janeiro en 1992, qui a adopté l'Agenda 21, approuvé dans les forums internationaux ultérieurs tels que la Conférence Sociale de Copenhague, la Conférence sur la population au Caire, la Conférence des femmes de Pékin, la Conférence Habitat II à Istanbul en 1995 ( qui a abouti à l'Agenda Habitat ) et le Sommet mondial de l'alimentation à Rome en 1996 au cours duquel est né la campagne « *Aliments pour tous* ».

L'expérience montre que le développement durable a besoin d'une approche holistique. L'approche globale du développement durable suppose une série de conditions pour sa mise en œuvre effective. Il suppose la mise en place d'infrastructures institutionnelles au niveau central et local, une interaction efficace entre les niveaux centraux et locaux de gouvernement, et la décentralisation de la prise de décision au niveau local. Il suppose également la participation de la société civile pour élaborer, mettre en œuvre et surveiller les initiatives locales. Il existe des questions liées aux problèmes d'environnement qui doivent être abordées au niveau international. Dans le même temps, il est généralement admis que la recherche de solutions à des pratiques de développement non durables doit être locale. Une approche intégrée du développement durable implique que les questions liées à la terre soient abordées de manière globale. Le développement durable ne va pas sans de solides mécanismes d'administration des terres.

Si une administration du territoire efficace n'est pas possible sans une bonne connaissance de celui-ci, il n'est pas possible non plus de gérer l'immobilier sans une connaissance précise de ses aspects subjectifs (les droits de propriété du bien immeuble) et objectifs (caractéristiques physiques de l'immeuble). La mise en place d'un système équitable d'impôt foncier ou d'aides pour la construction de logements, par exemple, implique de connaître au préalable, en détail, la structure de la propriété.

#### **v- Attributs d'un système de gestion des terres**

Le cadastre est un outil qui doit être adapté à la situation particulière de chaque pays. Au cœur du système d'administration des terres, le cadastre est parfaitement bien placé pour identifier les problèmes liés au développement durable.

Les attributs théoriques d'un système d'administration des terres couvrent un certain nombre de préoccupations<sup>25</sup>:

#### *v-1 Juridique et social*

Le cadastre est un outil de sécurité du régime foncier. La sécurité juridique est la condition nécessaire au développement des marchés fonciers et à l'accès au crédit.

Le cadastre permet la représentation des droits qui s'exercent sur un terrain et permet l'institutionnalisation des pratiques relatives à l'usage de la tenure foncière. Selon le régime foncier, la valeur du droit aura une force plus ou moins grande.

#### *v-2 Economique et agricole*

Le cadastre est un outil pour l'inventaire de la richesse territoriale. La mise en place de la taxe foncière est traditionnellement construite à partir d'une description physique et économique des propriétés. L'évaluation foncière requiert la représentation de la propriété foncière, de son usage, de son potentiel ce que le permet un système de cadastre.

#### *v-3 Physique*

Le cadastre est un outil de localisation des propriétés. Il permet leur référencement dans environnement géographique, administratif et territorial. Le cadastre met en oeuvre une représentation de l'environnement physique et des contraintes exercées sur un territoire.

---

<sup>25</sup> Lebeau, J.-R., Introducción al catastro comparado, Facultad de Agronomía, USAC, 2005.



Le cadastre est un outil de description de l'espace. La représentation topographique des parcelles, l'inventaire des ressources naturelles sont des informations essentielles pour le développement rural, de même que la représentation des techniques d'amélioration agricole, de drainage et d'irrigation.

#### ***v-4 Gestion du territoire et planification***

Le cadastre est un outil d'aménagement du territoire. Il peut être considéré comme une couche de base de données descriptive au niveau local. Il permet la planification urbaine et rurale et le développement durable. Il est un outil pour la prise de décision politique et la protection des territoires.

Les avantages d'un système de cadastre et d'administration des terres, tels qu'ils ont été soulignés précédemment, vont avoir pour conséquence que ces systèmes vont se trouver déclinés dans le monde entier, et notamment en Amérique latine.

#### **b- Perspectives cadastrale latino-américaines**

En Amérique latine et dans les Caraïbes, de nombreux pays sont encore caractérisés par des niveaux élevés de marchés fonciers et immobiliers informels.

Selon Lavadenz et Sandjak<sup>26</sup>, les citoyens des pays d'Amérique latine sont confrontés à des degrés divers d'insécurité des régimes fonciers et à une sous-évaluation de leur propriété. Ceci limite, comme le soutient l'économiste péruvien Hernando de Soto, la capacité de convertir la propriété en capital, c'est-à-dire la capacité à passer d'une valeur d'usage à une valeur d'actif.

Dans ces pays, la mise en œuvre de systèmes d'administration des terres constitue un réel défi et en même temps une grande opportunité.

---

<sup>26</sup> Op. cit. note 24

Le concept d'administration des terres comme infrastructure de services, tel qu'il existe dans les pays développés, nécessite en Amérique latine une approche intégrée dans laquelle les attributs et les caractéristiques physiques de la propriété sont enregistrées au travers du cadastre et la description des droits sur la propriété est inscrite dans un registre foncier, et il est nécessaire que ces activités soient explicitement connectées.

Actuellement, la faiblesse des systèmes d'administration des terres d'Amérique latine est telle qu'ils se révèlent insuffisants pour assumer les défis auxquels ils sont confrontés. Pour s'assurer que les décisions de gestion et d'administration des terres soient prises conformément à une logique de développement durable, les systèmes d'information foncière doivent intégrer le plus de données, d'informations et de connaissances possible.

Dans les vingt dernières années, dans les pays d'Amérique latine, le développement des systèmes cadastraux a eu comme objectif l'attribution de droits de propriété individuels, essentiellement pour soutenir la mise en place d'un marché foncier. La dimension globale et multifonctionnelle des systèmes cadastraux en Amérique latine est récente et est née avec la mise en place de programmes ou de projets d'administration foncière dans de nombreux pays de la région.

L'Etat du Guatemala a priorisé la question foncière comme l'un des engagements des Accords de paix, en particulier dans « *l'Accord sur les aspects socio-économiques et la situation agraire* ». La réponse du gouvernement du Guatemala au problème de l'insécurité de la propriété s'inscrit dans le cadre du concept d'administration des terres.

Dans cette optique, la volonté qui a été développée depuis les Accords de paix est que le Guatemala devienne un pays dans lequel la sécurité juridique sur la propriété, la possession et l'utilisation des terres permette l'investissement et l'harmonie sociale. La mise en œuvre du cadre institutionnel pour

l'administration foncière s'est fait petit à petit depuis 1997 et intègre les considérations suivantes:

- Dans le domaine du foncier il est essentiel de créer un cadre institutionnel pour assurer la sécurité juridique sur la propriété, l'utilisation et la propriété des terres. La sécurité juridique, à travers la mise en place d'un système national de Registre et cadastre, est un élément inhérent à l'Etat de droit et constitue un préalable au développement du pays.
- Dans le cadre institutionnel, le Secrétariat aux affaires agraires est l'institution en charge du règlement des différends entre les propriétaires, dont certains remontent à plus de 100 ans. Le Secrétariat aux affaires foncières agit de manière coordonnée avec la mise en place du cadastre, de sorte que la résolution des conflits soit permanente et durable.
- La revendication de terres des petits paysans est l'un des éléments prioritaire de la politique foncière de l'Etat et pour y répondre a été créé le « Fonds foncier » (Décret 24-99), qui vise à fournir des facilités financières pour l'accès à la terre et favorise son utilisation rationnelle et efficace.
- Impôt foncier. L'Etat aborde ce thème dans le cadre des Accords de paix, en appui aux efforts de décentralisation du Ministère des finances publiques dans la perspective de l'amélioration des finances locales et du rôle des communes dans la planification de l'usage du sol et l'aménagement du territoire.
- L'État du Guatemala met en place des actions dans le domaine du foncier dans une perspective plus générale de développement rural. Les lignes directrices de la politique foncière sont liées à une vision d'ensemble du développement rural, dans laquelle les aspects d'éducation, de santé publique, de communication, de transport, de sécurité et participation des citoyens sont inclus.

Le principe de la gestion des terres repose sur le principe de l'action coordonnée d'un certain nombre d'institutions liées à la question foncière. Dans la première phase de la mise en place du processus de cadastre, la «*Commission pour le renforcement de la propriété foncière – Protierra*» appuyé par son bras

opérationnel, l'Unité technique juridique (UTJ-Protierra) a joué ce rôle articulatoire, même si dans la pratique l'UTJ-Protierra a concentré ses actions sur le processus de cadastre et non sur l'action coordonnée des institutions .

Cet aspect de coordination a été validé et renforcé par le décret 41-2005 (Loi sur le Registre du Cadastre-RIC ) qui insiste sur la façon dont les institutions doivent être coordonnées dans le processus de cadastre.

L'Administration foncière gère non seulement les aspects relatifs à la propriété foncière, mais aussi les actions liées à l'usage du foncier et à sa valorisation. De ce point de vue, le cadre institutionnel de l'administration des terres au Guatemala inclut la participation d'institutions telles que le Registre général de la propriété (RGP), le Fonds des terres (FONTIERRA), l'Institut Géographique national (IGN), le Secrétariat aux affaires foncières, les Municipalités, le Ministère des Finances et l'Institut d'anthropologie et d'histoire ( IDAEH ) .

Afin de comprendre la manière dont le système fonctionne, et comment il est articulé, il est nécessaire de préciser les fonctions des différentes institutions impliquées dans la politique foncière, qu'il s'agisse du Registre de la propriété (i), des communes (ii) ou des autres institutions en charge de l'administration foncière (iii).

#### i- Le registre général de la propriété

Le Registre général de la propriété (RGP) est une institution fondamentale dans le domaine de l'administration des terres. La Constitution de la République (Article 230) dispose que *«Le Registre général de la propriété doit être organisé afin que dans chaque département ou région, selon les dispositions de la loi, soit mis en place un registre de la propriété et son cadastre fiscal »* et le Code civil, dans l'article 112 souligne que *«Le registre de la propriété est une institution publique qui vise l'enregistrement, l'annotation et l'annulation des actes et contrats relatifs à la propriété et aux autres droits réels portant sur les biens*

*immobiliers et mobiliers identifiables. Ses documents, livres et actions sont des documents publics. »*

Le RGP a été créé en 1877 par une norme copiée textuellement du Code civil espagnol. Le but de ce registre est de faire figurer et inscrire les droits de propriété. Sa mise en place au 19<sup>ème</sup> siècle répond à l'expansion de la culture du café et au besoin de garanties hypothécaires de l'époque. Le mécanisme pour l'inscription des droits de propriété n'a guère changé au cours des cent vingt dernières années.

Les procédures actuellement utilisées par le RGP sont fixées dans le Code civil et dans les règlements spéciaux émis par l'Institution. Conformément à la loi, un bureau devait être ouvert dans chaque département de Guatemala, mais actuellement il n'y en a que deux : le Registre central, situé dans la capitale dont l'ère d'influence s'exerce sur 15 départements, et le Registre de Quetzaltenango qui gère les informations pour huit départements dans l'ouest du pays.

En 1996, un plan de réforme a été mis en place, visant à établir un processus de modernisation du RGP et à sauvegarder de manière électronique les livres existants, ainsi qu'à créer une application pour accéder via Internet aux documents de l'Institution. Cette procédure a été mise en application en 2005 et comprend deux grandes opérations: 1) l'automatisation des processus, qui comprend la modernisation du processus d'enregistrement manuel et consiste à recevoir et mettre à jour les documents, à les numériser et à les stocker dans des unités de disques optiques, et 2) la conservation des livres fonciers, qui consiste en la préservation d'environ 6000 livres fonciers qui ont été numérisées et stockées sur des unités de disques optiques. En outre, un système de visualisation et de consultation à distance sur Internet a été mis en place. La requête n'est possible que si le client fournit le code d'identification de la propriété et en réponse, sont présentés les documents numérisés liés à la propriété.

Au cours des dernières années, dans la logique du projet d'administration foncière menée par le RIC et conformément à la loi relative au cadastre, a

commencé à se mettre en place une plate-forme informatique coordonnée RGP - RIC pour assurer le lien fonctionnel entre les deux institutions. Malgré quelques avancées, il existe encore un long chemin à parcourir pour qu'un système cadastral unifiant le registre et le cadastre, garantissant la propriété, devienne une réalité.

## ii- Les communes

Il n'y a pas de différence réelle entre cadastres urbain et ruraux au Guatemala. La loi relative au RIC définit le domaine d'application du cadastre sur ces deux parties du territoire. Cependant, les cadastres municipaux urbains développés ces dernières années à des fins fiscales ont leur propre logique, qui peut différer des logiques du cadastre juridique présentée dans la loi relative au RIC. Le cadastre, du fait de son lien avec l'enregistrement et l'évaluation des propriétés et les exigences de la planification et de l'aménagement du territoire, a une relation directe avec l'administration de l'information municipale et implique une répartition très fine des compétences entre les administrations centrales et locales.

Un des résultats les plus importants des changements sociopolitiques des dernières années au Guatemala (1986-2010) est la décentralisation. Cette approche est incarnée dans la nouvelle constitution de 1985. La décentralisation se situe également au cœur de la réforme constitutionnelle de 1994, et se retrouve dans les Accords de paix de 1996 qui proposent la constitution d'une nation multiculturelle, multiethnique et multilingue. En 2002, l'aboutissement d'un processus de dialogue entre les différents acteurs de la société guatémaltèque permet l'approbation d'un ensemble de lois sur la décentralisation qui viennent modifier profondément les responsabilités de chacune des autorités locales. L'article 35, paragraphe b) du nouveau Code municipal (Décret n ° 12-2002 du Congrès de la République) prévoit qu'il est de la responsabilité du Conseil municipal d'assurer l'aménagement du territoire de la commune.

Dans ce contexte, le rôle des municipalités dans la gestion de leur territoire a changé au cours des dernières années. On a assisté en effet à une participation croissante des acteurs locaux à l'administration des terres. Les lois de décentralisation ont conféré aux municipalités la possibilité de devenir un acteur majeur dans la gestion des terres. La loi relative au RIC a confirmé cette dynamique et l'un des principaux défis de cette nouvelle Institution est de traduire cette synergie de travail opérationnel entre le cadastre et les besoins des municipalités. La participation croissante des collectivités locales, le nouveau cadre de la décentralisation, et les problèmes liés à la définition d'un pacte fiscal pour augmenter la charge fiscale ont poussé les municipalités à remplir un rôle chaque fois plus important afin d'assurer la collecte et la gestion de l'impôt foncier, à partir de la mise en place d'un cadastre fiscal visant à recenser les propriétés et les habitants.

En outre, étant donné l'absence d'une véritable politique nationale d'aménagement du territoire, la mise en œuvre des plans de réglementation pour assurer une meilleure gestion des terres et la planification du développement reste la responsabilité des autorités locales. L'établissement de l'assiette foncière, la mise en place du cadastre et le recouvrement de l'impôt foncier (IUSI), ainsi que la planification et l'aménagement du territoire sont clairement de la responsabilité des municipalités du pays. Dans ce cadre, de nombreuses municipalités ont entrepris l'élaboration de registres cadastraux fonciers municipaux, essentiellement à des fins fiscales. Dans la plupart des municipalités, ces registres sont plus proches d'un contrôle élémentaire de la propriété que d'un cadastre, même si dans de rares cas (municipalité de Guatemala Ciudad, par exemple), ont été mis en place de véritables cadastres polyvalents et ayant des objectifs divers. Ces projets relatifs au contrôle des biens immobiliers municipaux dans le pays constituent un noyau d'expériences intéressantes dans le contexte du renforcement des capacités de l'administration foncière au niveau local.

Un des plus grands défis aujourd'hui pour l'administration foncière est la « *municipalisation* » des processus d'établissement et de mise à jour du cadastre

au Guatemala : De quelle manière articuler ces deux logiques ? Quelle en est la portée ? Quelles relations établir entre le cadastre national de nature juridique et le cadastre municipal de nature fiscale ?

### **iii- Autres institutions en charge de l'administration foncière**

Au-delà des municipalités, du RIC et du Registre de la propriété, d'autres institutions interviennent dans l'administration foncière au Guatemala:

-Le fonds des terres (FONTIERRAS), institution en charge de l'accès à la terre au profit de la population paysanne et chargée de la régularisation des terres données par l'Etat à la population via des programmes de réforme agraire ou de colonisation foncière et qui n'ont jamais abouti à la formalisation des droits de propriété de la part des bénéficiaires.

-L'office de contrôle des réserves de l'Etat (OCRET), dépendant du Ministère de l'agriculture et en charge de l'élaboration des plans cadastraux et de la gestion des franges de terre propriété de la Nation en bordure des océans, lacs et rivières.

-Le Secrétariat aux affaires foncières, chargé de diriger et coordonner les politiques foncières du pays dans le cadre de stratégies définies par la Constitution et les Accords de paix en matière de développement rural.

-Le Conseil national des aires protégées (CONAP) en charge de la gestion des terres constituant des aires protégées et des parcs nationaux du pays (33% du territoire national).



Une classification du système permet de mettre en évidence :

### ***iii-1 Le cœur du système d'administration de la terre***

Ce sont les institutions chargées de fournir des informations sur la propriété et de l'information géographique en général :

- Le Registre général de la Propriété
- Le Registre d'information cadastral (RIC)
- L'Institut géographique national

### ***iii-2 Les institutions en charge de l'administration des terres de l'état***

Ce sont les institutions qui par leur mandat légal sont en charge de la gestion de propriétés publiques :

- Le Bureau des biens de l'état
- Le Bureau de contrôle des réserves de l'état (OCRET)
- Le "Fonds des terres" (FONTIERRA)

### ***iii-3 Les institutions régulant l'usage de la terre***

Ce sont des institutions qui participent à l'aménagement du territoire et réglementent l'usage du sol :

- Le Conseil national des aires protégées
- L'Institut national des forêts

### ***iii-4 Les utilisateurs institutionnels***

Ce sont les institutions qui utilisent l'information foncière et qui ont comme fonction de mettre en place des normes d'aménagement du territoire, de donner des autorisations et de définir des politiques sectorielles :

- Le Secrétariat à la planification et à la programmation
- Le Ministère de l'agriculture
- Le Ministère de l'environnement
- Le Secrétariat aux affaires agraires

### iii-5 Les municipalités

Les municipalités sont à la fois productrices d'information, administratrices de terres municipales et également en charge de définir les règlements d'usage du sol et les usages de l'information foncière.

Institución	Tenencia de la tierra	Uso y planificación	Valuación e impuestos	Mercado de Tierras
Registro de Información Catastral	■			
Registro General de la Propiedad	■			
Secretaría de Asuntos Agrarios	■			
Fondo de Tierras				■
Consejo Nacional de Areas Protegidas		■		
Oficina de Control de Areas de Reserva del Estado		■		
Instituto de Arqueología e Historia		■		
Municipalidades	■	■	■	■
Instituto Geografico Nacional	■			
Dirección General de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles			■	

Les différents intervenants de la gestion foncière

Ces différentes institutions ont chacune participé, de façon inégale, à la création d'un cadastre moderne au Guatemala.

## 4- La création d'un cadastre moderne au Guatemala

Dans de nombreux pays, le cadastre est un outil de planification d'usage courant. De fait, la plupart des nations européennes ne conçoivent le développement sans cadastre. Au Guatemala, cependant, le cadastre va un peu plus loin qu'un simple

outil de développement. Le cadastre est un outil technique qui montre l'état des choses dans la réalité foncière et peut révéler les relations complexes qu'entretiennent les acteurs sur le territoire. C'est un processus qui commence à montrer, étape par étape, le vrai visage du rapport entre l'homme et la terre, que celui-ci soit de fait, ou juridique.

En tant qu'instrument de la politique foncière dans les zones rurales, le cadastre joue un rôle important en donnant une image objective des dynamiques agraires opérant dans le pays. Il constitue par là-même la première étape vers la résolution des litiges fonciers dans les zones rurales.

Un des facteurs de base qui caractérise la situation de conflit des dynamiques agraires au Guatemala est l'incertitude juridique quant à la possession et à la propriété des terres<sup>27</sup>. L'une des causes de ces conflits sont les caractéristiques du système d'enregistrement de la propriété au Guatemala. Le Registre général de la Propriété du Guatemala, dont la mise en place remonte aux années 1880, est en charge de l'enregistrement des actes et contrats relatifs à la propriété et autres droits réels sur les biens meubles et immeubles. Les actes et contrats à inscrire dans le registre sont prévus par l'article 1125 du Code civil. Cependant, la présence, jusqu'à il y a peu, de seulement deux bureaux d'enregistrement dans le pays, la pratique de l'enregistrement de la propriété sans références géographiques ni plans cadastraux pour permettre la localisation précise du fonds, la double inscription des propriétés, l'enregistrement des propriétés avec des problèmes de délimitation, la perte et la destruction des documents d'enregistrement ainsi que la fraude et la corruption, sont parmi les problèmes les plus courants qui affectent le bon fonctionnement de cette entité et, par conséquent, de la sécurité juridique des biens immobiliers au Guatemala.

Le Registre général de la propriété, conçu comme une entité qui protège le droit de propriété des personnes face aux tiers et qui rend possible le commerce entre

---

<sup>27</sup> Miethbauer Th., *Social Conflict and Land Tenure Institutions as a Problem of Order Policy : the Case of Guatemala*, 1999.

les personnes et les institutions par le biais du crédit, est principalement un registre de droit et non de mesures. Cela a conduit à des problèmes de localisation physique des fonds, rendant impossible de connaître l'assiette du droit, ce qui provoque conflits, fraudes et manque de crédibilité du système économique en général.

L'absence historique de cadastre dans le pays est une autre explication du problème de la localisation des biens, ceux-ci étant consignés de manière purement référentielle dans le Registre.

A cette imperfection du système d'enregistrement des propriétés au Guatemala, s'ajoute une réalité foncière très complexe et désordonnée, produit de l'histoire. A la politique coloniale, caractérisée par la création de grandes propriétés et par la fondation de villages indiens dans le cadre de la répartition des biens et personnes aux colons espagnols (*Encomienda*), se sont ajoutés un certain nombre de politiques publiques erronées et arbitraires, comme celles conduites pendant la réforme libérale du 19<sup>ème</sup> siècle, entraînant l'expropriation des terres indiennes pour l'expansion de la culture du café, la contre-réforme agraire de 1952 et la politique de colonisation depuis les années soixante-dix.

En ce qui concerne la propriété foncière, les résultats de l'histoire et la diversité du territoire guatémaltèque ont créé une variété de situations selon les régions.

Une proportion importante de la population rurale possède une parcelle à cultiver, mais de petite dimension, qui lui permet seulement d'assurer sa subsistance (*minifundio*).

L'une des formes les plus répandue de propriété est la propriété communale, qui connaît un certain nombre d'obstacles juridiques quant à la transmission du droit à des tiers (*terceros*), ce qui a pour conséquence qu'une bonne partie des transactions qui se réalisent sur ces terres se fait en dehors du Registre de propriété, ce qui constitue un énorme obstacle aux initiatives de développement

d'un système financier fondé sur le rôle de garantie joué par la propriété pour l'accès au crédit. A cela il faut ajouter que dans les populations paysannes les droits se transmettent de manière orale entre les personnes.

Dans ce contexte, la mise en place et le fonctionnement du cadastre au Guatemala est réellement stratégique pour la définition d'une nouvelle politique de développement économique.

L'histoire du cadastre et des institutions d'enregistrement des biens fonciers et ses caractéristiques (a) ont exercé une incidence tant sur la formulation des bases cadastrales au Guatemala (b) que sur les expériences cadastrales menées dans le pays (c).

#### **a- Histoire du cadastre et des institutions d'enregistrement des biens fonciers**

Tout au long de son histoire, de l'époque pré- hispanique jusqu'à l'époque actuelle, la terre a été le facteur clé du processus d'accumulation de la richesse et de l'exercice du pouvoir au Guatemala.

Selon les anthropologues<sup>28</sup>, dans les sociétés préhispaniques Mayas, il n'existait pas de propriété privée de la terre telle que nous la connaissons aujourd'hui, et la terre n'était pas un bien pouvant être acheté ou vendu. A l'intérieur des territoires que constituaient les Cités-Etats Mayas, il existait des droits de contrôle du territoire exercés par les dirigeants puissants et la noblesse, et des droits d'usufruit, que détenaient les paysans.

Bien que l'archéologie nous apprenne que les Mayas ont conçus et construits des villes et des temples monumentaux, qu'ils ont tracé des routes commerciales de

---

<sup>28</sup> Cambranes, J.-C., Ruch 'ojinen Qalewal. 500 anos de lucha por la tierra. Estudio sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala, 1<sup>ère</sup> éd., 2004, Cholsamai, Guat.

grande envergure, fait des réseaux de drainage ambitieux, il n'existe pas de données, de documents ou de dessins qui témoignent des méthodes utilisées pour les construire. Cependant, en observant l'aménagement et les orientations des ruines de villes Mayas, on peut en déduire que, nécessairement, ces derniers possédaient des techniques d'arpentage et de planification des espaces.

Avec la conquête espagnole, la structure de la propriété foncière change complètement. Le fonctionnement du système colonial repose sur les relations de pouvoir entre les colonisateurs, la Couronne espagnole et la population indigène. La rareté des ressources minérales dans les territoires d'Amérique centrale a conduit les colons espagnols à identifier la production agricole comme une source d'enrichissement. Par conséquent, la terre et le contrôle de la main-d'œuvre constituent l'axe principal sur lequel le système colonial a été organisé au niveau local. Dans ce contexte, un certain nombre de mécanismes ont été mis au point pour répondre aux besoins des colons et de la Couronne espagnole.

En 1542 sont promulguées les « *nouvelles lois* ». Cet ensemble de principes juridiques et politiques avait comme objectif fondamental de donner une forte cohérence au système juridique afin de permettre la consolidation du régime colonial espagnol sur le sol américain.

Schématiquement, l'articulation de système territorial colonial reposait sur la souveraineté absolue exercée par les monarques castillans sur la majeure partie du territoire américain, concession qui leur avait été accordée par l'Église catholique, par des bulles papales. Au travers de mécanismes bureaucratiques, la couronne distribuait les terres publiques incultes aux colons en utilisant différents types de figures (*Merced Real*, *Composicion*). Étaient également très fréquentes les occupations de terre sans procédure royales préalables. Les personnes occupaient la terre, la cultivaient et faisaient valoir un droit de propriété dérivé de l'usage du fonds.

Pour fournir aux colons une force de travail, la main-d'œuvre indigène était livrée à chaque colonisateur au travers de la figure de la « *encomienda* ». À cet égard, les « *encomiendas* » furent les premiers projets d'aménagement du territoire, de ses ressources et de sa population. La logique de base qui fut utilisée était de répartir les habitants selon leur provenance géographique, sans nécessairement les déplacer de leurs villages d'origine.

Pour exercer plus de contrôle sur la population autochtone, la Couronne espagnole a utilisé la figure du village indien « *pueblo de indios* ». Comme l'a suggéré Severo Martínez<sup>29</sup>, le village indien est progressivement devenu une prison sans barreaux pour la population: forcée de quitter ses anciens hameaux et obligée de s'organiser politiquement, économiquement et socio-culturellement dans un nouveau modèle dans lequel l'oppression et exploitation devint une norme de vie communautaire. La création des villages indiens est le mécanisme qui a permis à la Couronne d'Espagne de maintenir son système économique et de lever des taxes fiscales. Une des premières étapes dans le processus de création des villages indiens était de les doter de terres « *los ejidos* ». Au début du 16<sup>ème</sup> siècle, il fut établi comme priorité que chaque village indien devait avoir une certaine quantité de terres et un titre comme garantie. Si la Couronne espagnole insistait sur l'importance du fait que tous les villages indiens aient suffisamment de terres pour leur subsistance, cette intention n'était pas désintéressée. Cela répondait à l'intérêt permanent de la Couronne d'assurer des recettes fiscales et la perpétuation du système colonial. La communauté, quant à elle, trouvait dans les terres communales et « *ejidos* » un espace qui lui permettait de survivre dans la mesure où une grande quantité de terre accumulée pouvait générer les biens et les produits qui permettaient de répondre aux charges fiscales de la Couronne. Chaque village recevait une certaine partie des terres de l'*ejido* ; elles étaient alors utilisées collectivement pour le pâturage du bétail, la récolte du bois et le semis de quelques cultures communes. Dans ce contexte, l'intérêt des terres communales était très important pour la population

---

<sup>29</sup> Martinez S., La patria del criollo. Essayo de interpretacion de la realidad colonial guatemalteca, 1998, Mexico

autochtone, dans la mesure où elles représentaient un « *matelas* » qui permettait d'amortir les effets de l'exploitation à laquelle elle était soumise.

C'est dans le contexte des changements historiques de la deuxième moitié du 19<sup>ème</sup> siècle, appelée « *époque libérale* » (années 1870), correspondant à l'introduction de la culture du café dans le pays, que se met progressivement en place une transformation de la structure agraire du Guatemala. Les grands changements introduits par les libéraux ont tourné autour de différents axes : le démantèlement du régime des terres communautaires (*Ejidros*), la privatisation grâce à de nouveaux mécanismes juridiques, l'expropriation des biens et capitaux des ordres religieux et congrégations de l'Église catholique, et l'édiction d'une législation justifiant l'utilisation forcée de la main-d'œuvre rurale pour accompagner les efforts de développement de l'industrie du café.

Sous la présidence de Justo Rufino Barrios, les « *libéraux* » ont procédé à des expropriations massives qui ont été propices à l'appropriation progressive des terres communales par les grands propriétaires fonciers et certains généraux liés au pouvoir et, partant, à la mise en place d'un marché foncier. L'argument « *libéral* » pour justifier ce changement était le besoin urgent d'augmenter le nombre de propriétaires, d'introduire de nouvelles cultures d'exportation et d'assurer l'expansion agricole.

Le nouveau régime a édicté un certain nombre de lois pour consolider cette politique. C'est ainsi de cette époque date la création du Registre de la propriété (Conservation des Hypothèques) en 1877, conçu comme un instrument permettant de valider et de pérenniser les changements des structures agraires de l'époque. La Conservation des hypothèques enregistrerait essentiellement les titres de propriété des grands propriétaires (*Latifundio*) et des populations non indiennes. En parallèle se mirent en place d'autres institutions qui permettaient de renforcer le modèle, par exemple la Société des ingénieurs, dont le directeur était responsable de l'examen officiel des documents d'arpentage. Dans la même décennie, plus précisément le 1<sup>er</sup> Septembre 1873, a été ouverte l'École



Polytechnique pour les officiers d'infanterie avec comme objectif principal de former des cadres techniques dans le domaine de l'arpentage. Les géomètres furent les premiers ingénieurs du Guatemala, montrant de ce fait l'importance qui était accordée aux travaux de mesures des propriétés dans le cadre de cette réforme de la structure agraire du pays<sup>30</sup>. En outre, à cette époque, se mirent en place les premiers règlements de la profession de géomètre et d'arpenteurs, aboutissant à la publication de la loi d'arpentage, promulguée par le président Jorge Ubico en 1936 et toujours en vigueur aujourd'hui.

En termes de pratique professionnelle, l'arpenteur a exercé dans cette seconde partie du 19<sup>ème</sup> siècle une influence majeure dans la campagne guatémaltèque. Il était soldat, ingénieur et représentant du gouvernement, mais en plus de son rôle de géomètre, il a exercé dans de nombreux cas le rôle de conciliateur et de négociateur, ses qualités et compétences étant sollicitées en cas de problèmes de limites de propriété entre voisins.

Une autre rupture majeure dans l'histoire agraire du pays se présente lors de la Révolution d'Octobre. Entre 1952 à 1954, sous l'impulsion du président Jacobo Arbenz, se met en place une réforme agraire. La philosophie de l'initiative visait à réduire les terres en friches des grandes exploitations et à promouvoir le développement des économies rurales en offrant des terres et autres ressources aux paysans, principaux bénéficiaires de la réforme. Cette initiative eut une durée relativement courte (18 mois) mais les résultats obtenus et les impacts sociaux furent très importants. Durant la durée d'application du décret 900 (loi de réforme agraire), l'État a cédé à plus de 100.000 familles plus de 438 695 hectares de terres. La réforme agraire avait comme objectif principal la modernisation de l'agriculture nationale, l'accès aux marchés internationaux, la réduction des inégalités et l'amélioration des conditions de vie des travailleurs agricoles et des paysans sans terre.

---

<sup>30</sup> Lebeau, J.-R., La agrimensura en Guatemala, una necesidad actual ?, Revista Tikalia de la Facultad de Agronomía de la Universidad San Carlos de Guatemala, 2004

Avec l'intervention américaine en 1954 et le renversement du régime du président Arbenz, il a été mis fin à ce processus de réforme agraire et les politiques des gouvernements militaires qui se succèdent, ont eu pour objectif d'inverser les effets de la redistribution des terres, opérant de nombreuses restitutions de terres à leurs grands propriétaires d'origine.

Entre 1968 et 1978 se déroule la première expérience nationale de cadastre, sous l'impulsion de l'Institut géographique national, et les premiers travaux techniques utilisant des opérations géodésiques avec usage de la photographie aérienne et de la photogrammétrie, l'objectif étant la génération d'une cartographie précise et fiable du pays, débouchant sur des études de terrain pour identifier les limites des propriétés, l'emplacement des propriétés urbaines et rurales, ainsi que l'usage du sol et des ressources naturelles. Faute de volonté politique, ces opérations se limitèrent finalement à la partie sud du pays et à cause de la guerre civile dans les années 1980, la connaissance du territoire et de la géographie nationale devient le monopole de l'armée, ce qui a eu pour conséquence la perte du niveau technique du secteur civil et un abandon des activités cadastrales.

En parallèle de ce travail cadastral de l'Institut géographique national, furent créés d'autres institutions qui eurent un rôle important pour l'établissement du cadastre, principalement dans les zones de colonisation du pays, réponse donnée par le gouvernement aux problèmes de dotations de terres aux petits paysans, tels que l'Institut national de la réforme agraire - INTA, qui avait comme responsabilité la mise en place du registre foncier agrologique du pays ou le FYDEP (Société nationale de développement économique du Petén) qui a développé des projets de titrement dans le département du Petén au nord du Guatemala.

Le dernier effort du gouvernement central pour obtenir la mise en place d'un cadastre national complet au Guatemala a été élaboré durant l'année 1987, notamment avec l'assistance technique du gouvernement français. Dans le cadre

de ce projet, a été étudiée la création d'un Centre national pour le cadastre et l'adoption d'une loi en la matière. Le projet était soutenu par le Ministère des finances. Son orientation principale était la mise en place de l'impôt foncier, même si l'utilisation de l'information avait d'autres finalités. Cependant, le projet a échoué à cause d'un manque de coordination entre les institutions et de problèmes financiers.

Avec la signature des accords de paix en 1996, commence une nouvelle ère pour le Guatemala. En Décembre 1996 est signé l'accord pour une paix ferme et durable, étape culminante du processus de négociation entre le gouvernement guatémaltèque et l'Unité révolutionnaire guatémaltèque, qui reconnaît que la question de la terre est l'un des facteurs structurels qui a conduit au conflit armé des quatre décennies précédentes.

L'Accord sur les aspects sociaux et économiques et la situation agraire fixe l'engagement du gouvernement de *« promouvoir une réforme juridique afin d'établir un cadre juridique sûr, simple et accessible à toutes les personnes en ce qui concerne la propriété foncière »*, et de *« promouvoir des changements législatifs afin de permettre la mise en place d'un système de registre cadastral décentralisé, multi-utilisateurs , efficace , financièrement viable et mise à niveau facile et obligatoire ... »*.

## **b- La formulation des bases cadastrales au Guatemala**

Au Guatemala, l'administration foncière dans sa forme moderne est née avec les accords de paix et la création de Protierra, la Commission pour le développement et le renforcement institutionnel de la propriété foncière et son organe exécutif, l'unité technique juridique (UTJ).

L'UTJ est chargée d'élaborer les règles juridiques et techniques de mise en œuvre du Registre national du Guatemala, et de soutenir la stratégie d'administration foncière grâce à des programmes et projets prévus à court, moyen et long terme.

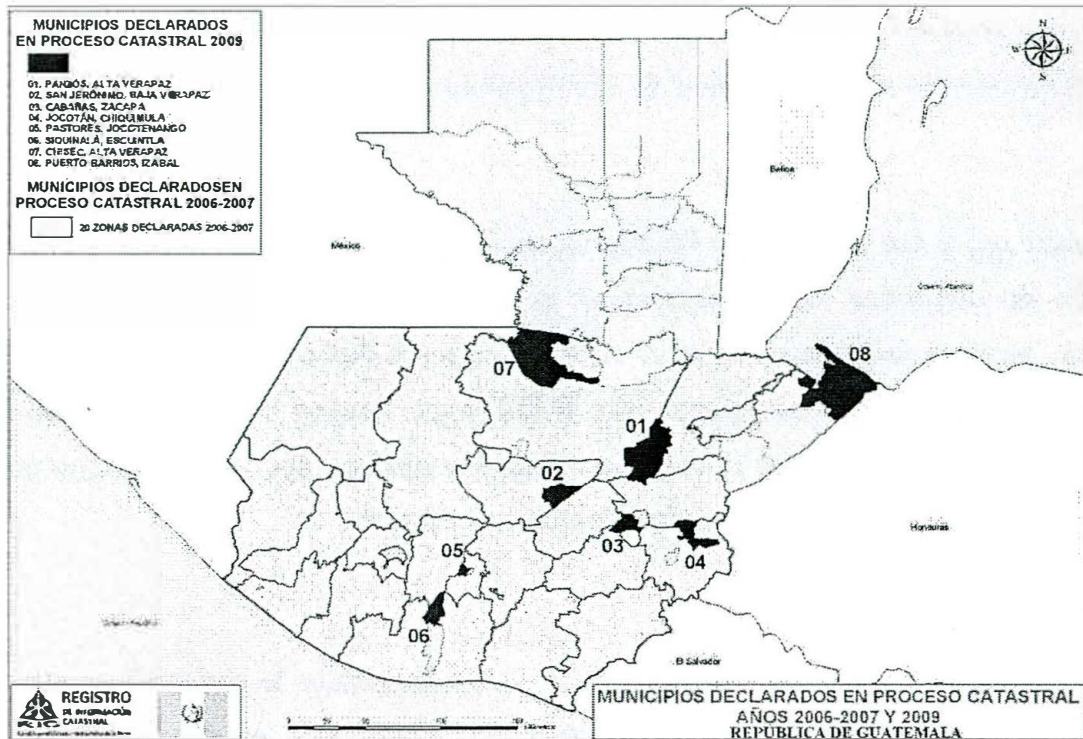
Au cours des cinq dernières années, l'UTJ a piloté le processus cadastral et établi les lignes directrices et les processus de développement du cadastre.

La stratégie qui a été suivie pour l'élaboration de ces processus est fondée sur la validation de méthodes, de techniques et de processus testés dans différentes régions du pays choisies parce qu'elles sont soumises à des dynamiques agraires différentes. Le processus est piloté par l'UTJ avec l'appui de la coopération internationale. Ces efforts ont nourri les réflexions qui ont abouti à la loi sur le cadastre qui institutionnalise les procédés mis en oeuvre<sup>31</sup>.

D'un point de vue stratégique et conceptuel, l'UTJ considère le cadastre comme un procédé technique de collecte de l'information juridique et descriptive de toutes les parcelles du pays tout en assurant la mise à jour constante des informations. Ainsi, le développement du cadastre au Guatemala vise principalement à renforcer la sécurité juridique de la propriété, sans perdre de vue que l'information cadastrale est un élément essentiel pour la planification et le développement économique.

---

<sup>31</sup> Memoria de Labores 2004 UTJ-PROTIERRA



La conception du Cadastre au Guatemala est fondée sur les piliers suivants : une base technique (i), un processus d'ajustement (ii), un processus adapté au secteur indigène ou paysan (iii), une gestion financière (iv), une diffusion (V) et un entretien du cadastre (vi), une formation cadastrale spécifique (vii) et un soutien aux municipalités (viii).

#### i- Une base technique

L'UTJ a jeté les bases d'un cadastre moderne, entièrement numérique, tendant à l'informatisation de l'information et à la systématisation des actions. Dans ce contexte, chaque propriété est référencée au niveau national par le positionnement de ses coordonnées dans le système géodésique du pays. En outre,

le cadastre met en œuvre un système d'information foncière dans lequel la description physique et la description légale du bien sont liées par un code d'identification unique ; l'ensemble de ces informations étant géré dans une base de données géospatiales. Pour standardiser ces processus ont été définies des normes relatives à la mise en place du cadastre dans le pays.

## **ii- Un processus de régularisation**

Le modèle de processus développés vise à la régularisation de la tenure foncière. Dans ce contexte, l'objectif est la recherche documentaire juridique, qui vise à fournir une base de données d'inscriptions conformes à la réalité pour les municipalités qui établissent leur cadastre en faisant concorder la réalité du terrain avec les tenures enregistrées.

## **iii- Un processus adapté au secteur indigène ou paysan**

Dans un pays multiethnique, multiculturel et multilingue comme le Guatemala, la définition d'un modèle cadastral implique une réflexion sur la reconnaissance des droits des peuples autochtones, en particulier en ce qui concerne la propriété collective et des terres communales, la délimitation et la démarcation territoires autochtones, et la question des sites sacrés.

L'UTJ participe au processus de discussion et de recherche de consensus avec la Commission mixte sur les droits relatifs à la terre des peuples autochtones. L'objectif est de faire accepter par les indigènes et paysans la stratégie d'administration foncière du gouvernement. Un projet de loi prévoit des mécanismes techniques et administratifs s'agissant de l'établissement du cadastre des terres autochtones.

#### **iv- Gestion financière**

L'UTJ soutient également une stratégie nationale sur la gestion financière et d'approvisionnement pour les grands projets cadastraux au Guatemala. Les fonds provenant de diverses sources de financement sont gérés par le Programme des Nations Unies pour le Développement, dans un grand souci de transparence, garanti par le respect de normes de gestion administratives et comptables ainsi que la réalisation d'audits budgétaires annuels.

#### **v- Diffusion cadastrale**

La diffusion du cadastre a été définie comme un objectif prioritaire de nature à permettre la sensibilisation des populations à la nécessité d'établir et d'entretenir un cadastre. Cela constitue l'un des aspects clés du processus et un axe structurant des différents projets cadastraux.

Dans ce contexte, le travail a été divisé en deux phases: d'une part la coordination et la diffusion d'une politique stratégique, destinée aux secteurs de l'agriculture et aux autorités locales et d'autre part la diffusion constante du cadastre au profit de ses bénéficiaires, qui sont les citoyens guatémaltèques dont les préoccupations doivent être prises en compte de manière prioritaire durant tout le processus de création et d'entretien du cadastre.

#### **vi- Entretien du cadastre**

Un élément clé de la réussite d'un cadastre est la mise à jour de l'information cadastrale et sa coordination avec le Registre foncier. L'UTJ a prévu des travaux

de mise à jour en deux phases: la mise à jour de l'information est assurée grâce à des accords avec les municipalités qui enregistrent les modifications dont elles ont connaissance. La coordination avec le Registre foncier est quant à elle assurée par l'interaction prévue entre les services de l'Etat, du Registre foncier et des autres institutions étatiques chargées des affaires agraires (le Secrétariat aux affaires foncières et le Secrétariat au plan notamment).

#### **vii- Formation cadastrale spécifique**

L'UTJ a également développé une stratégie de formation technique pour la gestion cadastrale par le biais de la formation continue. Des programmes ont ainsi été mis en œuvre à destination des cadres et des techniciens, principalement pour l'exécution des tâches requises pour l'établissement du cadastre national. Ce programme de formation vise également à créer une filière professionnelle spécifique à l'arpentage et au cadastre (ingénieurs-géomètres) ainsi qu'à créer et développer un centre universitaire de recherches sur le sujet. Pour ce faire, l'UTJ s'appuie très largement sur la Faculté d'agriculture de l'Université San Carlos de Guatemala.

#### **viii- Soutien aux municipalités**

Conformément à la stratégie de l'UTJ, le rôle des gouvernements locaux est renforcé grâce à ce nouvel outil destiné à la planification et au développement des territoires municipaux.

Depuis 1997, Protierra et l'UTJ ont ainsi été à l'origine, grâce à des financements internationaux, de différents projets de cadastres dans 33 communes du pays.



Ces expériences ont permis, à partir de 2005, de concevoir et de développer une plateforme technique et légale intégrant les critères nécessaires au développement ou à la restructuration du cadastre dans le pays. Durant cette période, sous l'administration du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), ont été développés les projets suivants :

- PNUD/GUA/00/012 projet « *Administration des terres, cadastre et enregistrement dans le département du Petén* » grâce à des fonds issus de prêts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) - Banque mondiale.
- PNUD/GUA/00/014 projet « *Appui au cadastre, à la régularisation et au registre de Zacapa et Chiquimula* » avec des subventions du gouvernement des Pays-Bas et du Gouvernement du Guatemala.
- PNUD/GUA/01/006 projet « *Appui au cadastre, à la régularisation et au registre dans la région de Verapaz* » dans le cadre de la détermination des biens imposables avec un financement complet du gouvernement du Guatemala et l'aide technique du gouvernement allemand.
- PNUD/GUA/01/016 projet « *Appui au cadastre et à l'enregistrement dans le département de Sacatepéquez* » en cours d'exécution avec l'aide de subventions du gouvernement de Navarre et du Gouvernement du Guatemala.
- PNUD/GUA/01/018 projet « *Renforcement du Registre national du Guatemala, Phase II* », qui fonctionne avec l'aide de subventions du gouvernement de Suède et du Gouvernement du Guatemala.

L'approbation de la loi relative au Registre d'information cadastrale (RIC) marque le début d'une nouvelle période pour les actions cadastrales. Après plusieurs années de discussions entre les différents secteurs de la société, le 15 Juin 2005, le Congrès de la République du Guatemala a approuvé la loi relative au Registre d'information cadastrale (décret n°41-2005) qui a créé une institution

publique autonome, dotée d'une personnalité juridique propre dont l'objet est la mise en place, la maintenance et la mise à jour du registre national cadastral.

C'est sur ces fondements qu'ont pu se développer différentes expériences cadastrales au Guatemala.

### **c- Expériences cadastrales au Guatemala**

L'objectif de la loi relative au Registre d'information cadastrale (RIC) est de fournir le cadre juridique nécessaire à la mise en œuvre d'un registre de droit au Guatemala. Le cadastre est un complément au Registre de la propriété qui vise à offrir une sécurité juridique aux procès-verbaux enregistrés par cette institution. La loi relative au RIC peut être comprise comme la généralisation des différentes expériences pilotes menées au cours de la période 1997 - 2005 avec l'UTJ-Protierra et qui a conçu les fondements philosophiques, conceptuels et méthodologiques du cadastre du Guatemala.

La loi relative au RIC définit l'objet, la nature et les fonctions du registre d'information cadastrale, son statut juridique, son organisation de base, les définitions des actions et des processus cadastraux, les modes de coordination interinstitutionnelle nécessaires dans ce processus et les questions liées à la régularisation dans le cadre du processus de cadastre, d'enregistrement et de délivrance de titres spéciaux<sup>32</sup>. Ces obligations sont le plus souvent assorties de sanctions particulières.

Le bon fonctionnement du RIC implique la création, la maintenance et la mise à jour du cadastre. Pour ce faire, le Registre a la charge de définir une politique cadastrale, de fixer l'ordre de priorité des zones devant faire l'objet de levés. Le

---

<sup>32</sup> Lebeau J.-R. et Erba D., *El catasro en Guatemala*, LILP, 2010

Registre doit par ailleurs, aux termes de la loi, fixer son organisation et son fonctionnement (art. 2 et 3).

Son organisation est fondée sur un conseil d'administration, une Direction exécutive nationale et des directions municipales du registre d'information cadastrale. En soutien de ces organismes, la loi avait initialement prévu un Conseil consultatif d'assistance, un Bureau du soutien social et des unités d'analyse cadastrales et juridiques (Titre 2 de la loi).

Le Registre d'information cadastrale doit agir en coordination avec le Registre de la propriété ainsi qu'avec un certain nombre d'institutions comme l'Institut Géographique National, les municipalités du pays, le Fonds des terres, le Secrétariat aux affaires foncières de la Présidence de la République, l'Office chargé de la gestion et du contrôle des réserves foncières de l'Etat, le Conseil national des aires protégées et les tribunaux de la République (Titre 5 de la loi). Le rôle des notaires dans la mise à jour du cadastre est également régi par cette loi (art. 1 et 46).

Le RIC dispose donc de fonctions de coordination, d'orientation, et d'analyse du cadastre. La première orientation du RIC a été le renforcement de la sécurité juridique, ce qui explique que l'activité d'analyse des situations conflictuelles a une dimension particulièrement importante au Guatemala. La loi définit le registre d'information cadastrale comme devant réaliser l'inventaire technique nécessaire pour l'obtention et le maintien de l'information territoriale et juridique, représentée de façon graphique et descriptive, de l'ensemble du territoire national (article 24). Cette information, qui est susceptible d'être complétée par d'autres, de nature différente, contribue à constituer le Registre du Centre national d'information cadastrale qui a vocation à servir pour des usages multiples. La loi prévoit également que le RIC permette de collecter des

informations précises sur les propriétés situées dans les zones qui n'ont pas fait l'objet d'un processus cadastral préalable, ou qui n'ont pas été déclarées dans ce cadre. Il s'agira alors de déterminer de façon précise les parcelles, en particulier leurs dimensions et leurs limites séparatives avec les parcelles voisines. Ce processus devant être mené avec la volonté de faire coïncider, autant que possible, les informations géographiques et spatiales avec les informations juridiques issues, en particulier, du registre de la propriété.

La loi du RIC développe aussi le rôle de l'institution comme organisme de certification de l'activité cadastrale. Sont susceptibles d'être certifiés tant les professionnels que leurs productions. La loi prévoit donc:

- Le contrôle des techniciens et professionnels diplômés en topographie, qui réalisent des opérations cadastrales, des levés en particulier (Art 3).
- Depuis la promulgation de la loi, les municipalités, les différentes entités autonomes, semi-autonomes, centralisées ou décentralisées et toute institution autre que l'Etat peuvent décider de mener des activités cadastrales soit directement, soit en ayant recours à des sociétés spécialisées. Elles doivent alors respecter les normes techniques et juridiques fixées par le Registre d'information cadastrale. Elles sont également tenues de coordonner leurs actions avec le RIC. Pour chaque action, elles sont tenues de définir, au moins : a) les instruments de collecte des données, b) les mécanismes d'évaluation par le RIC, c) l'intégration des informations collectées dans le Registre national. (Article 75).

La mise à jour de l'information cadastrale est l'une des phases du processus cadastral. Cette nécessité est mentionnée à plusieurs reprises par la loi sur le RIC. Selon la loi, la mise à jour de l'information cadastrale se définit comme *«l'ensemble des activités juridiques, techniques et administratives permanentes et nécessaires pour inscrire, à la fois dans le registre foncier et dans le cadastre, les changements relatifs à la propriété et au propriétaire.»* (Titre II de la loi sur le

RIC). Le processus de mise à jour cadastrale est décrit à l'article 45. En trois paragraphes sont décrits la portée, les approches et les conceptions de l'entretien cadastral. La mise en œuvre opérationnelle de cet article est l'un des principaux défis actuels du Guatemala, principalement en raison du fait que l'entretien n'est pas seulement une affaire de cadastrale, mais concerne également toutes les parties prenantes (registre de la propriété, notaires, géomètres, etc) impliquées dans les transactions immobilières. Un exercice très particulier, tant normatif que technique et juridique, en relation avec les acteurs de l'éducation et de la formation doit être fait pour parvenir à lancer un système de maintenance cadastrale.

La loi sur le RIC attribue un certain nombre de rôles aux municipalités concernant l'actualisation cadastrale, mais beaucoup moins lourds que s'agissant de l'établissement du cadastre. Le décret n°1-2005 ne dit pas clairement ce qui est ou sera le rôle des municipalités dans le maintien du cadastre. Elle ne fixe pas non plus les relations de l'actualisation cadastrale avec la question fiscale et de la collecte de l'impôt foncier. La loi sur le RIC exige la création de structures décentralisées, au niveau municipal, de l'institution qui, dans une certaine mesure, doivent coexister avec les bureaux de planification des municipalités. Le RIC doit donc se coordonner avec les municipalités à propos des étapes du processus cadastral, notamment en ce qui concerne: la communication sociale qui accompagne le levé cadastral et son exposition au public, la délimitation du périmètre de l'action municipale en matière cadastrale, la pertinence de l'information cadastrale locale pour le RIC, la méthodologie des opérations cadastrales lorsqu'elles sont réalisées à la demande des conseils municipaux de communes ne sont pas dans des zones ayant déjà fait l'objet de levés et que la municipalité finance l'opération, la fixation de la nomenclature définissant les propriétés physiques (appelée code de classification cadastrale au Guatemala).

La loi relative au RIC a comme objectif principal d'établir un cadastre de type juridique, garant de la sécurité de la propriété foncière. Pour arriver à construire un cadastre de cette nature, il est nécessaire de respecter un processus précis et minutieux impliquant une comparaison entre la réalité juridique de la propriété telle qu'elle ressort du Registre de la propriété, et la tenure constatée sur le terrain.

Ce processus est extrêmement détaillé dans le décret n°41-2005 et obéit à un ensemble d'exigences techniques. Le RIC est chargé de réaliser une analyse cadastrale. Selon la loi, ces activités de coordination, de gestion et d'analyse cadastrale ne peuvent en aucun cas être déléguées par le RIC. L'Unité d'analyse cadastrale du RIC a fait des études précises pour comparer les données issues du registre de la propriété avec celles obtenues par arpentage sur le terrain, afin de vérifier leur concordance. A la suite de ces études, la loi sur le RIC prévoit la possibilité de régulariser des terres et des parcelles irrégulières, établissant ainsi une contribution importante dans la définition des irrégularités du régime foncier. Dans la recherche d'une solution à ces problèmes, la loi exige que le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire travaillent de concert pour élaborer des projets de loi tendant à régulariser la propriété foncière et agraire et à améliorer le fonctionnement des tribunaux chargés de trancher les litiges en cette matière.

Au-delà d'une simple loi cadastrale, le décret n°1-2005 fournit, dans son titre 7, des procédés pour la régularisation de la tenure foncière dans certains cas spécifiques, en particulier lorsque le titre est vacant (Art.63 et 64) et également s'agissant des terres communales (art 65). Le décret définit également une procédure de titrement accéléré pour les propriétés dont la seule irrégularité consiste à ne pas être enregistrées dans le Registre de la propriété. En ce qui concerne la régularisation, le RIC peut procéder directement à la régularisation de terres pourtant déclarées irrégulières lors du processus cadastral. Les informations enregistrées dans ce cas s'imposeront dans les procédures

judiciaires et administratives prévues par la loi de régularisation et les lois relatives des tribunaux fonciers eux-mêmes. Par ailleurs, lorsque l'irrégularité tient à l'absence d'enregistrement d'une propriété dans le Registre foncier, le RIC peut émettre des titres ainsi que le prévoient les dispositions du chapitre spécial consacré au titrement et à l'enregistrement. Il s'agit du seul cas dans lequel des titres fonciers peuvent être créés par le RIC.

Le soutien indirect à la régularisation de la tenure foncière que peut apporter le RIC intervient dans des cas tels que la régularisation des excès (fonction propre de la section foncière du Greffier de Chambre et du Ministère de l'intérieur), des fonds ruraux vacants (Fonds foncier), des terres communales (selon les règles régissant le sujet particulier), les sites sacrés, les sites archéologiques (fonction propre de l'Institut national d'anthropologie et d'histoire), les aires protégées (prérogative du Conseil national des zones protégées), les réserves foncières (en principe prérogative du Bureau des réserves de l'État) et les conflits fonciers (prérogative normale du Secrétariat aux Affaires foncières). Si dans chacun de ces cas, le RIC délivre un titre, ce n'est pas une activité qui lui est propre. C'est pourquoi chacune des institutions publiques, administratives et judiciaires a un rôle important à jouer dans la régularisation de l'occupation de la terre. Il n'en reste pas moins que le RIC se trouve au centre du processus et que sa coordination est nécessaire pour permettre ces régularisations.

Depuis sa fondation, l'UTJ-Protierra a rempli un rôle technique au Guatemala dans le processus cadastral et en a établi les lignes directrices et les normes. La définition du modèle et le développement de la législation cadastrale n'a pas été un simple exercice théorique mais a dû se réaliser en tenant le plus grand compte de la réalité guatémaltèque, puis être testé et vérifié par le recours à des projets pilotes. La méthodologie mise en œuvre suppose que les ressources techniques et humaines existent dans le pays lui-même, sans négliger l'aide technique extérieure. Le RIC et l'UTJ-Protierra ont jeté les bases d'un cadastre moderne,

entièrement numérisé, tendant vers l'informatisation de l'information et la systématisation de leurs actions. Dans ce contexte, chaque propriété est référencée au niveau national par le positionnement de ses coordonnées dans le système géodésique du pays.

Pour aider à standardiser ces processus ont donc dues être définies des normes cadastrales spécifiques qui n'ont, bien évidemment, pas atteint à ce jour la perfection, tant il est vrai que le système cadastral du Guatemala paraît perfectible.

## **5- Un système cadastral encore perfectible**

Même si le système cadastral enregistre de réels progrès (a), l'amélioration de la sécurité juridique reste une nécessité (b).

### **a- De réels progrès**

De réels progrès ont été enregistrés dans les dernières années au Guatemala, un simple état des lieux sur l'établissement du cadastre permet de s'en convaincre (i). Ces progrès ne se sont pas cantonné à cet établissement du cadastre ; ils se mesurent aussi par des améliorations dans d'autres domaines : ressources humaines et formation (ii), coordination des instruments cadastraux (iii) mais également progrès quant à la viabilité à long terme du système cadastral (iv).

#### **i- Etat des lieux sur l'établissement du cadastre**

Le RIC a identifié un certain nombre d'axes stratégiques pour remplir la mission qui lui a été assignée.



L'établissement du cadastre est considéré comme l'axe prioritaire du RIC, avec comme objectif de terminer la mise en place du levé cadastral de l'ensemble du pays avant la fin 2025. Pour y parvenir les actions importantes à mettre en place sont les suivantes: définition, mise à jour et continuité de règlements et procédures et des outils du cadastre, la priorisation de régions et zones cadastrales afin de mettre en place une sous-traitance par des entreprises en charge de l'établissement du cadastre et enfin la relation entre RGP et RIC dans le processus d'établissement du cadastre, notamment pour l'inscription au RGP des parcelles levées sur le terrain.

Pour simplifier l'analyse et le suivi de cet axe prioritaire, un indicateur a été établi par le RIC :

En dépit de ces difficultés à obtenir des informations précises sur cet indicateur, il a été possible d'intégrer deux mesures temporelles pour le nombre de parcelles cadastrées<sup>33</sup> : d'une part, les progrès réalisés par l'UTJ-Protierra sur la période 1997-2005, d'autre part les progrès réalisés de 2006 jusqu'à ce jour par le RIC.

---

<sup>33</sup> Maas R., Evaluacion d elos impactos economicos, fiscales y sociales del Proyecto de Administracion de Tierras, Fase I, 2007 ; RIC (2009) Memoria de Labores ; RIC 2011 Primer informe cuatrimestral POA .

Región		Zona Catastral	Departamento	Pedios Levantados	% Catastrado	Ambiente
Peten	8	San Francisco	Peten	3,563	44.87%	Urbano
				325		Rural
		Santa Ana		2,935		Urbano
				464		Rural
		San Benito		12,612		Urbano
				0		Rural
		Dolores		4,009		Urbano
				3,315		Rural
		San José		1,914		Urbano
				0		Rural
		Flores		5,095		Urbano
				6		Rural
		San Andrés		2,731		Urbano
				0		Rural
		La Libertad		5,362		Urbano
				0		Rural
		Sayaxché		3,064		Urbano
	2,128	Rural				
Melchor de Mencos	3,396	Urbano				
	0	Rural				
Poptun	9,936	Urbano				
	664	Rural				
San Luis	2,641	Urbano				
	795	Rural				
<b>SUBTOTAL</b>			<b>64,955</b>	<b>44.87%</b>		
				<b>144,773</b>	<b>100.00%</b>	

En raison de l'ampleur du travail à réaliser en termes de levé cadastral, il a été décidé en 2009 que l'établissement du cadastre serait pris en charge par des entreprises privées en recourant à la sous-traitance.

Depuis 2011, le RIC fonctionne de deux manières:

- 20 communes (sur 338) ont été déclarées zones cadastrales depuis 2006; ces zones ont terminé la phase de levé cadastral et la plupart des informations sont stockées dans la base de données centrale du RIC.
- 4 communes sont actuellement zones cadastrales, leur levé terrain est réalisé directement par la RIC, sur son propre budget
- 70 communes organisées en 41 zones cadastrales ont été définies en 2011, l'ensemble de ces zones est actuellement en phase de levé cadastral par des entreprises privées, la plupart d'entre elles étant guatémaltèques. Le financement de l'opération est assuré par la Banque Mondiale.

Les rapports de la Banque Mondiale et de la mission de supervision réalisée fin 2011 montrent que le projet d'établissement du cadastre a un retard de plus de deux ans sur le programme prévu initialement. Par ailleurs, les coûts des processus de révisions juridiques et d'analyse des titres de propriété ont été largement supérieurs à ceux établis par le projet. En conséquence, la mission préconise une réduction des zones à cadastrer pour permettre une utilisation rationnelle des fonds du projet.

En conclusion, l'UTJ-Protierra a délaissé la base technique, les procédures et instruments pour mettre en œuvre les opérations cadastrales. En 6 ans (1999-2005) plus de 150.000 parcelles ont été levées et mesurées. Toutefois, en six ans d'existence (2005-2011) les résultats du RIC sont assez pauvres : 50,000 parcelles à peine ont été incorporées au Registre d'information cadastral. Une accélération des rendements est prévue pour les années 2012-2013 avec le travail réalisé par les entreprises privées en sous-traitance.

On peut en conclure que s'il existe une base institutionnelle solide pour la mise en œuvre des opérations de cadastre, les rendements actuels montrent qu'à ce rythme, il faudrait plus de 30 ans pour atteindre l'objectif de cadastrer l'ensemble du pays. D'autres modèles peuvent être préconisés pour accélérer la mise en place du cadastre.

## **ii- Ressources humaines et formation**

Depuis sa création, la mise en place du cadastre est liée à la formation des ressources humaines et cadres techniques de l'institution. Depuis l'époque de

l'UTJ, le programme de formation cadastral a eu un fort impact sur la professionnalisation du personnel lié au thème du foncier et aux tâches spécifiques du cadastre. En général, il est reconnu que le cadastre a contribué de manière significative à la formation des ressources humaines dans les différents domaines hautement spécialisés liés à la gestion de l'information cadastrale. Plus de 80% des techniciens qui ont travaillé pour le cadastre ont reçu, à un moment donné de leur parcours, des cours de formation qui les ont spécialisés dans différents domaines. Une grande partie de ces techniciens, une fois leur relation contractuelle avec le RIC achevée, ont été employés par les entreprises privées aujourd'hui en charge d'établir le cadastre.

Le RIC a également mis en place un programme de formation universitaire qui a abouti à la création d'un cursus d'ingénieur géomètre d'une durée de cinq ans. Les premiers ingénieurs géomètres ont été diplômés fin 2011.

La loi sur le cadastre fait référence à la création d'une école technique du cadastre, pour actualiser les connaissances des fonctionnaires de l'institution. Dans ce cadre-là, et prenant la suite du programme de formation cadastral de l'UTJ, s'est constituée l'ESCAT (Ecole du cadastre) qui permet d'offrir des cours de formation continue dans les aspects liés à la conception et à la mise en œuvre de méthodes pour l'obtention de données géographiques et cadastrales, au traitement géomatique et de bases de données cadastrales dans leurs aspects juridiques et administratifs. Durant l'année, des cours spécialisés, en partie financés par la coopération internationale, ont permis de maintenir actualisé les compétences des fonctionnaires de l'institution.

Par ailleurs deux actions importantes ont été réalisées par le RIC:

-Formation de technicien géomètre (équivalent d'un CAP) :

Le programme de l'ESCAT en matière de cadastre est l'outil approprié pour la formation continue et la spécialisation technique et professionnelle adaptée aux fonctionnaires des institutions du foncier. Mais de par la nature des tâches techniques et opératives du cadastre, l'ESCAT, en collaboration avec l'entreprise Swissphoto, a développé le concept d'un cursus de technicien en cadastre, avec le Ministère de l'Education et l'institution en charge du travail par alternance. Le programme d'étude, approuvé par le Ministère de l'Education, doit commencer en 2014.

-Conventions avec les centres régionaux de l'Université de San Carlos de Guatemala

L'objet de ces conventions est d'établir un cadre pour la coordination avec l'université afin d'élaborer des programmes de formation et de recherche dans le domaine de l'administration des terres et du cadastre. Le cadre de cette coordination comprend la formation aux ressources humaines pour répondre aux besoins institutionnels avec l'appui d'enseignants de l'université, et la mise en place de mastères et de spécialisations universitaires pour aborder plus en profondeur les aspects liés à l'administration des terres.

### iii- Coordination des instruments cadastraux

Il n'existe pas actuellement de véritable coordination entre les institutions foncières au Guatemala. Dans la plupart des cas, les échanges d'informations entre les institutions sont faibles, fondés sur des accords avec peu de poids, très marqués par les relations personnelles, sujets aux décisions des directeurs des institutions et sans vision de long terme.

Dans ce contexte, la collaboration entre les institutions est limitée à des projets isolés (tel que le projet de gestion des terres financés par la Banque mondiale pour le département de Peten, dans lequel les relations entre les institutions sont définies de manière spécifique et ponctuelle). D'autre part, il existe de nombreuses fonctions qui se croisent entre les institutions, telles que la «concurrence» entre l'IGN et MAGA pour l'établissement de la cartographie numérique au 1/50.000ème.

Un diagnostic des institutions de l'administration des terres réalisée en 2004 <sup>34</sup> suggère les réflexions suivantes en terme d'échanges d'information:

- L'accès à l'information. De nombreuses institutions ont du mal à obtenir l'information dont elles ont besoin. Les frais de personnel et les accords institutionnels nécessaires pour obtenir et analyser ces informations sont complexes. En outre, la plupart des institutions doivent payer pour obtenir les certifications et autres documents en possession des autres institutions.
- La qualité de nombreuses données est très faible :
  - Les informations fournies par le cadastre (RIC) ne sont pas complètes ou mises à jour ;

---

<sup>34</sup> Wubbe, Lebeau, Diagnostico de la institucionalidad de la Tierra, 2004

- Les données du Registre de la Propriété ne sont pas complètes, les données numérisées contiennent de nombreuses erreurs.
- Les données du RIC et du Registre de la Propriété ne coïncident seulement qu'entre 10 % et 20 % des cas et les données géométriques de référence de la parcelle, dans les des deux institutions sont différentes dans la plupart des cas ;
- Les cartes de l'IGN ne sont pas mises à jour et ne sont pas disponibles sous forme numérique (en particulier à l'échelle 1/50.000ème) et n'est pas complète pour l'ensemble du pays.

• De nombreuses institutions effectuent des tâches en matière de gestion des terres. Malheureusement chacune a ses propres politiques, procédures, objectifs, méthodologie notamment. La conséquence de ceci est que le flux de données entre les institutions est presque inexistant, faute d'une normalisation commune des données. Par ailleurs, il existe une superposition de l'information : il arrive en effet fréquemment qu'une carte soit produite à plusieurs reprises.

• L'ordre des avocats et notaires n'est pas ou très peu impliqué dans les questions qui concernent l'administration foncière.

• Le processus de maintenance du cadastre est encore mal organisé, ce qui signifie que la plupart des modifications ne sont pas enregistrées. Il s'agit d'un gros problème, en particulier dans les régions où il existe déjà un registre cadastral. Parce que si les données ne sont pas maintenues ou mises à jour, la valeur de la base de données va diminuer progressivement de sorte qu'après une dizaine d'années, si les transactions immobilières n'ont pas été prises en compte, il sera nécessaire d'établir, de nouveau, une base cadastrale en repartant de zéro.

L'une des conséquences des points faibles soulignés dans le paragraphe précédent est que la confiance de la population envers le système d'administration des terres est très limitée. Ce sentiment peut être à l'origine de nombreux conflits fonciers, en particulier parmi la population paysanne et indigène du pays. Il est également important de mentionner par ailleurs qu'en l'état actuel, le système n'offre aucune garantie sur la sécurité juridique de la propriété foncière ce qui a pour conséquence l'impossibilité du développement d'un marché foncier efficace et de l'accès au crédit pour la population.

## Aspects de coordination cadastrale

La loi du cadastre vient entériner la mise en œuvre d'un cadastre de type juridique sur l'ensemble du territoire. Ce cadastre offre un complément au registre foncier permettant de donner une sécurité juridique aux documents publiés par cette institution. Par ailleurs, nous avons vu que les communes du Guatemala gèrent l'impôt foncier à partir de la mise en place d'un cadastre fiscal local qui permet de réaliser l'évaluation de l'assiette foncière des habitations.

Malheureusement, il existe un vrai divorce entre ce cadastre juridique, administré par le RIC et le cadastre fiscal géré par les municipalités. Les lois sont mal articulées entre elles, les compétences très mal réparties et les aspects techniques de base tels que l'identification cadastrale restent différents entre les deux systèmes.

La mise en place d'un cadastre juridique a empêché le développement d'une vision plus globale d'un outil au caractère polyvalent. La recherche de la sécurité juridique exige des processus de levé d'information cadastrale extrêmement complexe, longs et coûteux. La principale conséquence d'un cadastre juridique est que sa conformation obéit à des règles précises quant à la détermination du statut juridique de la propriété, impliquant la mise en œuvre de sondages, d'enquêtes de terrain et de recherches dans le Registre de la Propriété pour reconstruire la réalité et l'historique de l'enregistrement et des actes successifs de transmission de la propriété. Cela demande aussi un processus d'analyse lors duquel est confrontée la réalité de la possession avec le statut juridique de la propriété, de manière systématique, pour chacun des fonds. Cette approche favorise une conception du cadastre centrée sur les limites de la parcelle et sa nature juridique, au détriment du levé topographique d'autres « objets

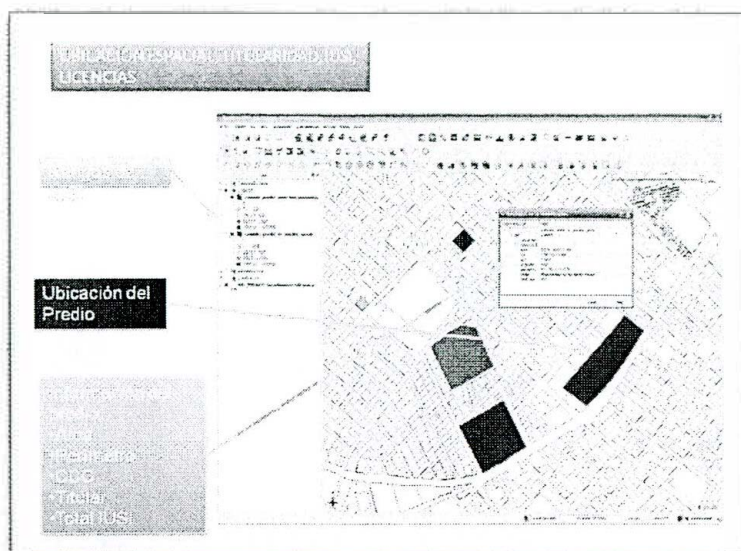


géographiques» (infrastructure, trottoirs, services publics). En particulier, le cadastre du RIC se caractérise par un mépris du levé des constructions et habitations, en raison de leur faible importance dans les aspects de régularisation foncière (seule la parcelle est relevée).

Cette vision du cadastre a conduit à la création de bases de données très peu attrayantes pour les municipalités. Les informations du cadastre juridique levées par le RIC ne permettent ni la collecte de la taxe foncière ni l'aménagement du territoire. Résultat de ce divorce : il est très fréquent que dans les municipalités de Guatemala coexistent des types de base de données cadastrales : une base de données juridique et une base de données fiscale, sans que celles-ci ne soient compatibles entre elles.

#### La politique de partage de l'information cadastrale

La formulation d'une politique pour le partage de l'information cadastrale constitue une avancée importante afin de coordonner les institutions du foncier autour de la génération et partage de données du cadastre. Depuis 2012, les premiers exercices de partage de données entre RIC et communes ont commencé dans le cadre de projets pilotes, avec beaucoup de succès. Cette ligne de travail est probablement l'une des plus prometteuses et montre l'importance de l'information parcellaire, au-delà du contexte de la sécurité juridique.



*Fig. 4 Exemple d'usage de l'information cadastrale du RIC pour coroborer celle du cadastre fiscal.*

#### iv- Viabilité financière à long terme

Le RIC a été créé par décret en 2005 en tant qu'institution autonome de l'État doté d'une personnalité juridique propre.

Les ressources reçues par l'institution depuis sa création sont répertoriées dans le tableau ci-dessous.

	Presupuesto Quetzales	en % Ejecutado
<b>2006</b>	*	
<b>2007</b>	143,803,939.00	45.81
<b>2008</b>	131,860,693.00	70.59
<b>2009</b>	162,580,488.30	96.52
<b>2010</b>	157,277,524.00	85.00
<b>2011</b>	*	

Tableau. Budget du RIC par année et % d'exécution. Source: Memoria de labores del RIC, 2006, 2007, 2008, 2009; Informe de gestión 2010. \* donnée non disponible.

La Banque Mondiale a investi près de 40 millions dollars entre 2010 et 2013 et les progrès du cadastrage sont encore bien en deçà des résultats prévus.

Selon les informations de l'institution, environ 61 % du budget d'investissement du RIC en 2010 dépend de prêts ou subventions de la coopération.

En 2011, le RIC a lancé une politique tarifaire pour l'information cadastrale, obligeant à l'achat d'un plan du cadastre pour toutes les transactions immobilières dans les zones cadastrées. La vente de produits et services du cadastre constitue l'un des axes importants pour la viabilité financière de l'institution, avec pour objectif la mise à jour du cadastre. Il est communément admis que la mise en place du cadastre sera financée dans les 10 prochaines années par des prêts multilatéraux ou par des dons de la coopération internationale du fait des difficultés financières de l'état.

L'une des principales conclusions est que l'État guatémaltèque n'a toujours pas pris en charge, dans son budget de fonctionnement, le coût du cadastre. Le soutien de la coopération internationale ou les prêts de la Banque mondiale n'ont pas réussi à faire prendre conscience du coût que représente l'opération cadastrale, aussi bien en phase d'établissement que de maintenance. Il est clair que la tarification des services cadastraux est compliquée dans le contexte d'un pays comme le Guatemala où le recouvrement des coûts de fonctionnement mis en œuvre lors par une politique tarifaire pourrait avoir comme effet pervers d'encourager l'informalité (le bénéficiaire, dans le cadre d'une transaction, devrait ajouter les frais de notaires, de géomètres, du Registre Général de la Propriété et de l'inscription au Registre d'Information Cadastre. Si le tarif est trop élevé, les bénéficiaires ne prendront pas la peine de signaler les changements).

Malgré ces progrès réels sur différents plans, il apparaît encore nécessaire d'améliorer la sécurité juridique.

## **b- La nécessité d'améliorer la sécurité juridique**

Même si la mise en place et le développement du système cadastral ont permis d'améliorer sensiblement la sécurité juridique (i), les difficultés demeurent, en particulier s'agissant de la mise à jour du cadastre (ii) et de la complexité du système de régularisation judiciaire (iii).

### **i- Premiers impacts sur la sécurité juridique**

L'effort de régularisation et de titrement est le troisième axe stratégique choisi par le RIC dans le cadre de la politique cadastrale, afin de garantir la sécurité juridique de toutes les propriétés dont la seule irrégularité est de ne pas être inscrite au Registre foncier général (RGP). Les actions proposées par le RIC consistent en des mécanismes de titrage spécial, de mise en place d'études cadastrales pour définir les problèmes et les solutions à proposer concernant la propriété, la possession ainsi qu'un processus de régularisation des terres données par l'Etat aux petits paysans.

Un des objectifs majeurs du RIC est l'amélioration de la sécurité juridique en matière de propriété et tenure foncière. Pour atteindre cet objectif, il a été décidé de réaliser un processus de cadastre et de régularisation des propriétés foncières, qui, de par leurs caractéristiques, étaient considérés comme susceptibles d'obtenir un titre. Le projet d'administration des terres financé par la Banque Mondiale, qui a été réalisé sur les terres nationales et municipales du

département de Petén, où l'opération de titrement est possible, avait cet objectif. Cependant, les résultats, consultés auprès du RIC, et les informations résultant des différents entretiens menés montrent une toute autre réalité, en particulier en ce qui concerne le nombre de parcelles officiellement enregistrées dans le Registre Général de la propriété (RGP) après l'opération de cadastre.

Selon les prévisions du RIC, il était prévu que pour 2011, au moins 10 % des parcelles cadastrées appartenant à des terres nationales et identifiées comme éligibles par Fontierras soient titrées et enregistrées dans le Registre foncier général (RGP). Toutefois, moins de 5% de parcelles ont pu faire l'objet de cette procédure.

Bien que le RIC ait adopté comme priorité depuis 2006 la consolidation du registre public RGP par l'inscription des parcelles cadastrées principalement dans les municipalités de San Francisco, Peten et Huité , Zacapa, après près de dix ans, les parcelles cadastrées sont encore en cours de régularisation aujourd'hui.

La question du titrement a été l'un des indicateurs évalués de manière négative au cours du processus d'évaluation de la première phase du projet de la Banque mondiale. Le fait de ne pas avoir achevé le processus d'attribution de titres aux propriétés cadastrées a une série d'effets négatifs sur les impacts attendus du projet. La plupart des bénéficiaires du cadastre a comme condition préalable que le bénéficiaire obtienne un titre de propriété qui puisse garantir la sécurité juridique sur son terrain. Dans le cadre de l'évaluation (limitée au Petén) réalisée en 2005, les résultats montrent que 63.405 parcelles urbaines et 9.125 parcelles rurales avaient été cadastrées, représentant une superficie d'environ 783.145 hectares.

Parmi les parcelles cadastrées dans le cadre de ce projet, 19.000 parcelles urbaines ont été enregistrées au RGP, surtout dans les zones d'*ejido*, zones de propriété des collectivités municipales. S'agissant des terres nationales (en milieu rural) ont été enregistrées approximativement 251 parcelles. L'indicateur de régularisation est de 30% en zones urbaines (en raison de la situation particulière des *ejidos* municipaux de Petén) et de moins de 2% dans les zones rurales.

L'exemple du Petén, objet d'une évaluation lors de la première phase, est généralisable: si les processus de titrement ne se font pas dans toutes les propriétés cadastrées, il est impossible de mesurer pleinement les bénéfices du système d'administration des terres (investissements propres, l'accès au crédit , l'efficacité du marché ).

Le rôle du RIC a été conçu avec l'idée de la nécessité d'assurer la sécurité juridique pour le Guatemala, celle-ci étant considérée comme un élément clé pour promouvoir le développement du pays. Les attentes furent orientées vers une amélioration du niveau des institutions chargées de garantir la sécurité juridique, en particulier sur l'articulation du Registre foncier général avec le RIC.

Faute d'avoir pu conclure le processus de titrement, on assiste à la création de groupes de locataires institutionnels (au lieu d'avoir des propriétaires ayant une libre disposition de leur biens), ce qui complique la situation et aggrave l'insécurité juridique avec pour conséquence de ralentir l'effet de levier pour le développement. On doit également noter qu'au-delà de l'inscription au RGP il est fondamental d'améliorer d'autres processus (assistance technique et création de marchés financiers ruraux par exemple).

## L'amélioration de la sécurité juridique

Selon une étude menée par la Banque Mondiale pour évaluer l'impact de ses actions au Guatemala<sup>35</sup>, comme seulement 30 % des terres cadastrées dans les zones urbaines bénéficient d'un enregistrement officiel au Registre foncier général, et seulement 2% des propriétés rurales, il semblerait que plus que clarifier la situation de la propriété, le cadastre a pour le moment généré une fausse impression de sécurité juridique, particulièrement pour les bénéficiaires qui ont bénéficié d'opérations de mesure de terrain et de détermination des limites de leurs parcelles.

Ces données montrent que la valeur d'une propriété sans titre et non enregistrée au registre foncier augmente de près de 300% après l'opération de cadastrage et de 100% supplémentaires lorsqu'elle est enregistrée au RGP. Ce phénomène paraît être le même dans les zones rurales et urbaines. On peut en déduire que cette situation inhabituelle est sans doute liée à une fausse perception de la valeur des plans cadastraux, qui n'offrent en eux même aucune garantie de propriété, contrairement aux documents officiels du RGP.

Le danger de cette situation est liée à la nécessité de faire passer l'ensemble des propriétés cadastrées à l'état de fonds enregistré au RGP. A défaut de se conformer à cette exigence, les bénéficiaires restent de simple possédants de la terre avec comme conséquence de continuer à assurer le développement dans des régions où les gens n'ont pas la sécurité juridique de leur propriété.

---

<sup>35</sup> Iarna, Maas, Calderon, Evaluacion de los beneficios economicos, fiscales y sociales del proceso catastral en el departemnto de Peten, Republica de Guatemala, 2007

Si l'on ajoute à cela le fait que l'intégration des plateformes du cadastre et du registre n'a toujours pas été réalisée et que les deux bases de données ne connaissent pas de mécanismes de mise à jour adéquats, il est clair que les impacts du projet, à moyen terme, sont plutôt négatifs. Dès lors que le processus de régularisation ne sera pas atteint pour clarifier réellement les aspects de tenure foncière, le plus probable est que l'ensemble de ces opérations de cadastre vienne ajouter des éléments de conflits à la situation déjà compliquée de la gouvernance foncière du pays.

La sécurité juridique est une incitation à l'investissement à long terme et à l'accès au crédit

Près de 78% des personnes dans les zones rurales ont admis avoir apporté des améliorations à leur propriété après le processus cadastral. 60% des personnes dans les zones urbaines ont fait de même. Dans les zones rurales, les améliorations sont principalement associées au semis de pâturage et de cultures, à la réfection de clôtures et à la construction de système d'arrosage et d'irrigation, selon cet ordre de priorité. Dans les zones urbaines, les améliorations consistent plutôt dans la construction du logement et d'habitations et la mise en place de jardins potagers.

Pratiquement 30% des personnes qui ont reçu un titre dans les zones urbaines indiquent avoir eu accès, à un certain moment, au système de crédit offert par les banques ou les coopératives. Dans le même temps, 28 % de ceux qui ont simplement un plan du cadastre, sans titre, indiquent avoir eu accès à un crédit, mais pas nécessairement de la part des banques (prêteur sur gage, crédits privés).

Dans les zones rurales, seulement 8% des personnes disposant d'un titre ont eu accès aux avantages d'un système de crédit formel, en général accordé par le



système bancaire. Seulement 5% des personnes qui avaient des plans cadastraux ont eu accès au crédit.

### Le titre permet de réaliser des investissements productifs à long terme

L'une des hypothèses qui milite en faveur de la formalisation de la propriété est qu'une amélioration de la sécurité juridique du régime foncier, a pour conséquence, en particulier pour les petits agriculteurs, le développement d'investissements de long terme sur leurs parcelles. En particulier, le titrement devrait permettre d'accroître les activités agricoles de gestion des bois et forêts, d'amélioration des pâturages, d'expansion et d'intensification de l'activité productive, et par là, contribuer de manière significative à améliorer le revenu des agriculteurs.

Cependant, les données issues de l'enquête sur la réalisation du premier programme de la Banque Mondiale n'ont pas réellement permis de mettre cette évolution en évidence. Il n'est en effet pas apparu clairement qu'il existe une tendance à la réalisation d'investissements productifs à long terme une fois les parcelles titrées. Un exemple en est donné par le fait que les programmes d'incitation du gouvernement pour les investissements productifs à long terme, tels que le programme incitatif pour la reforestation de l'Institut national des forêts ou le programme incitatif pour le développement de la culture des fruits du ministère de l'Agriculture n'ont pas été considérés comme des opportunités de la part des bénéficiaires du titre de propriété.

Cette absence est probablement due à l'un des grands problèmes de la politique publique du développement rural et des programmes de titement : la nécessité de mettre en œuvre des programmes d'assistance technique pour la production agricole parallèles et complémentaires aux opérations de registre et cadastre.

## ii- La mise à jour du cadastre, difficile à mettre en œuvre

Le deuxième axe stratégique du cadastre est constitué par la mise à jour de l'information cadastrale et les services informatiques associés, avec pour principal objectif de mettre en œuvre des mécanismes et procédures pour assurer la génération, la gestion, la production et la maintenance de l'information cadastrale, en coordination avec le Registre Générale de la Propriété. Les lignes d'action mises en place par le RIC sont l'amélioration continue des procédures et des outils pour la mise à jour du cadastre, le développement et la mise en œuvre du système informatique coordonné RGP-RIC, la municipalisation des processus d'enregistrement cadastral et l'établissement d'un registre de géomètres accrédités.

La phase de mise à jour du cadastre commence une fois achevée la phase d'établissement. Cependant, pour que celle-ci soit achevée, toutes les parcelles d'une commune doivent avoir été déclarées régulières ou irrégulières et relever d'un statut juridique précis et déterminé.

Conformément à la loi sur le RIC, l'unité de base pour les travaux du cadastre est la commune, ce qui signifie que pour passer dans une phase de mise à jour, l'ensemble des parcelles d'une commune doit avoir été analysée. Dans la pratique cadastrale, déclarer une municipalité comme étant totalement « cadastrée » est considéré comme une action de long terme, étant donné la complexité des

relations de propriété et de possession au Guatemala, qui convergent au niveau de la municipalité. Les difficultés pour déclarer une municipalité comme « complètement cadastrée » (aucune municipalité du pays n'a terminé cette phase actuellement) a des implications directes sur la mise à jour des informations cadastrales. Il en résulte que l'information générée lors de l'établissement du cadastre perd de son actualité, la base de données se « désactualise » petit à petit en raison de la dynamique de l'immobilier.

Le manque de connectivité entre les registres fonciers (RGP) et les registres du cadastre depuis la phase d'établissement, ainsi que les limitations qui existent au niveau de la coordination entre les institutions foncières, ont pour conséquence qu'une bonne partie de l'information cadastrale levée par l'UTJ durant les années 1997-2005 n'est pas à jour et reste incompatible avec celle du RGP ce qui va à l'encontre même du concept de cadastre. Ces éléments ont été identifiés par la mission d'évaluation de la première phase du projet d'administration des terres de la Banque Mondiale : *«le plus grand problème du projet se résume au manque d'intégration entre la base de données du cadastre avec les bases de données du registre foncier que gèrent le RGP ».*

La mise à jour des informations cadastrales dépend, en grande partie, de la possibilité que les transactions opérées dans le Registre foncier général (RGP) soient signalées et intégrés dans les registres du cadastre, afin de permettre une mise à jour constante des bases de données. L'absence de ce lien a eu pour conséquence qu'à ce jour les transactions sont seulement enregistrées dans le RGP et non transférés à la base de données que gère le cadastre. Bien que certains progrès aient pu être observés dans les schémas d'intégration entre les deux entités au niveau conceptuel, il n'existe pas à l'heure actuelle, de plateforme commune Registre-Cadastre. En termes de bases de données, l'information cadastrale est dans le même état que celle levée il y a dix ans. Cela permet de

penser qu'il existe de gros problèmes de correspondance dans l'information entre les deux registres.

En fait, on estime que, compte tenu de la dynamique des marchés fonciers dans le pays, de la dynamique des services cadastraux et du manque d'entretien de l'information, une grande partie de ces données est déjà dépassée.

Dans le cadre de la politique de génération des produits et services du cadastre, le RIC vient de publier une résolution publique dans la presse faisant état du fait que pour chaque changement (démembrement, unification) des parcelles enregistrées au Registre Général dans les zones cadastrée, il sera désormais obligatoire pour l'acheteur ou le vendeur de présenter un plan cadastral. Cette mesure aidera à maintenir le registre cadastral à jour. Par ailleurs, il est possible que ce procédé paralyse quelque peu le marché foncier et devienne un obstacle qui fasse retomber la situation des parcelles dans le domaine de l'informel, si les prix sont trop élevés ou les mesures trop bureaucratiques.

De ce qui précède il découle que les impacts générés par deux éléments clés mis en œuvre pour assurer la durabilité du projet (mécanismes de mise à jour du RIC et efforts du gouvernement en vue de l'adoption d'une plateforme de registre – cadastre) sont pour l'instant très limités.

#### **ii- Aujourd'hui, un système judiciaire de régularisation : coûteux et difficile d'accès**

Nous constatons donc une impasse sur la mise en place du cadastre au Guatemala. Si l'opération technique semble au point, au moins s'agissant des levés de cadastre, il existe d'une part un problème important d'intégration des

plateformes et processus des registre et cadastre, d'autre part de mécanismes permettant une mise à jour permanente de l'information foncière.

L'autre grand problème se situe du côté de la régularisation : le RIC n'a aucune compétence en matière de régularisation. Il ne fait que constater deux réalités parfois contradictoires : celle du cadastre et celle du registre de la propriété. Une fois ces différences constatées, la législation n'est pas très claire quant au point de savoir quelles sont les institutions responsables pour assurer les processus de régularisation. Quelques cas de figure peuvent tout de même être isolés:

S'il s'agit de terre d'états ou municipales, certaines solutions peuvent être envisagées. Lorsqu'il s'agit de problèmes liés uniquement à l'absence de titre, RIC et RGP ont des responsabilités partagées pour réaliser une opération de titrement spécial, de manière administrative. Dans la plupart des cas, les problèmes portent sur des conflits entre personnes privées, qui doivent être portés des tribunaux. Si la loi du RIC prévoyait la création de tribunaux spécialisés en matière foncière, la Cour constitutionnelle a éliminé cette option de la loi, jugeant qu'elle constituait une atteinte au droit de propriété.

Il n'existe donc très peu de possibilités pour que les processus de régularisation et de titrement débouchent réellement, sauf après de très longs processus judiciaires devant les juridictions ordinaires.

Bien souvent après le passage du cadastre, les conflits sont même exacerbés entre propriétaires, rendant les figures de médiateurs fondamentales pour apaiser les conflits. C'est dans cette perspective que des professions comme notaires et géomètres ont un rôle à jouer, étant des intermédiaires entre les institutions et les particuliers lors des transactions immobilières.

## **6- Le rôle des professions intermédiaires dans la reconnaissance et la transmission des droits de propriété**

Les professions intermédiaires concernées par la sécurisation du droit de propriété, en particulier par sa reconnaissance et sa transmission sont d'une part les géomètres-experts (a), d'autre part les notaires (b).

### **a- Les géomètres-experts**

L'un des problèmes les plus graves du Guatemala dans le domaine du cadastre est qu'il n'existe pas de professionnels formés pour les tâches d'arpentage et de mise à jour du cadastre. Au-delà du problème de compétences professionnelles, l'enjeu est aussi de mettre en évidence le rôle que joue ces professions dans la maintenance du cadastre, la résolution de conflits en première instance et comme agents garants de la sécurité juridique d'un point de vue géographique et de localisation des propriétés.

L'établissement du cadastre et la mise en place d'une plateforme intégrant le registre et le cadastre pousse à la mise en place d'une profession de géomètre réunissant ces caractéristiques.

Pour répondre aux problèmes cadastraux, une nouvelle profession d'ingénieur a été créée en 2006 au Guatemala, l'Ingénieur-géomètre en administration des terres. Leur formation est assurée par l'Université San Carlos de Guatemala, dans trois centres régionaux du pays (CUNOC à Quetzaltenango, CUDEP dans le Petén et CUNORI à Chiquimula). La mise en œuvre de ce cursus a été soutenue par un financement des Pays-Bas et a bénéficié d'appuis techniques de la France. Ce cursus vient couronner la stratégie de formation du RIC et se place dans le

cadre de la politique foncière définie depuis les Accords de paix (en particulier, l'Accord sur les Aspects sociaux, économiques et la situation agraire) qui reconnaît l'importance d'un système cadastral efficace pour soutenir le développement du pays. La nécessité de cette formation professionnelle est soulignée expressément dans la loi relative au cadastre, qui fait référence aux besoins de former la main d'œuvre destinée aux opérations cadastrales. Le cursus universitaire, qui offre une sortie intermédiaire au niveau technicien géomètre (l'équivalent d'un BTS) donne aux étudiants la possibilité de se former académiquement sur les questions foncières d'un point de vue technique, social, juridique et économique. Cette formation permet de travailler dans les organes de l'Etat ou du secteur privé dans le domaine de l'administration des terres (les municipalités, les organisations non gouvernementales par exemple) et dans les activités liées au cadastre. Le cursus est à la fois technique, permettant aux étudiants de se préparer à la mise en œuvre des processus de cadastre et de gestion foncière tout en ayant la capacité de comprendre les problématiques foncières, aussi bien que juridique et social, leur permettant d'appréhender les conflits que le processus est susceptible de faire naître, et éventuellement de proposer les premières solutions pour les régler.

Le cursus d'ingénieur s'inscrit dans le contexte global de la profession de géomètre définie par la Fédération internationale des géomètres (FIG) comme profession *« en charge de lever et gérer l'information territoriale et géographique afin de l'utiliser pour la planification et de la mise en œuvre d'une administration du territoire efficace... »*.

Dans ce contexte, les géomètres sont des professionnels qui possèdent des connaissances leur permettant de donner des conseils sur la gestion, l'utilisation des terres et de la propriété dans les zones rurales et urbaines développées ou sous-développées.

En 2013 a été diplômée la première promotion d'ingénieur géomètres, qui ont très vite été absorbés par le secteur privé, notamment les entreprises en charge d'établir le cadastre.

Au-delà de la formation et de l'amélioration des compétences que cette formation apporte au Guatemala, l'un des éléments les plus importants est la volonté de structurer leur rôle dans le cadre d'une transaction immobilière. Ce qui signifie que l'on doit permettre au géomètre d'être capable de mesurer de façon précise l'immeuble qui est à l'objet de la vente. Ces mesures sont excessivement importantes car lorsqu'on achète une « maison » ce qu'on achète en réalité c'est l'immeuble (terrain) avec les constructions qui y sont érigées. Dans ce sens, il est fondamental d'organiser l'action du géomètre pour qu'il puisse effectuer des opérations scientifiques, administratives, légales et techniques dans le cadre de travaux liés à l'établissement du droit de propriété. Il est ainsi un expert du droit foncier.

A côté des géomètres, la profession notariale paraît également jouer un rôle crucial dans la reconnaissance et la transmission du droit de propriété.

#### **b- Les notaires**

Au Guatemala, comme d'ailleurs en France, le notariat a un rôle crucial à jouer s'agissant de la reconnaissance et la transmission du droit de propriété. Ce rôle se mesure donc à deux moments.

Lors de la reconnaissance du droit de propriété, les notaires ont un rôle fondamental à jouer dans la mesure où, en principe, ils devraient intervenir dans le processus qui vise à faire coïncider l'enregistrement de la parcelle dans le RIC



et dans le RGP. Il est en effet en principe de leur responsabilité de s'assurer de la concordance des deux inscriptions, de façon à ce que l'assiette sur laquelle s'exerce la propriété soit définie de façon précise et exacte.

Cependant, force est de constater que les notaires du Guatemala, sans doute su fait qu'ils cumulent leur fonction avec celle d'avocat, paraissent délaissier ces questions. De ce point de vue, la préconisation consistant à prohiber ce cumul ainsi que celle qui tient au développement de leur responsabilité individuelle mais surtout collective, peut être de nature à les rendre plus actifs dans ce domaine.

Mais les notaires jouent un rôle également au moment de la transmission de la propriété. C'est eux qui sont en principe responsables de l'inscription de la mutation au RGP, de sorte que ce dernier reste actualisé et porte la marque des différentes mutations dont la parcelle a fait l'objet. Cela permet également de connaître avec certitude l'identité du légitime propriétaire. Or il apparaît qu'ici également, les notaires ne s'acquittent que très imparfaitement de leur obligation. C'est sans doute lié au fait qu'ils se considèrent d'abord comme les avocats de leur client avant d'être des officiers publics délégués d'une mission de service public que l'Etat leur confère. Il en résulte que, somme toute, la question de la sécurisation de la transmission reste, pour eux, relativement accessoire. Ils sont sans doute encouragés dans cette passivité par le fait que l'enregistrement de la mutation n'est pas sans conséquences pour leurs clients, conséquences fiscales en particulier : en effet, dès lors que la propriété est enregistrée au RGP, que la parcelle est cadastrée de façon précise au RIC, alors non seulement la base de taxation est connue, mais celui qui en est redevable également. Or dans un pays où demeure, par tradition, un caractère informel à la propriété, les clients comprennent mal d'être redevables d'une juste imposition. A cela s'ajoute également le fait que le Guatemala est un pays de tradition libérale, dans lequel

la légitimité de l'intervention de l'Etat, et partant de l'impôt, est encore largement discutée.

Aujourd'hui, au Guatemala, tout se passe comme si les instruments techniques existaient (même s'ils méritent, on l'a dit, d'être améliorés et rendus plus efficaces) mais que leur mise en œuvre était très imparfaite, faute en particulier pour les notaires de jouer leur rôle dans ce processus. C'est la raison pour laquelle nous préconisons d'agir sur cette profession. Au stade de développement des instruments de sécurisation du droit de propriété, et après la création d'une profession de géomètres professionnels, il semble que le notariat soit un levier fondamental permettant la mise en œuvre pleine, entière et réelle des outils existant afin d'assurer la sécurisation du droit de propriété. C'est la raison pour laquelle une réorganisation de la profession paraît nécessaire, même si d'autres systèmes pourraient être envisagés, comme l'assurance titre de propriété, dont nous verrons toutefois qu'il s'agit d'une solution imparfaite, a fortiori dans un système juridique de droit continental qui connaît déjà des notaires.

## **7- La nécessaire réorganisation de la profession notariale**

La profession notariale au Guatemala souffre d'un handicap de taille, la confusion des professions d'avocat et de notaire (a). Le système français pourrait apporter des solutions pour remédier à ces difficultés (b), ce que les pouvoirs publics au Guatemala semblent eux-mêmes souhaiter (c).

## a- La confusion des professions de notaire et d'avocat et ses conséquences

Une des particularités du Guatemala réside dans le fait que les professions d'avocat et de notaire sont confondues. Plus exactement il s'agit de deux professions distinctes, mais qui sont le plus souvent exercées simultanément par la même personne. Cette confusion des professions sur une même tête n'est pas sans poser de difficulté. En effet, le rôle et les obligations des deux professions sont distincts. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter aux vifs débats qui ont agité ces deux professions en France lorsqu'une commission s'est penchée sur les professions du droit en 2009<sup>36</sup>. En effet, toute à sa volonté de moderniser les professions du droit, cette commission a suggéré d'une part une plus grande ouverture de la profession notariale aux avocats notamment, mais également qu'une bonne part de la formation des professions du droit soit « mutualisée ». Les réponses du notariat à ces propositions ne laissent guère de place au doute : « ...la fusion des professions ne pouvait qu'ouvrir les portes de l'Europe continentale aux grands cabinets anglo-américains et au système de droit qu'ils pratiquent... »<sup>37</sup>. Ainsi, dans la tradition juridique continentale, les deux professions ne sauraient être mélangées, confondues.

Cette impossibilité résulte pour l'essentiel du fait qu'elles exercent en réalité deux métiers bien différents : l'avocat, professionnel libéral à part entière, est chargé de la défense des intérêts que son client lui a confiés. C'est par son intermédiaire que s'exercent les fameux droits de la défense. Le notaire, quant à lui, agit en sa qualité d'officier public, titulaire d'une investiture de l'Etat et gardien du sceaux de la République, dont il revêt ses actes. Il est garant de l'authenticité de ses actes, qui font foi jusqu'à inscription de faux. Il est en

---

<sup>36</sup> J.-M. Darrois, *Rapport sur les professions du droit*, mission confiée par le Président de la République, [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/rap\\_com\\_darrois\\_20090408.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rap_com_darrois_20090408.pdf)

<sup>37</sup> J.-P. Ferret, Président du Conseil Supérieur du Notariat, *Adresse au Garde des Sceaux*, Etats Généraux du Notariat, 28 janvier 2010, <http://www.notaires.fr/notaires/media/document/605/131>

particulier chargé, en matière immobilière, d'assurer la publication des mutations dont fait l'objet l'immeuble.

Ces missions, pour éminentes qu'elles soient chacune, n'en sont pas moins profondément différentes. Leurs natures même les séparent : l'une est une mission au service d'intérêts privés, l'autre une mission de service public (même si, bien évidemment, les barreaux contribuent au service public de la justice). C'est donc une distinction presque philosophique qui existe entre ces deux professions qui explique que leur séparation paraisse en quelque sorte naturelle et inéluctable.

Il est vrai que la situation du Guatemala est singulière : en effet, les professions n'y sont pas mélangées, elles peuvent simplement être simultanément exercées par le même professionnel du droit. Ainsi le plus souvent les avocats sont-ils dans le même temps notaires : chargés de défendre les intérêts de leur client, ils doivent également intervenir au profit de l'Etat, parfois au détriment de ce même client. Dans un pays d'où la corruption n'est pas absente et dans lequel la culture de l'Etat reste balbutiante, on imagine rapidement les tentations. Pourquoi ainsi un avocat déclarerait-il la valeur réelle d'un immeuble objet d'une transaction lors de son enregistrement, alors même qu'il en découlera une taxation supérieure pour son client ? Quelle schizophrénie pour le professionnel du droit !

Cette « confusion » des rôles a des conséquences au-delà même des difficultés à exercer simultanément ces deux missions. En effet, puisque certains cumulent les deux qualités, alors tous le veulent. Cela explique sans doute en partie la raison pour laquelle le nombre de notaires au Guatemala est très important. Qu'on en juge : alors que la France connaît 9256 notaires pour 65,5 millions d'habitants, le Guatemala compte quant à lui 12934 notaires pour 14 millions d'habitants. Et ce nombre très élevé de notaires n'est pas un tropisme régional :

ainsi le Mexique ne compte-t-il « que » 3500 notaires pour 112,5 millions d'habitants, la Colombie 873 notaires pour 46 millions d'habitants<sup>38</sup>.

Si ce nombre important de notaires est étonnant, il n'est pas sans conséquences sur l'organisation de la profession. En effet, avec une population de professionnels si importante, comment s'assurer du respect par chacun d'entre eux des règles déontologiques et d'organisation de la profession ? Comment par ailleurs s'assurer que tous disposent d'une formation initiale et continue de qualité, garante d'une compétence réelle et actualisée ? La conséquence de ces incertitudes est plus grande encore dès lors que l'on a conscience du fait que ces deux dimensions sont cruciales dès lors que l'on tente de mettre en place un système de responsabilité collective de la profession, seul à même de faire naître une spirale vertueuse et de faire en sorte que les notaires eux-mêmes aient intérêt à ce que leur travail soit de qualité, et partant que la sécurité de leurs actes soit la meilleure possible.

De ce point de vue, le système français tel qu'il s'est progressivement développé, pourrait sans aucun doute apporter un certain nombre de solutions.

#### **b- Les apports possibles du système notarial français**

Le système notarial français, tel qu'il est aujourd'hui organisé, paraît être de nature à permettre d'éviter les écueils rencontrés par la profession au Guatemala. Cette organisation repose, pour l'essentiel, sur les ordonnances du 28 juin 1945 relative à la discipline, et celle du 2 novembre 1945 sur l'organisation proprement dite de la profession.

---

<sup>38</sup> Il est vrai que, globalement, le nombre de notaires reste très important dans les pays d'Amérique centrale : 7676 pour 4 millions d'habitants au Costa Rica par exemple.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 reprend la définition du notaire donnée par la loi du 25 Ventôse an XI (16 mars 1803) puis met en place l'organisation des institutions de la profession : Chambres départementales, Conseils régionaux et Conseil supérieur du Notariat et précisant les attributions de chacune.

Du point de vue qui nous occupe, le notariat français connaît des particularités très nettes par rapport à ce qui existe dans d'autres pays, au Guatemala en particulier. En effet, l'originalité de la profession tient d'une part à l'investiture publique dont bénéficient chacun des notaires (i), d'autre part à un régime de responsabilité assez efficace (en particulier dans sa dimension préventive) (ii).

#### **i- Une investiture publique**

Le notaire français, officier public délégué par l'autorité publique pour conférer l'authenticité<sup>39</sup> aux actes de toutes les personnes, publiques ou privées. Cette investiture fait du notaire un officier public. Cependant, il n'est en aucun cas fonctionnaire, car, par certains aspects, ses activités constituent une activité libérale. Le notaire est donc un officier public mais également un professionnel libéral. Sa qualité d'officier public lui est conférée par l'ordonnance du 2 novembre 1945 par laquelle la puissance publique lui délègue une parcelle de son autorité. Il l'exerce sous la tutelle du Garde des Sceaux et le contrôle des Parquets mais dispose du pouvoir de conférer directement l'authenticité aux actes qu'il reçoit.

Officier public, le notaire exerce, dans le même temps, une profession libérale. La loi du 22 mars 2012, dans son article 29 a, pour la première fois, donné une

---

<sup>39</sup> Sur l'authenticité, voir L. Aynès, *L'authenticité, droit, histoire, philosophie*, La Doc. Française, 2<sup>ème</sup> éd., 2014

définition de la « profession libérale »<sup>40</sup>. Toutefois, malgré le caractère récent de cette définition, il a toujours été admis que le notaire n'était nullement un fonctionnaire public. Le caractère libéral de son activité résulte de différents textes, notamment du préambule du règlement national des notaires qui précise que le notaire assure son service « dans le cadre d'une profession libérale ».

Cette double qualité du notaire n'est pas sans conséquence. En effet, en sa qualité de professionnel libéral, il est personnellement responsable de la manière dont il exerce ses activités. Cette responsabilité présente une particularité qui assure la meilleure qualité aux actes authentiques qu'il reçoit.

## ii- Une responsabilité professionnelle collective

En effet, dès la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, les notaires ont pris conscience de l'accroissement des obligations auxquelles ils sont tenus et, partant, de la nécessité d'être assuré contre les risques de leur responsabilité. C'est ainsi qu'une proposition de loi déposée en 1912 prévoyait, déjà une responsabilité collective de la profession. Cette dernière n'a été adoptée qu'en 1934, par la loi du 25 janvier, qui institue une garantie collective des notaires. Cet embryon de garantie collective n'a toutefois pas eu l'effet escompté, en particulier car la responsabilité professionnelle en était exclue. En 1955, prenant acte de cette insuffisance, les pouvoirs publics réforment le système en couvrant plus largement les dépôts mais surtout en décidant que les conséquences pécuniaires de la responsabilité

---

<sup>40</sup> « Les professions libérales groupent les personnes exerçant à titre habituel, de manière indépendante et sous leur responsabilité, une activité de nature généralement civile ayant pour objet d'assurer, dans l'intérêt du client ou du public, des prestations principalement intellectuelles, techniques ou de soins mises en œuvre au moyen de qualifications professionnelles appropriées et dans le respect de principes éthiques ou d'une déontologie professionnelle, sans préjudice des dispositions législatives applicables aux autres formes de travail indépendant » - Loi n°2012-387 de modernisation des professions judiciaires et juridiques, du 22 mars 2012, article 29.

civile sont garanties<sup>41</sup>. Cette garantie collective ne permet pas de prendre en charge tous les dommages que les notaires pourraient causer. En particulier sont exclues de la garantie collective les opérations anormales. Cependant, il est arrivé, à plusieurs reprises depuis 1956, que des sinistres importants conduisent à faire appel directement à tous les notaires de France pour assurer la réalité de cette garantie collective. Le fondement de cette garantie collective est d'assurer l'entière sécurité des clients du notaire, y compris si ce dernier s'avérait insolvable. Dans cette hypothèse, c'est toute la profession qui se substitue au confrère défaillant.

L'existence de cette responsabilité collective n'exclut nullement l'exigence pour les notaires de souscrire une assurance de responsabilité qui leur permet de faire face aux conséquences de leurs erreurs ou négligences. Le décret du 20 mai 1955, tout en instituant la garantie collective, prévoit, dans son article 13, l'obligation pour les notaires de souscrire une telle assurance. La pratique notariale a par ailleurs conduit à la mise en place de comités de contentieux dans certaines régions, qui examinent les situations litigieuses ce qui permet d'accélérer le règlement des indemnités liées à des fautes professionnelles.

Ce dispositif, brièvement décrit, présente un avantage certain dans la mesure où il contraint les notaires, les uns par rapport aux autres, à adopter des comportements vertueux. Cette sorte d'autorégulation de la profession pourrait être riche d'enseignement au Guatemala, où le mélange des prérogatives entre le notaire et l'avocat peut conduire à certaines difficultés. En définitive, dans le système français, chaque notaire est concerné par la manière dont son confrère exerce sa profession, car il devra, potentiellement, supporter les conséquences de ces défaillances. Pour que ce système puisse réellement fonctionner, il convient du coup que chaque notaire puisse s'assurer du mode d'exercice de ses confrères.

---

<sup>41</sup> Décrets du 20 mai 1955, n°55-604 et du 29 février 1956, n°56-220.



C'est ce qui justifie l'existence et le renforcement de l'efficacité des contrôles internes, sans lesquels cette garantie collective ne saurait se concevoir.

Il est en effet absolument crucial, pour que les garanties collectives et individuelles puissent exister, que les notaires respectent tous les obligations de leur état. C'est la raison pour laquelle, en 1973, à la demande de la profession elle-même, consciente des enjeux, les pouvoirs publics ont renforcé les règles disciplinaires. C'est ainsi que le dispositif des inspections réalisées par des confrères (directement intéressés par la question) s'est développé. Le caractère vertueux de cette juxtaposition d'une assurance personnelle de responsabilité avec une garantie collective présente un autre caractère vertueux : toute la profession, en effet, a le plus grand intérêt à s'assurer de la compétence la meilleure de ses membres, ce qui implique que la formation des initiale des futurs notaires comme la formations continue des notaires et collaborateurs des offices soit assurée de la façon la plus efficiente.

### **c- Une attente manifestée dans le pays**

Les différents entretiens menés sur le terrain avec des notaires, des universitaires, des membres des différents registres et services publics chargés de l'aménagement foncier<sup>42</sup> ont manifesté que tous les professionnels impliqués

---

<sup>42</sup> Ont notamment été rencontrés des membres du Registre du Cadastre, du Registre de la propriété, du Cadastre fiscal, du Conseil Supérieur des notaires et avocats, de Secrétariat au Plan, du Secrétariat aux affaires foncières, de l'Université San Carlos et des notaires concernés par ces questions de sécurisation du droit de propriété et ayant accepté de nous rencontrer. Au surplus une réunion de présentation et d'échange a été organisée au SEGEPLAN (Secrétariat d'Etat à la planification et à la programmation de la Présidence de la République du Guatemala, en charge notamment de la planification du développement) à destination de tous les interlocuteurs intéressés et tenue le 5 novembre 2013. Voir liste des personnes rencontrées dans le cadre de la présente étude.

dans la sécurisation du droit de propriété font le même constat : les notaires guatémaltèques sont d'une part mal formés, d'autre part qu'ils ne paraissent pas réellement conscients des obligations liées à la dimension publique de leur activité. La lettre des notaires de France dans le monde rapporte que le Guatemala souhaite engager une réforme du droit notarial permettant d'améliorer le système de contrôle et de transparence au sein de la profession<sup>43</sup>.

Face à ce constat largement unanime, il nous a paru utile de chercher quelles solutions pourraient utilement être proposées afin de participer à l'amélioration de la sécurisation du droit de propriété. C'est ainsi que nous avons envisagé deux solutions principales : la première, d'inspiration anglo-saxonne, est constituée par l'assurance titre de propriété qui n'existe pas au Guatemala, comme nous l'a confirmé la *Superintendencia de Bancos de Guatemala* (8). La seconde, inspirée du droit continental, vise à rendre plus efficace les opérations de titrement qui pourraient être réalisées, ce qui implique un renforcement de l'organisation et de la formation des notaires (9). Ce sont ces deux propositions qui feront l'objet des deux derniers points, prospectifs, de cette étude.

## **8- L'assurance titre de propriété, une piste possible pour améliorer la sécurisation du droit de propriété ?**

Une des problématiques communes à tous les mécanismes qui visent à protéger la propriété foncière est, une fois les outils élémentaires de cadastre et de registre mis en place, de s'assurer de leur bon fonctionnement dans le temps. Il importe à cet égard que toute modification, qu'elle concerne le bien lui-même ou plus fréquemment les droits sur celui-ci, soit correctement enregistrée. Cette phase est aussi nécessaire que la première (i.e. l'instauration des outils d'identification et d'enregistrement des droits de propriété) pour améliorer la protection des

---

<sup>43</sup> La lettre des notaires de France dans le monde – Action internationale du notariat français, n°7, p.1

acquéreurs de biens immobiliers contre des évictions possibles de tiers, et leur permettre, ainsi qu'à leurs prêteurs, d'utiliser leurs titres comme collatéral auprès des institutions bancaires<sup>44</sup>.

A cet égard, certains pays (la majorité des pays de droit continental<sup>45</sup>) ont fait le choix de recourir à des notaires, professionnels du Droit, détenteurs d'une fonction publique et nommés par l'État, dont la France est l'exemple le plus topique<sup>46</sup>. Associés à des mécanismes publics et fiables d'enregistrement (Conservation des hypothèques en France), les notaires - officiers publics<sup>47</sup> - participent d'une mission d'intérêt général en garantissant la légalité et la sécurité juridique des actes relatifs aux transactions immobilières et leur bon enregistrement sur le registre des droits immobiliers.

---

<sup>44</sup> Ce sont les deux critères principaux retenus comme définition de la sécurité de la propriété foncière par la Banque Mondiale, soit dans une approche économique libérale et à tendance anglo-saxonne (cf. Rapport « doing business » 2014, United States, p. 44).

<sup>45</sup> Cf. Les notes stratégiques de l'Institut Choiseul, « *Le notariat européen en danger* », P. LOROT, p.11.

<sup>46</sup> La définition officielle du notaire en France résulte de l'article 1er de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat :

« *Les notaires sont les officiers publics établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique, et pour en assurer la date, en conserver le dépôt, en délivrer grosses et expéditions* ».

Selon l'Union internationale du notariat, le notaire est ainsi un « professionnel du droit, détenteur d'une fonction publique, nommé par l'État pour donner le caractère d'authenticité aux actes et aux affaires juridiques contenues dans les documents qu'il rédige ainsi que pour porter conseil à ceux qui ont recours à ses services ».

<sup>47</sup> Sans être pour autant des fonctionnaires (*civil servants*) : les notaires en France sont une profession libérale. La profession est néanmoins fortement encadrée par les pouvoirs publics qui attribuent des charges publiques aux notaires, et les nomme ( par le Ministre de la Justice).

A rebours de cette réponse publique ou semi-publique, d'autres pays, en particulier les États-Unis, ont, pour des raisons politiques et idéologiques (fédéralisme et confiance dans l'initiative privée) laissé au contraire prospérer des mécanismes strictement privés de sécurisation des chaînes translatives de propriété.

Parmi ces mécanismes, le plus notable est celui de l'assurance titre de propriété « *Title insurance* »- qui occupe une place majeure sur le marché des transactions immobilières, puisqu'une telle assurance, bien que juridiquement non obligatoire, est présente dans plus de 85% des ventes aux États-Unis<sup>48</sup>. (Elle est en pratique exigée par les organismes financiers dès lors qu'il y a un prêt dans l'opération immobilière)

Il est d'autant plus intéressant d'étudier les grandes lignes de l'assurance titre de propriété dans le cadre de cette étude qu'elle apparaît de prime abord comme un outil « curatif » des défauts d'enregistrement, ce qui semble l'opposer au système du notariat, qui apparaît davantage « préventif » de l'émergence de ces défauts. Ce type d'assurance a en effet pour objet principal d'indemniser les pertes et dommages que pourrait subir le propriétaire ou l'organisme qui a accordé un prêt immobilier en raison d'un défaut du titre de propriété qui limite ou empêche le transfert de la propriété ou qui en affecte les conditions de sa jouissance.

---

<sup>48</sup> Benito Arrunada, "A Transaction-Cost view of Title Insurance and its Role in Different Legal Systems", p.5, Published in The Geneva Papers of Risk and Insurance, 27 :4, October 2002, pp.582-601.

Elle n'est en outre, à ce stade, pas du tout présente au Guatemala, comme l'a indiqué aux représentants de la mission l'organe de surveillance et de contrôle des banques et des assurances (*Superintendencia de Bancos de Guatemala*<sup>49</sup>).

L'examen des raisons du développement de l'assurance titre de propriété aux Etats-Unis (a) permettra d'établir que ce mécanisme pourrait permettre de sécuriser la propriété. Le fonctionnement et le coût de l'assurance titre de propriété (b) expliquent ses faiblesses (c) et partant justifient que d'autres préconisations soient faites au Guatemala.

#### **a- Raisons d'être du développement de l'assurance titre de propriété aux États-Unis**

Plusieurs raisons ont contribué au développement de mécanismes d'assurance titre de propriété aux Etats-Unis: diversité des mécanismes d'enregistrement et de publicité foncière (i), absence d'harmonisation des règles applicables (ii). Ces données expliquent que l'assurance titre de propriété ait été envisagée comme un remède à l'insécurité juridique des titres (iii).

##### **i- Une grande diversité des mécanismes d'enregistrement et de publicité foncière**

Fondamentalement, les règles régissant l'enregistrement des droits de propriété relèvent en grande partie de la compétence de chaque État, et non du niveau fédéral.

---

<sup>49</sup> Réunion le 4 novembre 2013 avec M. César Enrique Marroquin Fernandez, Directeur du Département des études et M. Carlos Humberto Oliva Murcia, Superviseur, Département des études.

Dès lors, chaque État possède ses propres critères non seulement d'indexation géographique, mais encore de système pour répertorier les droits de propriété. Les variations concernent l'architecture d'ensemble du système : certains États ont fait le choix d'un système d'enregistrement proche du système de Torrens et du livre foncier allemand<sup>50</sup>, tandis qu'une grande majorité a adopté un mécanisme proche d'un système de simple publicité foncière (« recording ») aux conséquences juridiques cependant variables selon les États<sup>51</sup>. Certains États sont en effet régis par le « *race statute* » selon lequel la personne qui publie en premier voit son droit opposable à toute autre personne (Delaware, North Carolina, Louisiana), tandis que d'autres optent pour le « *notice statute* » ou des combinaisons du « *race and notice statutes* » afin de permettre d'accorder des droits aux acquéreurs de bonne foi en cas de vente successives.

Plus encore, les variations concernent également les instances en charge de l'enregistrement des droits de propriété, des informations cadastrales sur les biens et des mutations portant sur les immeubles: elles peuvent être réparties entre plusieurs instances gouvernementales locales, auprès des comtés, des collecteurs de taxes ou des instances chargées du simple enregistrement des mutations (mais non de la première propriété et donc du cadastre)<sup>52</sup>.

## **ii- Absence d'harmonisation totale des règles relatives aux transactions immobilières et des acteurs y participant**

---

<sup>50</sup> Minnesota, Massachusetts, Colorado, Georgia, Hawaii, New York, North Carolina, Ohio and Washington. États qui utilisent un système de « registration » à l'opposé du « recording ». Source: wikipedia « Torrens Title »

<sup>51</sup> Source Wikipedia Recording Real estate

<sup>52</sup> « *A consumer's guide to Mortgage settlement Costs* », The Federal Reserve Board, p. 13

A la première raison évoquée, il convient d'en ajouter une autre : les règles relatives aux transactions immobilières varient encore notablement selon les États, même si, sur ce point, il faut convenir qu'il y a eu récemment un effort d'harmonisation fédérale<sup>53</sup>.

C'est le cas notamment des personnes en charge de réaliser les recherches sur la validité des titres de propriété et d'enregistrer les mutations (conveyances) après la conclusion de la vente définitive (closing ou settlement) : dans le passé, avant les harmonisations fédérales, les personnes en charge de ces procédures pouvaient fort bien être les parties elles-mêmes que des avocats spécialisés dans ces matières (les Etats-Unis ne connaissant pas de mécanisme équivalent au notaire du droit continental). Encore aujourd'hui, ces actes matériels et juridiques de recherche de titre, de vérification et d'enregistrement peuvent être dévolus à des personnes diverses : « *Title agents* » (représentants des compagnies d'assurance titre de propriété), « *attorneys* » (avocats spécialisés dans ces domaines), « *escrows* » (personne morale qui reçoit les fonds et les titres en dépôt) ou tout autre spécialiste<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Par exemple le « *Statutes of Frauds* » qui exige que l'acte de vente soit réalisé par écrit, le « *Federal Fair Housing Act* » qui interdit les discriminations liées à la race, la religion...et plus récemment, et de façon plus importante, « *The Real Estate Settlement Procedures Act* » qui vient encadrer les pratiques des intervenants à la transaction immobilière= amélioration de l'information du consommateur sur les coûts de la transaction, interdiction des rétrocessions entre les différents intervenants qui pourraient être en conflits d'intérêt, interdiction d'imposer le choix d'un organisme prêteur ou d'une titre insurance...cf. Us Department of Housing and Urban Development (HUD)

[http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program\\_offices/housing/rmra/res/respa\\_hm](http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/housing/rmra/res/respa_hm)

<sup>54</sup> Cf. « *A consumer's guide to Mortgage settlement Costs* », précité, p. 13.

### iii- L'assurance titre de propriété comme remède à l'insécurité juridique sur les titres

La grande diversité des procédures relatives aux droits immobiliers selon les Etats a créé un contexte dans lequel les erreurs et les omissions peuvent surgir aisément. L'American Land Title Association (organisme représentant l'industrie de l'assurance titre de propriété) considère ainsi qu'encore aujourd'hui plus d'un tiers des recherches sur les titres de propriété révèlent un défaut sur le titre, plus ou moins important.<sup>55</sup>

Cette source d'insécurité juridique notable pour les usagers a ainsi contribué largement au développement et à l'essor de l'assurance titre de propriété.

Selon B. Arrunada<sup>56</sup>, son essor est particulièrement marqué après la Seconde Guerre Mondiale, quand les organismes financiers accordant des crédits ont exigé un degré de sécurité et de standardisation élevés des titres de propriété afin de pouvoir valablement introduire leurs créances hypothécaires sur le marché secondaire des « *mortgages* »<sup>57</sup>. cf. schéma ci-dessous :

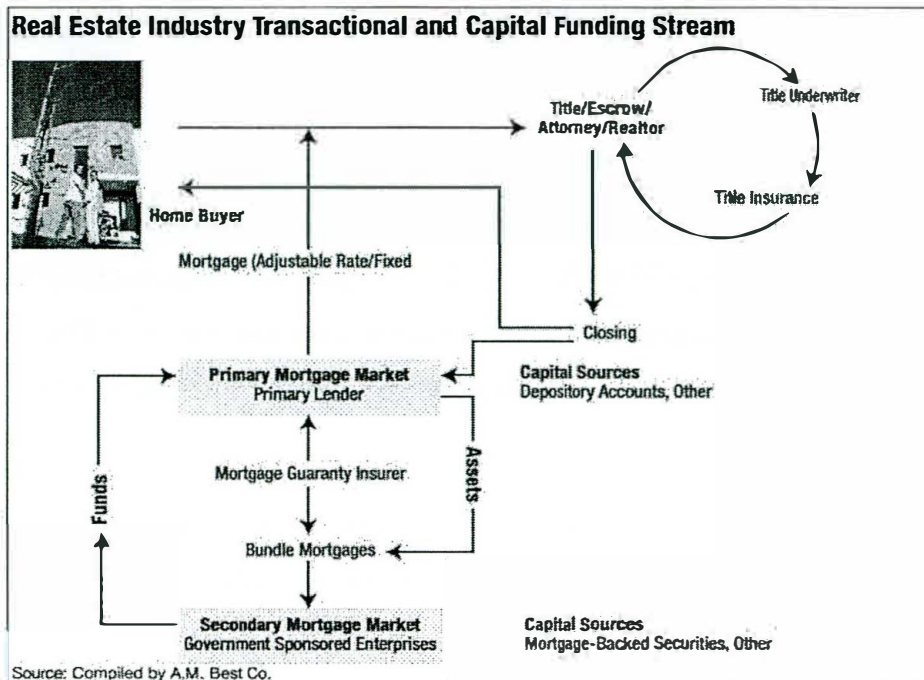
---

<sup>55</sup> American Land Title Association, <http://www.homeclosing101.org/whynneed.cfm>

<sup>56</sup> *A Transaction-Cost View of Title Insurance*, précité, p. 4.

<sup>57</sup> cf. également le rapport du GAO, United States Government Accountability Office (GAO) April 2007, « *Title Insurance- Actions Needed to improve Oversight of the Title Insudustry and Better Protect Consumers* », p. 7.





L'utilité de l'assurance titre sur le marché secondaire-Source AM Best

En couvrant les risques de défaut des titres de propriété, l'assurance titre de propriété a permis de procurer un minimum de sécurité aux créances hypothécaires assises sur le bien immobilier.

Ceci étant, c'est surtout l'émergence d'une pratique de recherche de la validité des titres de propriété, intitulée « *Title search* », par les compagnies d'assurance titre qui a surtout permis de conférer la sécurité juridique requise.

Face à la grande diversité et à la piètre qualité d'enregistrement des données relatives aux droits immobiliers et aux transactions immobilières dans les différents Etats, les compagnies d'assurance ont rapidement décidé de faire précéder l'émission de leur police d'assurance d'une recherche extrêmement poussée sur l'origine et la validité du titre qu'elles étaient amenées à garantir. En pratique, les compagnies d'assurance rémunèrent des intermédiaires ou leurs agents pour effectuer localement ces « *Title search* ».

Cette « *Title search* », qui, d'un point de vue assurantiel revient à opérer une bonne sélection du risques est devenue la caractéristique majeure de l'assurance titre de propriété et son principal coût (cf. infra). L'assureur refuse en effet d'accorder la police d'assurance titre ou ne l'accorde qu'avec des exclusions, si les défauts relevés par la « *Title search* » n'ont pas été levés. La découverte d'un défaut important pendant la « *Title search* » peut même empêcher la vente de se tenir.

Pour pallier les défauts de l'absence d'uniformisation des procédés d'enregistrement des titres de propriété les compagnies d'assurance ont également mis en place leurs propres bases de données, les « *title plants* » se constituant ainsi, parfois avec l'encouragement des Etats<sup>58</sup>, des archives privées obtenues à partir des différentes sources d'information publiques. (cf. infra). Comme ces « *Title Plants* » sont harmonisés et d'une meilleure qualité que les données d'enregistrement public, ceci a aussi largement contribué à accroître l'uniformisation et la sécurité des données.

#### **b- Fonctionnement pratique et coût de l'assurance titre de propriété**

L'assurance titre de propriété, initialement conçue comme une assurance indemnitaire « *curative* » (i), est désormais conçue comme un instrument « *préventif* » (ii). Son coût est très variable, et reste difficile à appréhender (iii).

---

<sup>58</sup> Ces Title Plants sont au demeurant parfois imposés par les Etats eux mêmes. cf. « *Market Growth and Barriers to Entry: Evidence from the Title Insurance industry* », Martin Boyer and Ch. Nyce, Assurances et gestion des risques, vol.78 (3-4), octobre 2010-janvier 2011, 283-315.

**i- Une assurance initialement conçue comme une assurance indemnitaire « curative »**

A l'origine, l'assurance titre de propriété était conçue principalement comme une assurance de dommages. En ce sens sa pour fonction première est d'indemniser, de compenser le préjudice affectant le patrimoine de l'assuré en cas de réalisation d'un risque aléatoire, un défaut non connu sur le titre de propriété, par exemple<sup>59</sup>:

- erreurs dans les enregistrements publics, incluant une description erronée du bien,
- actions légales pendantes contre la propriété pouvant affecter le nouveau propriétaire,
- obligations, servitudes non apparentes,
- taxes impayées,
- hypothèques non éteintes,
- plaintes d'héritiers connus ou inconnus, de créiteurs qui n'auraient pas été désintéressés,
- fraudes des vendeurs (usurpation d'identité /vente successive...)....

Moyennant le paiement d'une prime unique au moment de la conclusion de la vente définitive (closing), l'assuré, qu'il soit le propriétaire ou l'organisme

---

<sup>59</sup> Cf. Police Type de propriétaire « Owner Policy » de l'American Land Title Insurance. cf. également, NAIC (National Association of Insurance Commissioners), Title insurance, Protecting your home against unknown Title defects.

financier<sup>60</sup>, se voit conférer la garantie selon laquelle, en cas de remise en cause de ses droits de propriété sur la chose, l'assureur lui versera une indemnité correspondant à la perte subie- dans la limite de la somme contractuellement assurée (en général la valeur du bien), ainsi que, le cas échéant, le remboursement des frais d'avocat et de justice.

La garantie accordée dure tant que l'assuré conserve la propriété ou un intérêt sur le bien couvert (Owner's policy) ou tant que le crédit n'est pas remboursé (Loan policy).

A ce stade, elle se distingue déjà des autres formes d'assurance dommages (Property and casualty) dans la mesure où elle a une prime unique et pour fonction de couvrir des événements passés, qui doivent rester inconnus des assurés (pour conserver leur caractère aléatoire) et non des événements futurs, comme c'est le cas d'une assurance de dommage classique.

Mais son particularisme s'est accru avec l'importance fondamentale prise par l'opération de « *Title search* ».

## ii- Une assurance titre de propriété qui est devenue une assurance « préventive »

Comme cela a été évoqué plus haut, l'essentiel de l'assurance titre de propriété passe désormais par cette phase de recherche sur la qualité des titres pour en éliminer, résorber ou purger les défauts connus.

---

<sup>60</sup> Ce qui correspond aux deux grands types d'assurance titre de propriété : l'assurance de propriété du propriétaire (Owner's policy Title Insurance) et celle de l'organisme financier prêteur, qui lui sert de garantie ( Loan policy Title Insurance). Cf. sur le site de l'ALTA (American Land Title Association) les modèles type.

Par ce travail méticuleux, les assureurs cherchent à identifier tous les défauts qui existent sur le titre de propriété avant la vente définitive (closing) afin de pouvoir purger ces vices lorsque cela est possible ou, à défaut, les exclure de leur garantie (ils deviennent en effet connus).

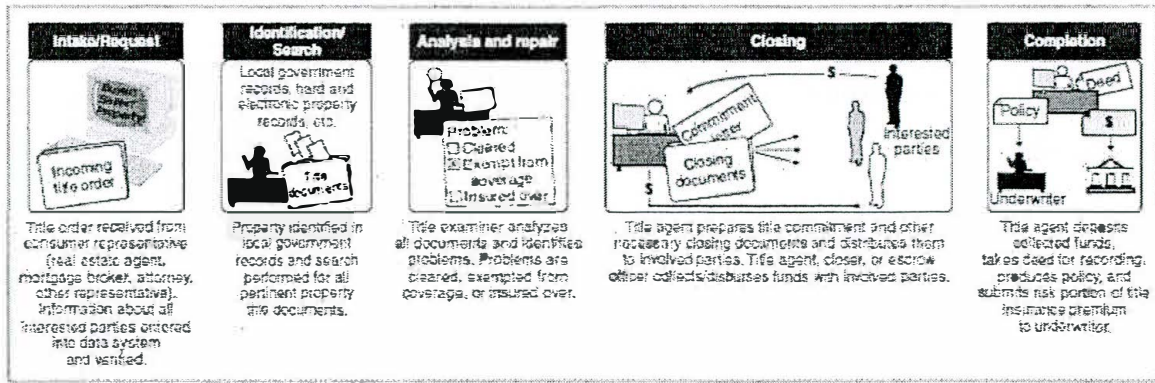
Selon les Etats, le niveau technologique employé dans l'enregistrement, les propres bases de données de l'assureur, ce travail peut prendre de quelques minutes à plusieurs semaines aux « *Title agents* » ou autres spécialistes mandatés par l'assureur<sup>61</sup>.

La plupart des « *Title agents* » s'occupe également de constituer les dépôts de garantie pour les parties ainsi que de gérer le compte sur lequel va transiter l'argent de l'acheteur en contrepartie du transfert de propriété (escrow). La plupart du temps, ils se chargent également des formalités de la conclusion de l'acte définitif et donc du transfert de propriété, ainsi que de l'enregistrement de la mutation.

Ce processus, tout à fait naturel pour une compagnie d'assurance qui vise à maîtriser et à connaître le risque qu'elle doit garantir, aboutit finalement à ce que les compagnies d'assurance jouent sur ce plan le même rôle que les notaires dans les pays de droit continental.

---

<sup>61</sup> A New York par exemple, les « *Title plants* » sont rares et les *Title agents* doivent utiliser des intermédiaires spécialisés qui doivent éplucher les registres de chaque comté manuellement, ces registres étant parfois redondants, et pas toujours actualisés. L'ensemble du processus aboutit à ce que les délais de la « *Title search* » soient considérablement rallongés de l'ordre de 90 à 120 jours. Source : rapport du GAO précité, p. 17.



Sources: GAO observation of title plant operations and analysis of comments made by title industry officials; Art Explosion (images).

#### Le processus de la Title Search-Source-GAO report-p.17

Sur ce point, B. Arrunada a pu fort justement écrire que l'assurance titre de propriété, si elle joue encore un rôle d'assurance indemnitaire, est devenue principalement « *a preventive assurance instead of casualty insurance* ». <sup>62</sup>

De fait, la structure du ratio S/P (sinistre à primes) et de ratio combiné de cette assurance montre clairement qu'aujourd'hui l'essentiel de la prime d'assurance est constituée des dépenses de fonctionnement avant la conclusion du contrat. Les indemnités versées après la conclusion du contrat en cas de sinistre (défauts qui auraient échappé à l'assureur lors de la « *Title search* », jeu de la possession ou de la prescription...) constituent désormais une part minime du coût de la « *Title insurance* ».

Le S/P oscille en effet entre 5 et 12%<sup>63</sup> (c'est à dire que pour 100 de primes encaissées, entre 5 et 12 sont versées au titre d'indemnités de sinistres.) –pour un S/P autour de 70% et plus dans les autres types d'assurance.

<sup>62</sup> B. Arrunada, article précité, p.5.

<sup>63</sup> Voir les rapports AM Best sur la Title Insurance, ainsi que les documents publiés par la National Association of Insurance Commissioners (NAIC- l'organe représentant les superviseurs

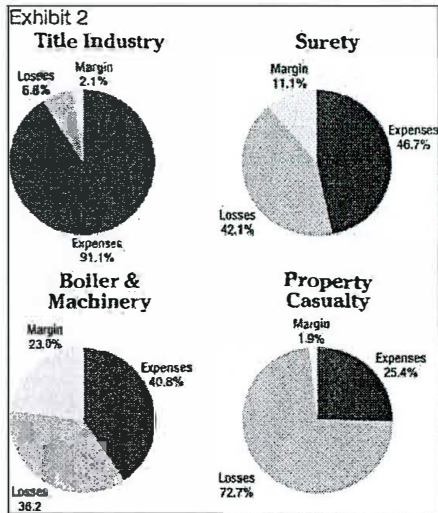
Pour autant, les assureurs titre de propriété ne conservent pas la différence (à l'inverse de ce qui se produit pour certaines assurances comme l'assurance carte bleue ou protection juridique où le S/P est également faible).

Le ratio combiné de l'assurance titre de propriété, c'est-à-dire l'ensemble des dépenses rapportées aux primes encaissées est effectivement comparable aux autres catégories d'assurance. Il varie entre 91% les bonnes années et 110% les mauvaises années.

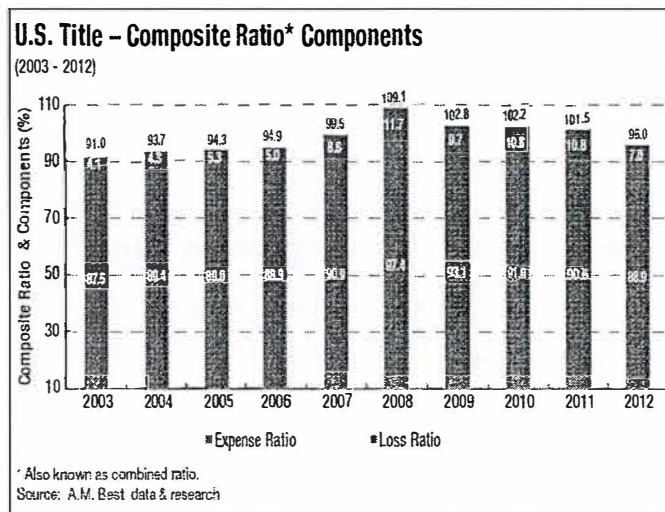
C'est dire que l'assurance titre de propriété n'est pas moins onéreuse qu'un autre type d'assurance ; néanmoins, l'essentiel du coût de fonctionnement n'est pas constitué par les sinistres mais par d'autres frais (coût de la « *Title search* » et de la résorption des défauts) que l'on décèle dans le ratio combiné.

---

d'assurance des Etats, partie prenante aux négociations internationales sur l'assurance dont l'IAIS-International Association of Insurance Supervisors), spécialement : *State of the Title Insurance Industry 2008*, et *Title Insurance : Overview and Key Regulatory Concerns*, July 2012.



Comparaison de la structure des coûts de l'assurance titre de propriété et des autres formes d'assurance aux Etats-Unis-Source AM Best report



Structure du ratio combine de l'assurance titre de propriété-Source AM Best report



**Exhibit 1**  
**U.S. Title vs. Property/Casualty -**  
**Comparison of Key Elements**  
Key elements of the title insurance that distinguish it from personal lines classes of property/casualty insurance.

Features	Title Insurance	PC Insurance
Protection	Against Past Events	Against Future Events
Scope of coverage	Specific	Broad
Actuarially Defined Rates	Evolving	Yes
Administrative / Acquisition Costs	High	Low
Loss Costs	Low	High
Policy Term	Potentially Unlimited	Finite
Premium (GAAP)	Fully Earned at Issuance	Earned Over Policy Term
Rate Regulation	Varies by State	High
Rate Activity	Varies by State	Tied to Inflation and Underwriting Business Cycles
Loss Frequency	Low to Moderate	High
Loss Severity	Low	Moderate
Distribution	Agents / Direct	Agents / Direct / Mass Market
Marketing Success	Based on Service	Based on Rates
Competition	Semi-Concentrated Market	Fragmented Market
Premium Collection	After	In advance
Financial Leverage	Low	High
Sensitivity to Real Estate Markets	High	Moderate

Comparaison Assurance de dommages classique/assurance titre de propriété- Source AM Best Special report-dec-2010

### iii-Un coût moyen de l'assurance titre de propriété difficile à appréhender

L'étude réalisée par le Government Accountability Office (GAO) en avril 2007<sup>64</sup> reconnaît que les primes d'assurance sont très difficiles à comparer car elles varient substantiellement selon les Etats.

Certes, la publication des primes étant obligatoire auprès de certains régulateurs d'assurance fédéraux (Floride<sup>65</sup>, Texas<sup>66</sup>...) il est possible d'obtenir certaines indications.

<sup>64</sup> United States Government Accountability Office, Title Insurance, Actions needed to Improve Oversight of the Title Industry and Better Protect Consumers, p.19.

<sup>65</sup> The Florida Office of Insurance Regulation, *An analysis of Florida's Title Insurance Market*, July 2006, p. 15 et graphiques p. 31 et 34

Celles-ci, retracées dans le tableau ci-dessous, sont cependant à manier avec précaution, certains chiffres n'étant pas en cohérence quand on les croise avec d'autres données.

Valeur du bien en USD	Coût Title Insurance- No prior coverage from Carrier-simultaneous policies (owner and lender)									
	Texas (all inclusive)*		Floride**				Autres Etats**			
	Coût total	Pourcentage	Coût total	Pourcentage	Basic Premium	Other costs (title search, settlement fees...)	Coût total	Pourcentage	Basic Premium	Other costs (title search, settlement fees...)
50000	522	1,044	624	1,248	312	312	471,75	0,9435	235,75	236
100000	875	0,875	1200	1,2	600	600	750,25	0,75025	375,25	375
250000	1706	0,6824	2709	1,0836	1359	1350	1381,2	0,55248	691,2	690
500000	3091	0,6182	5200	1,04	2600	2600	2411,95	0,48239	1205,95	1206
1250000	7001	0,56008	11450	0,916	5725	5725	5018	0,40144	2518	2500
moyenne		0,755936		1,09752				0,626012		

\*Source=TDI.TEXAS

\*\* Source= Florida office of Insurance Regulation

Il apparaît ainsi que le coût total de l'assurance titre de propriété varie de façon notable d'un Etat à un autre, la comparaison étant d'ailleurs d'autant plus délicate que, selon les Etats, le coût de l'assurance titre inclut ou non les coûts de la « *Title search* » (les Etats incluant tous les coûts, comme le Texas, sont dits « *all inclusive* »).

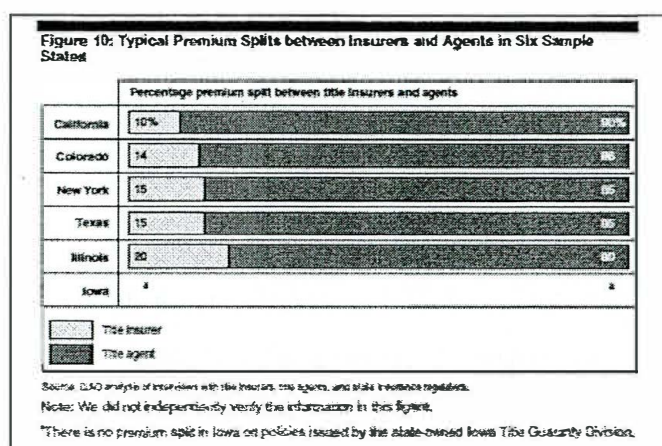
Par ailleurs, les chiffres fournis par l'enquête réalisée dans l'Etat de Floride (Floride et autres Etats) sont peu cohérents: ils indiquent en effet des coûts de « *Title search* » quasi équivalents au coût de la prime assurantielle de base (Basic premium).

---

<sup>66</sup> Texas Department of Insurance, disponible en espagnol, <http://www.tdi.texas.gov/pubs/consumer/cb058.html> et <http://www.tdi.texas.gov/title/documents/titlerates2014.pdf>

Or, ceci est difficilement compatible avec le fait qu'en moyenne, les coûts de la « *Title search* » représentent près de 80% du montant de la prime, comme évoqué ci-dessus.

Au reste, le rapport du GAO lui-même mentionne des répartitions des primes entre les assureurs et les « *title agents* » (lorsque l'entreprise d'assurance externalise la procédure de la *Title search*) plus proches de ces valeurs, comme l'atteste le tableau ci-dessous.



Répartition de la prime d'assurance entre les organismes d'assurance et les Title agents-Source GAO report

Certes, depuis le rapport du GAO, les choses se sont améliorées. Il est ainsi possible pour un particulier d'obtenir le coût de sa prime compte tenu des projections de son achat immobilier et de son financement. Les assureurs privés ont mis à disposition du public des outils de comparaison des primes selon les Etats, comtés et l'assureur choisi<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Cf par exemple le calculateur de l'assureur Fidelity National Financial : <http://ratecalculator.fnf.com/>.



## Fidelity National Financial National Rate Calculator

Rate Dictionary

[Print this page](#)

General Info	Endorsements	Quote Number
Property Location: State: Texas Property Location: County: Tarrant County Underwriter: Fidelity National Title Insurance Company Quote Effective Date: 4/27/2014		2176483

Transaction Question(s)

Q. Transaction Type?  
Property Purchase and/or refinance

Q. Purchase Amount/Value of Property  
\$2,500,000

Q. Amount of Loan #1  
\$1,500,000

Q. Property Type  
Residential

Q. How many ADDITIONAL claims of title are involved in the issuance of the policy(s) in this transaction?  
0

Q. Is this transaction eligible for the Contingent Owner's & Loan rate?\*\*\*  
Yes

Owners Policy Information

Policy Question(s):

Q. Which Policy Form are you using?  
Texas Residential Owner's Policy of Title Insurance (T-10)

Q. Is this policy eligible for the Prior Binder rate?  
No

Q. Is this policy eligible for the Prior Owner's Policy credit?  
No

Q. Select the amendment(s) that apply to this form (if applicable):

Liability Amount:	\$250,000.00
Base Premium:	\$1,705.00
Endorsements	Cost
No endorsements were selected.	--
Endorsement Totals:	\$0.00
State of Texas Quarterly Assessment Recoupment Charge (QARC):	\$1.00
<b>Total Charges for this Policy:</b>	<b>\$1,706.00</b>

Lender's Information

Policy Question(s):

Q. Which Policy Form are you using?  
Texas Short-Term Residential Loan Policy of Title Insurance (T-10)

Q. Select the amendment(s) that apply to this form (if applicable):  
Standard Endorsement to Texas Residential Loan Policy of Title Insurance (T-10)

Standard exception relating to taxes not yet due (Procedural Rule # 20 / Rate Rule # 24)	
<b>Liability Amount:</b>	\$250,000.00
<b>Base Premium:</b>	\$100.00
<b>Endorsements:</b>	<b>Cost:</b>
No endorsements were selected.	\$0.00
<b>Endorsement Total:</b>	\$0.00
<b>State of Texas Guaranty Assessment Recoupment Charge (GARC):</b>	\$1.50
<b>Amendments:</b>	<b>Cost:</b>
Standard exception relating to taxes (Procedural Rule # 20 / Rate Rule # 24)	\$20.00
Standard exception relating to taxes not yet due (Procedural Rule # 20 / Rate Rule # 24)	\$5.00
<b>Amendment Total:</b>	\$25.00
<b>Total Charges for this Policy:</b>	\$126.50
<b>Grand Total:</b>	\$1,834.50

Eligibility Definitions***	
Concurrent Owner's & Lien Rate	
To be eligible for the Concurrent Owner's & Lien rate...	
<ul style="list-style-type: none"> <li>The Policy Effective Date of the Lien policy must equal the Policy Effective Date of the Owner's policy.</li> <li>The Lien policy must insure the same land (or a portion thereof), and no other land, as the Owner's policy.</li> <li>The Owner's policy must have the [link(s)] as an exception.</li> </ul>	
<p>Rates calculated on this website reflect those applied in a typical transaction. The rate you see actually charged may differ from the rate calculated here if the details of your transaction differ from those you selected in order to calculate the rate. Premium quotes are based on rates in effect on the date of this quote. Any changes to the approved rates between the date of this quote and the closing date may result in a change in the premium(s) charged. Under certain circumstances, you may qualify for a lower rate than the one shown here.</p> <p>The totals that the Rate Calculator Engine calculates include the charge for the title insurance policy premium and any additional endorsement charges that apply. The totals may not include any other amounts, such as charges/fees related to title search, examination, additional work charges, certification, or closing, inspection charges, additional claim or panel charges, fees related to delayed releases/withdrawals, order cancellations charges, release balance fees, costs for insurance, and premiums or charges applicable to transactions involving extra jurisdictional.</p> <p>At this time, the Rate Calculator does not support endorsement only transactions. If you want to price an endorsement(s) that is being issued subsequent to the underlying policy, you can still use this calculator to arrive at the correct price for the endorsement(s). In that situation, the rate change indicated for the transaction will be the Endorsement Total(s) shown on the Rate Summary page. Ignore the policy premium(s) and total(s).</p>	
Print this page	

Exemple de requête pour un bien de 250K\$ au Texas

Toutefois, au final, le coût moyen réel de l'assurance titre de propriété reste très difficile à appréhender, car les chiffres obtenus par ces « *rate calculators* » ne peuvent fournir que la prime de base qui, selon les Etats, inclut ou non les coûts de la « *Title search* ». Du reste, le site internet souligne avec force cette faille auprès du consommateur en l'invitant à s'enquérir du coût global et réel de l'opération auprès de son assureur dans son Etat.

De plus, des données agrégées et publiques ne sont toujours pas disponibles dans nombre d'États, comme en atteste une enquête réalisée en 2010 par le NAIC (National Association of Insurance Commissioners)<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Survey of State Insurance Laws Regarding Title Data and Title Matters, march 22, 2010, [http://www.naic.org/documents/committees\\_c\\_title\\_tf\\_survey\\_state\\_laws.pdf](http://www.naic.org/documents/committees_c_title_tf_survey_state_laws.pdf)

State	Do you currently collect data from title agents?			Do you aggregate or compile data collected from title agents?		How would data reported to you by title agents, attorneys, abstracters, and escrow/settlement agents be handled?		
	Yes, on a regular basis	Yes, but on an ad hoc basis	Don't collect	Yes	No	Keep Confidential	Open to Public Disclosure	N/A
Alabama			X					
Alaska			X		X	X		
Arizona		X		X			X	
Arkansas		X			X	X		
California		X		X		X		
Colorado		X			X	X		
Connecticut			X					X
Delaware			X					X
Dis: of Columbia			X					X
Florida - DFS			X				X	
Florida - OIR		X		X			X	
Georgia		X			X	X		
Hawaii			X					X
Idaho		X			X		X	
Illinois			X					X
Indiana		X			X	X		
Iowa			X					X
Kansas			X				X	
Kentucky			X				X	
Louisiana		X			X	X		
Maine		X			X	X		
Maryland		X		X		X		
Massachusetts			X					X
Michigan		X			X		X	
Minnesota	X			X		X		
Missouri		X			X	X		
Montana			X					X
Mississippi			X					X
Nebraska			X			X		
Nevada		X		X		X		
New Hampshire			X				X	
New Jersey			X				X	
New Mexico	X			X			X	
New York			X					X
North Carolina			X				X	
North Dakota			X					X
Ohio	X			X				
Oklahoma			X					X
Oregon			X			X		
Puerto Rico	X				X			X
Rhode Island			X		X	X		
South Dakota	X			X		X		
South Carolina			X					X
Tennessee			X					X
Texas	X			X			X	
Utah	X			X		X		
Vermont			X					X
Virginia		X			X	X		
Washington			X				X	
West Virginia			X					X
Wisconsin			X				X	
Wyoming		X			X		X	
<b>Total:</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>29</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>17</b>
<b>% of Respondents:</b>	<b>13%</b>	<b>31%</b>	<b>56%</b>	<b>21%</b>	<b>27%</b>	<b>35%</b>	<b>31%</b>	<b>33%</b>

Résultats enquête NAIC

Tout au plus est-il possible d'avancer « grosso modo » quelques chiffres médians, en conservant à l'esprit qu'il ne s'agit que de moyennes sur des chiffres difficilement accessibles (faute d'obligation de publications des coûts de l'assurance dans tous les Etats) et comparables entre les Etats, parfois même entre les comtés.

Ainsi, le GAO<sup>69</sup> avance-t-il un coût moyen de l'assurance titre de propriété de 859\$ pour un bien assuré de 200 000\$, mais sans que cela ne tienne compte des coûts de la « *Title search* ».

B. Arrunada évoque quant à lui un pourcentage de 0,35% pour des sommes assurées de 50 000\$, et 0, 25% pour les sommes assurées de plus d'un million de \$, toujours sans les coûts de la « *Title search* » évalués entre 192\$ et 519\$, soit 300\$ d'approximation !<sup>70</sup>

Si l'on se réfère aux données du Texas, Etat qui dispose de données statistiques fiables et complètes (c'est-à-dire incluant les frais de la « *Title Search* »), il pourrait être considéré que le coût moyen de l'assurance titre de propriété tout compris serait en moyenne entre 0,75% et 1% de la valeur du bien.

L'ensemble de ces éléments appelle trois séries de remarques :

---

<sup>69</sup> United States Government Accountability Office Report-April 2007, *Title Insurance, Actions needed to Improve Oversight of the Title Industry and Better Protect Consumers*, p. 8.

<sup>70</sup> Benito Arrunada, "A Transaction-Cost view of Title Insurance and its Role in Different Legal Systems", p.9, Published in The Geneva Papers of Risk and Insurance, 27 :4, October 2002, pp.582-601.



- Premièrement, il est très surprenant compte tenu de ces incertitudes sur le montant de l'assurance titre de propriété, que le rapport « *Doing Business 2013* » ait pu aussi précisément évaluer son coût total (taxes comprises), à 3,5%, ce qui permet aux Etats-Unis d'être classés 25<sup>ème</sup><sup>71</sup>.
- Deuxièmement, le coût de la sécurisation des droits de propriété par les notaires en France apparaît en comparaison très transparent et uniforme.

Transparent, car les données du coût des notaires sont disponibles au public et aisément accessibles sur le site <http://www.notaires.fr>.

---

<sup>71</sup> cf. Rapport « *Doing business* » 2014, United States, p. 45

http://www.notaires.fr

Estimation des frais d'acquisition

Les informations et résultats du tableau de frais sont données à titre indicatif et ne peuvent en aucun cas constituer un document à caractère contractuel. La consultation auprès de votre notaire permettra de compléter utilement cette information.

**Résultat de l'évaluation**  
en date du 27 janvier 2014

Rappel de vos critères :

Acquisition d'un bien achevé depuis plus de cinq ans  
(appartement ou maison, local professionnel ou commercial, garage, etc.)  
Département de localisation du bien : BOUCHES DU RHONE (13)  
Prix d'acquisition (hors frais de négociation/commission d'agence) 250000 € sans mobilier  
Pas de négociation par un notaire  
Emprunt sans garantie hypothécaire

	Montant	TVA
<b>Emolument proportionnel de vente</b>	2474 €	485 €
<b>Copies et formalités (estimation)</b>	800 €	157 €
<b>Total des émoluments du notaire</b>	<b>3274 €</b>	
<b>Droits d'enregistrement</b>	12725 €	
Suppression des timbres fiscaux depuis le 1er janvier 2008	0 €	
<b>Total des droits dus au Trésor Public</b>	<b>12725 €</b>	
<b>Frais de publication de vente</b>	250 €	
<b>Total du salaire du conservateur des hypothèques (Trésor Public)</b>	<b>250 €</b>	
<b>Estimation des frais annexes (pièces administratives, syndic de copropriété, géomètre-expert, ...)</b>	400 €	
<b>Total des débours</b>	<b>400 €</b>	
<b>Montant de l'évaluation de la TVA (Trésor Public)</b>		<b>642€</b>
<b>Montant total de l'évaluation des frais arrondi à 17300 €</b>		

Le total des frais représente 6.92% du prix d'acquisition dont 5.45% destinés au Trésor Public.

Répartition des frais

■ Trésor Public ■ Autres

#### Exemple de requête sur le site des notaires

Surtout, les données sont exhaustives en ce sens qu'elles contiennent tous les coûts que le consommateur final aura à supporter. Il n'y a pas de coûts cachés.

Uniforme, car un test mené sur trois régions françaises, différentes – urbaines ou rurales- ne fait pas apparaître de différence de coût, au jour de l'étude (la réforme de la fiscalité locale changera peut-être la donne sur ce point).

Coût transaction immobilière (92)									
valeur du bien en €	Coût total pour l'acquéreur	Pourcentage	Emoluments du notaire	Frais annexes	Coût total frais notaire	Pourcentage	TVA	Salaires du conservateur des hypothèques	Droits d'enregistrement
50000	4904	9,808	1596	400	1996	3,992	313	50	2545
100000	8026	8,026	2036	400	2436	2,436	400	100	5090
250000	17291	6,9164	3274	400	3674	1,4696	642	250	12725
500000	32732	6,5464	5336	400	5736	1,1472	1046	500	25450
1250000	79059	6,32472	11524	400	11924	0,95392	2259	1250	63626
<b>moyenne</b>		7,524304				1,999744			

Coût transaction immobilière (42)									
valeur du bien en €	Coût total pour l'acquéreur	Pourcentage	Emoluments du notaire	Frais annexes	Coût total frais notaire	Pourcentage	TVA	Salaires du conservateur des hypothèques	Droits d'enregistrement
50000	4904	9,808	1596	400	1996	3,992	313	50	2545
100000	8026	8,026	2036	400	2436	2,436	400	100	5090
250000	17291	6,9164	3274	400	3674	1,4696	642	250	12725
500000	32732	6,5464	5336	400	5736	1,1472	1046	500	25450
1250000	79059	6,32472	11524	400	11924	0,95392	2259	1250	63626
<b>moyenne</b>		7,524304				1,999744			

Coût transaction immobilière (13)									
valeur du bien en €	Coût total pour l'acquéreur	Pourcentage	Emoluments du notaire	Frais annexes	Coût total frais notaire	Pourcentage	TVA	Salaires du conservateur des hypothèques	Droits d'enregistrement
50000	4904	9,808	1596	400	1996	3,992	313	50	2545
100000	8026	8,026	2036	400	2436	2,436	400	100	5090
250000	17291	6,9164	3274	400	3674	1,4696	642	250	12725
500000	32732	6,5464	5336	400	5736	1,1472	1046	500	25450
1250000	79059	6,32472	11524	400	11924	0,95392	2259	1250	63626
<b>moyenne</b>		7,524304				1,999744			

Tableaux comparatifs des coûts sur trois régions

- Troisièmement, que si le coût des frais de notaire apparaît de prime abord supérieur à la moyenne du coût de l'assurance titre de propriété, ce constat sommaire doit être fortement nuancé.

La « *Title search* » est l'équivalent du travail que réalisent les notaires en France. Ces derniers sont en outre en charge des démarches d'enregistrement des actes, procédure souvent incluse dans les coûts associés à l'assurance titre de propriété.

Surtout, les notaires disposent d'une assurance de responsabilité civile qui joue le rôle d'une garantie a posteriori de la qualité de leurs actes (évaluée

à 0,0175% de la valeur d'un bien)<sup>72</sup>. Au demeurant, cette assurance n'a que peu l'occasion de fonctionner, comme l'assurance titre de propriété elle-même, comme en atteste le faible nombre de recours recensés par les notaires (4200 contentieux en 2006 pour 4,5 millions d'actes, toutes catégories confondues).

Il est donc raisonnablement possible de comparer les deux fonctions et leur coût moyen, tout en gardant à l'esprit l'absence de fiabilité des données statistiques moyennes américaines.

Avec un coût moyen de 2% du prix du bien, le coût des notaires apparaît de prime abord au-dessus du coût moyen de l'assurance titre de propriété, évalué très approximativement entre 0,75% et 1% de la valeur du bien.

Ce premier constat doit cependant être très nuancé.

D'une part, il faut le répéter, parce que la comparaison porte sur des données fiables et transparentes d'un côté (notariat en France), plus difficiles à manier pour ce qui concerne une moyenne, de l'autre (« *Title insurance* » aux Etats-Unis).

D'autre part, parce que lorsque l'on examine dans le détail les chiffres, il apparaît que le coût des notaires diminue fortement quand la valeur du bien augmente, ce qui le rapproche quasiment du coût de l'assurance titre de propriété, notamment dans certains Etats américains comme la Floride.

---

<sup>72</sup> Lionel Galliez, *L'assurance titre, mesure de l'insécurité*, Semaine Juridique Notariale et Immobilière n°28, 16 juillet 2010, 1241.

En outre, il conviendrait de diminuer du coût des frais de notaires, le coût de la prestation d'une fonction que ne semblent pas assumer les assureurs titres de propriété : celle de la collecte des taxes et impôts pour l'Etat français.

Parallèlement, certaines charges ou frais semblent parfois rajoutés par les assureurs titres de propriété en plus de la prime et du coût de la « *Title search* », ce qui revient à renchérir le coût de celle-ci.

Toutes ces réserves laissent à penser au final que le coût des frais de notaire ne doit pas être très éloigné du coût de l'assurance titre de propriété. A supposer qu'il soit légèrement supérieur, ce qui ne paraît pas impossible mais reste à démontrer sérieusement, il faudrait en tout état de cause conserver à l'esprit que ce coût supérieur pourrait être la contrepartie de prix transparents pour le consommateur, uniformes selon les régions et gages d'une sécurité juridique ainsi que de la déontologie d'une profession encadrée.

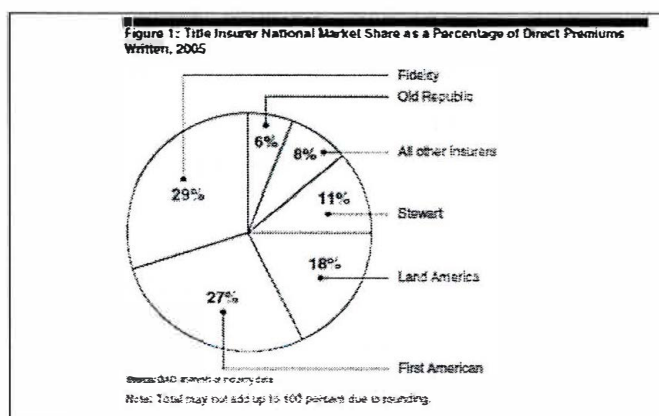
### **c- Les faiblesses de l'assurance titre de propriété aux Etats-Unis**

L'assurance titre de propriété est en effet empreinte de certains défauts qu'il convient de détailler. Le marché de l'assurance titre de propriété apparaît en effet non seulement extrêmement concentré (i) mais également beaucoup trop peu régulé (ii).

Le rapport du GAO a en effet mis en exergue le fait que le jeu concurrentiel entre les acteurs était potentiellement faussé, au détriment du consommateur, en raison d'un certain nombre de défauts structurels.

i- Le marché de l'assurance titre de propriété est extrêmement concentré et difficile d'accès pour de nouveaux entrants

Comme le souligne le GAO, en 2005, cinq assureurs se partageaient 92% du marché national, évalué entre 9 et 14 milliards de \$ selon les années (le marché étant très dépendant des fluctuations du marché de l'immobilier sur lequel il est assis par définition)



Répartition du marché de la Title insurance aux Etats-Unis- Source GAO report

Group Code	Company Name	2008 Direct Premiums	2008 Market Share	2007 Direct Premiums	2007 Market Share
670	Fidelity National	\$4,498,244,117	46.12%	\$6,187,585,690	26.82%
70	First American	\$2,729,415,568	27.98%	\$4,068,444,178	29.25%
340	Stewart Title	\$1,175,235,311	12.05%	\$1,572,985,570	11.31%
150	Old Republic	\$567,979,422	5.82%	\$778,938,846	5.6%

Photographie du marché en 2008-Source NAIC

Cette concentration, qui s'est accrue en 2008 au profit de Fidelity National, est un obstacle à la pénétration d'autres acteurs et peut faire naître le risque d'entente anticoncurrentielle au détriment du prix de l'assurance titre de propriété et donc du consommateur.

A ceci s'ajoute le fait que les assureurs titre de propriété détiennent bien souvent les bases de données « *title plants* » qu'ils ont eux-mêmes progressivement établies sur les chaînes translatives de propriété afin d'améliorer l'efficacité de leur « *title search* » : ceci constitue un obstacle indéniable à l'entrée sur le marché de la part d'autres acteurs<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> cf. Martin Boyer and Charles Nyce, *Market Growth and Barriers to entry : Evidence from the Title Insurance Industry*, précité.

ii- Un marché trop peu régulé, ce qui conduit à un manque de transparence sur les prix et des conflits d'intérêt

Le GAO lui même a souligné que, compte tenu de la position faible du consommateur sur ce marché, il était crucial d'assurer une correcte régulation des prix et des pratiques.

Pour autant, force a été de constater qu'au moment de la rédaction de ce rapport (en 2007), les régulateurs nationaux n'avaient pas fourni les efforts nécessaires pour une telle régulation. Trop souvent, ils n'avaient pas collecté les données de base liées aux coûts des primes ainsi qu'aux coûts complémentaires facturés par les différents intervenants dans le processus. Il semble au demeurant que les disparités soient encore grandes dans l'étendue des progrès réalisés en matière de régulation, si l'on en croit une récente enquête du NAIC (National Association of Insurance Commissioners)<sup>74</sup>.

Cette enquête met clairement en évidence la disparité de l'intérêt des superviseurs sur les sujets de la « *Title Insurance* » et le fait que les données agrégées au niveau fédéral soient impossibles à obtenir... ce qui explique la grande variation des prix et leur transparence très imparfaite, évoquée précédemment.

En outre, et bien que la législation RESPA (Real Estate Settlement Procedures Act) interdise certaines pratiques (par exemple le fait d'imposer le choix d'un assureur par un agent immobilier) et exige une grande transparence sur les tarifs dans le formulaire type des transactions immobilières (HUD-1), l'absence de sanctions civiles, le manque de moyens humains, de coordination et d'ambition

---

<sup>74</sup> Survey of State Insurance Laws Regarding Title Data and Title Matters, march 22, 2010, [http://www.naic.org/documents/committees\\_c\\_title\\_tf\\_survey\\_state\\_laws.pdf](http://www.naic.org/documents/committees_c_title_tf_survey_state_laws.pdf)



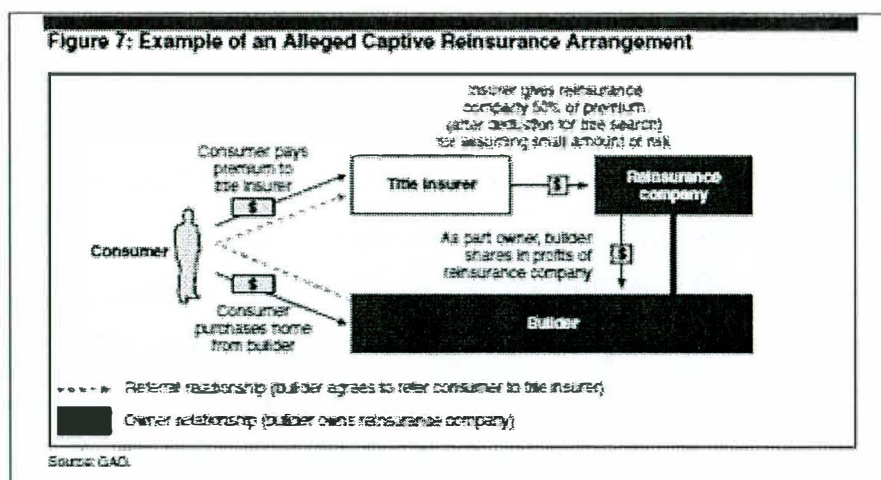
des régulateurs sur le sujet n'ont pas pu empêcher des abus sous forme d'ententes illégales et de rétrocessions de commissions.

Le GAO fournit plusieurs exemples de conflits d'intérêt qui lui ont été rapportés :

- un *title agent* payait les frais de formation, de marketing et les dépenses de photocopies d'agents immobiliers, en échange de la recommandation à ses clients de la compagnie d'assurance pour laquelle il travaillait,

- un *title agent* payait des voyages ou réservait des salles de conférences à des prix surestimés au profit d'agents immobiliers...<sup>75</sup>

- un constructeur de maisons avait des parts dans une compagnie de réassurance de l'assureur titre de propriété. Ce dernier rétrocédait plus de primes qu'à l'accoutumée, ce qui permettait une rémunération indirecte du constructeur, enclin à suggérer à ses clients de travailler avec la compagnie d'assurance titre de propriété en cause.



<sup>75</sup> Rapport du GAO, précité, p. 27 et 30.

L'ensemble de ces difficultés (absence de transparence et grande variation des prix, conflits d'intérêt et concentration du marché) fait douter le GAO sur la pertinence du prix payé par le consommateur américain pour les services rendus par la « *Title insurance* ». <sup>76</sup>

Sans remettre en question le principe de l'assurance titre de propriété, le GAO a ainsi préconisé un certain nombre de mesures destinées à améliorer la transparence des prix, l'information du consommateur et ses choix, ainsi que la supervision d'ensemble du système jugée insuffisante.

Au final l'assurance titre de propriété, telle qu'elle a été développée aux Etats-Unis, apparaît indéniablement comme un outil privé ayant permis la sécurisation des droits de propriété et le développement du marché de l'immobilier et du marché secondaire des crédits hypothécaires.

Pour autant, il convient de faire remarquer à nouveau que l'assurance titre de propriété n'a pu pleinement jouer cette fonction que dès lors que les assureurs ont mis en place une fonction de recherche sur la validité des titres de propriété et de purge des défauts affectant ceux-ci équivalentes à celles que réalisent les notaires dans les pays de droit continental.

Il faut aussi conserver à l'esprit que ce recours aux organismes privés était peut être le seul moyen disponible, dans un premier temps, pour gérer la situation complexe de la grande diversité des lois et des modes d'enregistrement de la propriété aux Etats-Unis. L'établissement d'un système d'enregistrement unique

---

<sup>76</sup> Rapport du GAO, précité, p.2 etp. 53-58.

avec le recours à des professions intermédiaires unifiées et régies par l'Etat fédéral n'était pas forcément envisageable aux Etats-Unis.

Sans doute l'assurance titre de propriété s'est-elle avérée efficace, ce pour un coût qui pourrait apparaître de prime abord inférieur à celui des systèmes de droit continental.

Il a été vu cependant que cette assertion est très difficile à vérifier de manière scientifique, faute de données fiables sur le coût réel de l'assurance titre de propriété.

Surtout, le recours à l'assurance titre de propriété, comme tout mécanisme, n'est pas exempt de défauts. Il s'est accompagné, comme l'a souligné le rapport du GAO, d'une concentration peu saine du marché entre les mains de certains acteurs privés historiques et de pratiques de conflits d'intérêt ou d'absence de transparence qui sont très probablement défavorables au consommateur.

Le recours à l'initiative privée n'a pas non plus résorbé *in fine* les inégalités territoriales en matière de législation de l'enregistrement des titres et des transactions immobilières, les primes d'assurance et les coûts de recherche sur les titres variant encore notablement d'un Etat à un autre.

A cet égard, on peut dire que si l'objectif de sécurisation de la propriété est assurément atteint avec l'assurance titre de propriété, c'est néanmoins au prix d'une assez grande inégalité dans le coût de cette sécurisation.

C'est évidemment un aspect qui est indifférent aux acteurs des marchés secondaires pour qui l'essentiel était de pouvoir faire admettre en collatéral les titres de créance immobilières (hypothécaires) sans que ceux-ci ne puissent être remis en cause par un défaut sur le titre de propriété. (*la crise des subprimes a montré que ces titres pouvaient aussi perdre de la valeur non pas en raison de l'annulation de la vente mais en raison de la baisse de la valeur économique du bien sur lequel ils sont assis*)

Mais l'inégalité dans le coût de la sécurisation du droit de propriété n'est sans doute pas indifférente au consommateur.

Cet ensemble de facteurs explique peut-être que le modèle de l'assurance titre de propriété, pour recevable qu'il soit aux Etats-Unis et dans certains pays limitrophes ou de zones d'influence marquée (Canada, Puerto Rico), peine globalement à s'exporter.

B. Arrunada fournit quelques autres hypothèses dans son article<sup>77</sup> pour expliquer ces difficultés d'exportation du modèle, bien que les Etats-Unis aient des intérêts et des ressortissants aux quatre coins de la planète.

La plus fondamentale est que l'assurance titre de propriété est gérée par essence par des organismes privés. Or ces derniers, à l'inverse d'un système public ou semi public, sont assurément soumis à des contraintes de rentabilité de leur activité : partant, les organismes d'assurance ajustent le prix de la prime d'assurance en considération du risque qu'ils encourent.

---

<sup>77</sup> B. Arrunada, *A Transaction-Cost View of Title Insurance and its Role in Different Legal Systems*, *The Geneva Papers of Risk and Insurance*, 27 :4, October 2002, pp.582-601.

Ce risque leur apparaît maîtrisé dans certains pays, à commencer par leur pays d'origine, les États-Unis. Il est sans doute moins maîtrisable dans d'autres, surtout quand les assureurs titre américains ne sont pas familiers avec les législations locales. Aussi les assureurs titre de propriété rechignent-ils à proposer leur outil dans certaines régions, ou alors à des taux de prime prohibitifs et inaccessibles pour une grande partie des consommateurs, par exemple quand la recherche sur le titre de propriété est impossible ou que le système judiciaire est jugé insuffisant pour remédier convenablement aux défauts relevés.

Réciproquement, il faut souligner que, sauf à jouer sur les effets marketing et d'amplifier artificiellement les besoins de sécurité des assurés, les assureurs titre de propriété n'ont financièrement que peu d'intérêt à proposer des services dans des zones, où comme en France, les consommateurs bénéficient déjà d'une bonne sécurisation de leur droit de propriété par le jeu des notaires (et par la présence d'une assurance de responsabilité civile de ces derniers).

Ce qui explique que cette assurance soit extrêmement marginale en France. A priori, seules AXERIA IARD et la DAS (assureur de protection juridique du groupe COVEA) proposent une garantie intitulée « *Garantie des Titres de Propriété* »<sup>78</sup>. Aucune donnée chiffrée n'est disponible sur ce marché qui n'est pas isolé ni juridiquement, ni d'un point de vue comptable et reste confidentiel.

---

<sup>78</sup><http://www.empruntis.com/financement/assurance-achat-immobilier/proposition-d-adhesion.pdf>  
<http://www.april-premium.com/pdf/dgda/dggarantiedestitresdepropriete.pdf>

Au regard des imperfections de ce système alternatif de sécurisation de la propriété que constitue l'assurance titre de propriété, il nous a semblé qu'il pourrait être opportun, et sans doute plus conforme à la tradition juridique du pays, de faire des préconisations tendant à permettre l'amélioration du fonctionnement du système déjà existant.

## 9- Les préconisations possibles

A l'issue des développements précédent, il apparaît que la solution de la « *title insurance* » n'apparaissent pas satisfaisants. La difficulté d'introduire ce système au Guatemala, qui pour l'instant l'ignore, résulte également dans le fait qu'à l'heure actuelle, les conflits et l'insécurité foncière sont trop importants pour qu'une compagnie envisage de les garantir. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles aucune compagnie ne s'est pour l'heure introduite sur ce marché.

Reste alors la possibilité de tenter d'améliorer l'efficacité et l'efficience du notariat. En effet, il apparaît que, contrairement à d'autres pays qui entreprennent des opérations de titrement, le Guatemala dispose des outils techniques de nature à lui permettre d'enregistrer ou de confirmer des titres.

C'est sans doute aujourd'hui aux insuffisances de la profession notariale au Guatemala auxquelles il convient de remédier. Pour ce faire, il convient de lui permettre d'exercer pleinement son rôle, tant il est vrai que cette profession est garante de la sécurité juridique du contrat qu'elle reçoit. En effet, le notaire a pour ambition d'assurer la sécurité juridique des actes qu'il reçoit. Pour ce faire, il prévient les conflits en procédant à des vérifications et contrôles entre la signature de l'avant-contrat et la réception de l'acte authentique. Il s'assure également de la légalité du contrat qu'il reçoit, refusant en principe de recevoir

un contrat qui ne respecterait pas les prescriptions légales. Son impartialité assure également la sécurité juridique de l'acte qu'il reçoit, dans la mesure où elle est la garantie qu'il ne va pas tenter de privilégier une partie par rapport à l'autre. Enfin, la conservation des actes, dont il est chargé, permet de s'assurer qu'il sera possible de retracer les différentes mutations dont une parcelle a pu faire l'objet dans le temps, et ainsi de remonter la chaîne des propriétaires autant que nécessaire. Mais au-delà de cette traditionnelle sécurité juridique, le notaire est également garant de l'efficacité économique de son acte. Celle-ci tient pour l'essentiel à deux caractéristiques essentielles de l'acte authentique : sa force probante et sa force exécutoire, qui rendent extrêmement difficile une contestation de ce dernier et facilitent grandement l'exécution forcée de l'acte.

On constate donc que les enjeux d'une profession notariale qui joue pleinement son rôle sont primordiaux. A l'évidence, et cela a déjà été souligné, ce n'est pas le cas au Guatemala. Les carences que paraît rencontrer le notariat, qui constituent un obstacle à une réelle sécurisation du droit de propriété, sont liées d'une part à l'organisation de la profession (a), d'autre part à sa formation (b).

#### **a- L'organisation de la profession**

Le gouvernement guatémaltèque semble en convenir, il paraît nécessaire d'accroître le contrôle et la transparence de la profession. De ce point de vue, l'organisation française est riche d'enseignements dont certains pourraient être transposés. Deux points nous ont semblé primordiaux s'agissant d'une réforme de l'organisation de la profession. D'abord la possibilité de cumul des activités de notaire et d'avocat devrait être supprimée. Ensuite, l'organisation de la profession gagnerait à faire prévaloir l'autorégulation de ses membres.

Le cumul des activités de notaire et d'avocat doit être supprimé. On l'a dit, ces deux professions, aussi respectables soient-elles, n'interviennent pas du tout dans le même registre : leurs philosophies, leurs objectifs sont distincts et difficilement conciliables. Dès lors, cette première mesure pour renforcer le rôle du notariat et, partant, améliorer la sécurisation du droit de propriété paraît s'imposer. Cette suppression de la possibilité d'un cumul permettra de faire prévaloir l'idée que le notaire joue un rôle spécifique, par délégation de l'autorité publique, à laquelle il se substitue (tout en restant sous son étroit contrôle bien évidemment). Très concrètement, l'impossibilité de cumuler l'exercice des deux professions aura également pour conséquence de rendre du poids et de l'importance à l'investiture publique dont les notaires feront l'objet de la part de l'Etat. Au surplus, mécaniquement, leur nombre se trouvera réduit d'une part parce qu'un certain nombre d'entre eux préféreront opter pour la profession d'avocat, d'autre part parce que l'Etat ne pourra que réduire le nombre de titulaires d'une investiture publique qui auront vocation à exercer cette fonction de manière exclusive afin qu'ils puissent vivre de leur activité professionnelle. Cette réduction prévisible du nombre des notaires ne pose pas, en tant que telle, de difficulté, tant il est vrai que leur nombre actuel paraît déraisonnable. Tout au plus conviendra-t-il que l'Etat, dans ses investitures, s'assure que l'ensemble du territoire soit « couvert » de façon relativement homogène, afin d'éviter de créer de véritables « déserts notariaux », ce qui serait préjudiciable eu égard à la difficulté de certaines voies de communication.

Seconde réforme de la profession notariale de nature à la rendre efficace et à lui permettre de jouer pleinement son rôle dans la sécurisation du droit de propriété : favoriser et promouvoir l'autorégulation. Cette autorégulation de la profession pourra être développée dès lors que le nombre de notaires sera réduit. En effet, dans la situation actuelle, il apparaît pratiquement très difficile de mettre en place, de façon réelle et sérieuse, une autorégulation des quelques 13000 notaires du Guatemala. Cette idée d'autorégulation de la profession implique, en quelque sorte, que tous soient responsables des agissements de



chacun. Dès lors, à côté de la responsabilité individuelle de chaque notaire, qui peut être garantie par le recours à une assurance, pourra être prévue une garantie collective. Les intérêts de cette formule sont multiples.

D'abord cette assurance collective permet d'assurer la sécurité des clients des notaires auxquels ne pourront de la sorte être opposés d'éventuels plafonds d'assurance individuelle. Ils auront la garantie que leurs dommages nés d'un comportement fautif d'un notaire, ou de son non respect des ses obligations, seront indemnisés.

Par ailleurs, et peut être surtout, le fait que toute la profession soit responsable du mauvais comportement de l'un de ses membres conduit celle-ci à adopter un comportement vertueux : elle y a le plus grand intérêt. En effet, si elle laisse exister en son sein des professionnels aux comportements contestables, ce sont alors tous les autres notaires qui auront à en supporter les conséquences, sans qu'aucune limite ne puisse être avancée. On mesure bien le caractère positif d'une telle responsabilité collective.

Toutefois, pour qu'une telle responsabilité soit possible et admise par l'ensemble de la profession, encore faut-il que cette dernière soit réellement en mesure de contribuer à la discipline professionnelle. C'est dans cet esprit que le notariat français a développé les différents organes chargés, notamment, de cette discipline. Celle-ci est assurée, au-delà du contrôle par les Parquets, par des représentants de la profession elle-même. C'est ainsi que des principes de droit disciplinaire ont été posés dans l'ordonnance du 28 juin 1945. Ils ont fait l'objet d'une modification en 1973 (loi du 25 juin et décret du 28 décembre). Ces textes ont pour l'essentiel simplifié les règles de procédure. Le notaire soumis à une procédure disciplinaire peut ainsi désormais faire l'objet d'une suspension provisoire voire d'une interdiction temporaire. Les dispositifs sur le statut du

notariat ont également été réformés par les articles 42 et suivants de la loi du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques (et son décret d'application du 26 novembre 2006). La procédure disciplinaire a été assez profondément modifiée, notamment du fait du transfert du pouvoir de sanction disciplinaire de la chambre des notaires au Conseil régional. L'idée était alors de créer une distance entre l'instance disciplinaire et le notaire poursuivi afin de garantir d'une part l'effectivité du contrôle et de la sanction, d'autre part de s'assurer que le notaire objet de la sanction dispose des garanties liées à un procès équitable telles qu'elles découlent des dispositions de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette distance paraît être une bonne chose et pourrait ainsi être instaurée au Guatemala pour s'assurer de l'effectivité de la sanction du notaire objet d'une procédure judiciaire.

Par ailleurs, le système des inspections, qui existe en France, pourrait également être transposé. Il s'agit par ce système de prévoir que, de manière périodique, chaque étude fera l'objet d'une visite d'inspection de la part de confrères qui auront pour mission de contrôler, d'inspecter la régularité de son fonctionnement. Ils pourront ainsi consulter toutes les pièces des dossiers, les actes ainsi que les pièces comptables pour s'assurer que tout est fait d'une façon respectueuse des règles. Dans l'hypothèse où les inspecteurs découvrirait des faits répréhensibles, ils ont alors l'obligation d'en faire part à la chambre ainsi que de les dénoncer au Parquet. Cette association des confrères à la propre discipline des autres notaires présente l'avantage d'éviter toute tentative de complaisance, dans la mesure où, si un fait découvert n'était pas dénoncé, les inspecteurs pourraient, le cas échéant, voire leur responsabilité mise en cause. Du coup, la pression est suffisamment grande pour que ces visites d'inspection soient utiles et efficaces.

Cette responsabilité collective, et l'implication de tous les membres de la profession dans sa mise en oeuvre, paraissent de nature à s'assurer que le

notariat remplit bien son office, assurant ainsi l'efficacité maximale aux outils par ailleurs développés par l'Etat afin de permettre la sécurisation du droit de propriété. Toutefois, cette organisation de la profession ne semble pas suffisante. En effet, encore faut-il que les notaires soient correctement formés pour assumer pleinement leurs missions. C'est dire qu'une réforme de la formation des notaires paraît également cruciale.

## **b- La formation des notaires**

La formation des notaires et sa réforme sont le second axe d'effort suggéré par l'étude de la situation au Guatemala. Il apparaît en effet que trop peu de notaires, actuellement en fonction, ont bénéficié d'une formation réelle et complète. Cette formation doit sans doute être repensée, qu'il s'agisse de formation initiale ou continue.

La formation professionnelle initiale devrait sans doute être étoffée et prise en charge par la profession, dans une réelle volonté d'assurer une professionnalisation des futurs notaires. Dans cette perspective, le modèle français peut également paraître pertinent, en particulier en ce qu'il permet que l'enseignement notarial initial fasse, de manière progressive, une part de plus en plus importante aux professionnels extérieurs. Ainsi, alors que durant leurs trois premières années d'études il est assez rares que les étudiants rencontrent un notaire comme enseignant, cela devient de plus en plus régulier en quatrième puis en cinquième année. A partir de la cinquième année, la place des notaires dans la formation tend à prendre le pas sur celle des universitaires dans la mesure où les périodes d'enseignement sont assurées soit par un universitaire seul (c'est le cas dans la nouvelle formule dite de la « voie professionnelle » dans laquelle différents modules d'enseignement sont assurés par de seuls universitaires) soit par un binôme composé d'un universitaire et d'un notaire (dans la traditionnelle « voie universitaire »), ce qui permet aux apprentis

notaires de bénéficier de leurs regards croisés, de l'enrichissement mutuel d'une vision théorique et d'une vision pratique de la même question. Par ailleurs, la place prépondérante des stages dans les études, obligations préalables à toute nomination, quelle que soit la voie de formation, permet également d'assurer une formation des futurs notaires par d'anciens. Les notaires déjà installés jouent parfaitement le jeu de leur participation à cette formation de leurs futurs confrères, soit par goût, soit conscients qu'ils sont des enjeux de la formation par la profession. Il faut dire que cette participation à la formation, associée à l'idée d'une responsabilité collective, est assez incitative : quoi de mieux que de participer soi-même à la formation des futurs confrères pour s'assurer que ceux-ci ne risquent pas, par ignorance de leurs droits et obligations, d'engager la responsabilité de toute la profession par leurs actions inconsidérées ?

Par ailleurs, la formation des notaires ne saurait se limiter à une formation initiale. Quelle que soit la qualité de celle-ci en effet, elle ne saurait suffire face à un droit mouvant, en constante évolution. Au surplus, la formation continue est également l'occasion pour le notaire d'interroger sa pratique professionnelle, de la confronter à celle menée par ses confrères pour la sécuriser, l'améliorer. Tout comme la formation initiale, mais sans doute plus encore, la formation continue doit elle être conçue comme organisée par la profession elle-même, qui est sans doute la plus consciente des nécessités d'actions de formation dans son domaine. Cette formation continue doit donc être rendue réelle, effective et obligatoire.

Il est bien certain qu'avec ces réformes, ces réorganisations, tant de la profession en elle-même et des principes qui la gouvernent et de sa formation, les notaires, collectivement, en sortiront renforcés. Partant, c'est leur rôle qui sera renouvelé, en particulier celui de participer activement au développement et à la « vie » des outils destinés à assurer la sécurisation du droit de propriété.

Bien entendu, se pose également la question de la transition. Comment s'assurer, en effet, de passer du système actuel à un système différent tel que décrit précédemment ? Le risque n'existe-t-il pas que ces modifications restent lettre morte, faute d'une volonté de la base de la profession d'évoluer ? Le péril est loin d'être négligeable. Pour y parer, il est fort possible, comme l'a d'ailleurs suggéré un notaire de Guatemala Ciudad lors d'un entretien, de compter sur l'Etat<sup>79</sup>. En effet, rien n'interdirait à l'Etat de fixer une échéance à laquelle tout notaire ne respectant pas ces nouvelles obligations serait déchu. L'Etat peut le décider s'il en a la volonté. La réforme permettrait alors non seulement de rendre plus efficace et plus sûr le notariat, mais aussi de faire prévaloir le rôle et l'autorité de l'Etat dans un pays dans lequel ce n'est pas si courant.

Dans la perspective d'une mise en œuvre concrète de ces pistes de réforme, il nous paraît important de souligner que la France, outre son organisation, qui pourrait servir de source d'inspiration, dispose également de compétences techniques dont l'expérience qu'elle est toute prête à faire bénéficier ses partenaires. Ainsi, s'agissant de l'organisation de la profession, on peut songer au rôle de la Direction internationale du Conseil Supérieur du Notariat, qui est l'interlocuteur incontournable sur ces questions. C'est d'ailleurs cette Direction qui est à l'origine de la mission réalisée au Guatemala par Me Baudu, dont il est question précédemment. Par ailleurs, concernant le volet formation de la réforme proposée, les interlocuteurs français sont plus nombreux : Direction formation du Conseil Supérieur du Notariat, Centre national d'enseignement professionnel notarial ou encore Centre de Formation Professionnelle des Notaires (et singulièrement celui de Paris dont le directeur a participé à la présente étude). Ils disposent tous de l'expérience des coopérations internationales et sont parfaitement conscients tant des enjeux relatifs à la sécurisation du droit de propriété dans les pays en voie de développement que de son importance et de l'aide qu'ils peuvent apporter en la matière.

---

<sup>79</sup> Eduardo A Mayora, notaire à Guatemala Ciudad et membre de l'Association Henri Capitant

## 10- Conclusion

A l'issue de cette étude des voies et moyens pris par le Guatemala pour assurer la sécurisation de son droit de propriété, plusieurs enseignements nous paraissent devoir être soulignés.

D'abord, et nous l'avons largement rappelé, la situation de chaque pays est singulière, fruit de son histoire et de sa géographie notamment. Il en résulte qu'un système de sécurisation du droit de propriété ne saurait valablement être « exporté » tel quel ; il doit nécessairement être adapté afin de s'insérer au mieux dans le système juridique et social du pays considéré. C'est également à ce prix qu'un tel processus de régularisation et de sécurisation sera accepté par les différents acteurs et les populations. Sans cet agrément, il semble illusoire de penser modifier les choses, tant il est vrai que la question de la sécurisation foncière est liée à la vie quotidienne de chacun, mais constitue également la condition d'un développement économique solide et dynamique. L'étude de la situation de Guatemala, pays méconnu dont nous avons découvert les réalités, présente à cet égard plusieurs intérêts : géographiquement, il s'agit d'un pays américain, mais historiquement et, pour une part culturellement, un pays européen. Cette « double identité » le rend singulier car susceptible de subir l'attraction des deux systèmes juridiques principaux, droit anglo-américain ou droit continental. Son droit civil est assurément un droit continental, de sorte que c'est dans cette perspective que nous avons envisagé la sécurisation du droit de propriété, en proposant un renforcement de la profession notariale. Nous n'avons toutefois pas ignoré des systèmes alternatifs qui pouvaient être envisagés, tels que l'assurance titre de propriété, qui toutefois ne nous a pas semblé convainquant en l'espèce.

Ensuite, nous avons découvert, dans un pays dans lequel nous pensions que l'Etat était peu de chose, avait peu de moyens, une réelle volonté de développer

des politiques publiques, en matière foncière notamment. Il est vrai que ce mouvement, assez récent, est fortement lié aux options politiques des chefs de l'Etat. L'actuel président de la République présente une personnalité qui n'est sans doute pas pour rien dans la fortification de cette volonté. En tant qu'officier supérieur, il a eu à lutter lors de la guerre civile mais, depuis le retour de la paix, il manifeste un attachement sans faille à la démocratie tout en étant partisan d'une politique forte, d'un Etat fort. Cette réhabilitation de l'Etat n'allait pas de soit tant il est vrai que pendant des décennies, c'est l'addition d'intérêts particuliers qui a constitué l'Etat. Le développement d'un Etat et de politiques publiques rend possible la mise en œuvre de systèmes publics d'administration des terres. De ce point de vue, le Guatemala nous paraît avoir franchi un palier rendant possible une réflexion apaisée sur la sécurisation du droit de propriété.

Egalement, nous avons constaté que le Guatemala s'était doté d'un ensemble d'outils modernes et performants permettant d'assurer la gestion et la sécurisation foncières. Ces outils ont été conçus de manière globale de façon à ce qu'en principe ils puissent fonctionner les uns avec les autres. Ainsi, en théorie, tout existe dans le pays pour permettre une parfaite sécurisation du droit de propriété. Cependant, la réalité nous ait apparue différente, tant il est vrai que la différence est grande entre les règles théoriques et la réalité pratique. De là la conclusion que, pour rendre effective la sécurisation du droit de propriété, il convenait d'assurer le service des ces outils par des professionnels compétents. Si la profession de géomètre-expert a été créée et structurée, c'est la profession notariale qui paraît en retrait, pour les raisons que nous avons dites. La France, forte de son expérience historique, nous a semblée capable de participer à un renforcement, à une amélioration de cette profession. Les principaux secteurs d'amélioration que nous avons identifiés sont d'une part l'organisation de la profession, afin d'en faire une profession comptable non seulement des intérêts de leurs clients, mais également de l'intérêt général, public. D'autre part, la formation des notaires paraît également perfectible, plusieurs notaires ou enseignants nous l'on confirmé. Dans ce domaine aussi, la France dispose d'une

réelle expertise qu'elle pourrait mettre au service des notaires du Guatemala. Outre l'intérêt de l'Etat guatémaltèque, de telles coopérations ouvriraient à la France, et plus largement au droit continental, une ère géographique de laquelle elle paraît singulièrement absente.

Enfin, au gré de nos rencontres et de nos travaux nous avons constaté une réelle volonté des différents acteurs de ne pas se satisfaire de la situation et de tenter d'améliorer les choses. Au Guatemala, les personnes intéressées que nous avons rencontrées ont fait preuve d'un réel intérêt, d'une réelle volonté d'améliorer leur système, même si certains ont minimisé les difficultés ou fait part de leur scepticisme sur la possibilité d'une telle amélioration. En France, également, il paraît que les institutions notariales sont toutes prêtes à accorder au Guatemala, et plus largement à l'Amérique latine, une expertise technique afin d'améliorer et de parfaire les systèmes de sécurité foncière. La mission internationale du Conseil Supérieur du Notariat nous a ainsi mis en contact avec Maître Baudu, invité au Guatemala pour expliquer le monde de fonctionnement du notariat français.

Il reste à former le souhait que ce travail, qui ne fait que défricher la question, se trouve à l'origine d'une coopération fructueuse et efficace entre la France et le Guatemala, dans le but commun d'assurer une toujours meilleure sécurisation du droit de propriété.



## TABLE DES MATIERES

<b>1- Introduction.....</b>	<b>6</b>
a- Un environnement géographique et économique particulier.....	7
b- Eléments historiques .....	11
<b>2- Difficultés juridiques particulières : .....</b>	<b>20</b>
a- Une création de la propriété héritée de la conquête espagnole.....	20
<i>i- Titre : fondement de la propriété.....</i>	<i>20</i>
<i>i-1 Accès par le marché.....</i>	<i>21</i>
<i>i-2- Accès par le haut .....</i>	<i>22</i>
<i>ii- Rôle de la prescription défavorable aux populations pauvres.....</i>	<i>22</i>
b- Une pluralité de propriétés foncières.....	23
<i>i- La propriété individuelle.....</i>	<i>24</i>
<i>ii- La propriété publique .....</i>	<i>24</i>
<i>iii- La propriété collective.....</i>	<i>24</i>
<b>3- La nécessité d'un cadastre pour permettre l'administration foncière .....</b>	<b>26</b>
a- Evolution des systèmes cadastraux.....	27
<i>i- Vers une définition du cadastre .....</i>	<i>28</i>
<i>ii- L'administration des terres .....</i>	<i>28</i>
<i>iii- Avantages d'un système de cadastre et d'administration des terres.....</i>	<i>29</i>
<i>iv- La gestion des terres et le développement durable.....</i>	<i>30</i>
<i>v- Attributs d'un système de gestion des terres .....</i>	<i>31</i>
<i>v-1 Juridique et social.....</i>	<i>32</i>
<i>v-2 Economique et agricole.....</i>	<i>32</i>
<i>v-3 Physique.....</i>	<i>32</i>
<i>v-4 Gestion du territoire et planification .....</i>	<i>33</i>
b- Perspectives cadastrale latino-américaines .....	33
<i>i- Le registre général de la propriété.....</i>	<i>36</i>
<i>ii- Les communes.....</i>	<i>38</i>
<i>iii- Autres institutions en charge de l'administration foncière .....</i>	<i>40</i>
<i>iii-1 Le cœur du système d'administration de la terre.....</i>	<i>41</i>

iii-2 Les institutions en charge de l'administration des terres de l'état.....	41
iii-3 Les institutions régulant l'usage de la terre.....	41
iii-4 Les utilisateurs institutionnels .....	41
iii-5 Les municipalités .....	42
<b>4- La création d'un cadastre moderne au Guatemala .....</b>	<b>42</b>
a- Histoire du cadastre et des institutions d'enregistrement des biens fonciers.....	45
b- La formulation des bases cadastrales au Guatemala .....	51
i- <i>Une base technique</i> .....	53
ii- <i>Un processus de régularisation</i> .....	54
iii- <i>Un processus adapté au secteur indigène ou paysan</i> .....	54
iv- <i>Gestion financière</i> .....	55
v- <i>Diffusion cadastrale</i> .....	55
vi- <i>Entretien du cadastre</i> .....	55
vii- <i>Formation cadastrale spécifique</i> .....	56
viii- <i>Soutien aux municipalités</i> .....	56
c- Expériences cadastrales au Guatemala .....	58
<b>5- Un système cadastral encore perfectible .....</b>	<b>64</b>
a- De réels progrès .....	64
i- <i>Etat des lieux sur l'établissement du cadastre</i> .....	64
ii- <i>Ressources humaines et formation</i> .....	67
iii- <i>Coordination des instruments cadastraux</i> .....	70
iv- <i>Viabilité financière à long terme</i> .....	74
b- La nécessité d'améliorer la sécurité juridique.....	76
i- <i>Premiers impacts sur la sécurité juridique</i> .....	76
ii- <i>La mise à jour du cadastre, difficile à mettre en œuvre</i> .....	82
ii- <i>Aujourd'hui, un système judiciaire de régularisation : coûteux et difficile d'accès</i> .....	84
<b>6- Le rôle des professions intermédiaires dans la reconnaissance et la transmission des droits de propriété.....</b>	<b>86</b>
a- Les géomètres-experts .....	86
b- Les notaires.....	88
<b>7- La nécessaire réorganisation de la profession notariale.....</b>	<b>90</b>
a- La confusion des professions de notaire et d'avocat et ses conséquences.....	91
b- Les apports possibles du système notarial français.....	93
i- <i>Une investiture publique</i> .....	94

ii- Une responsabilité professionnelle collective .....	95
c- Une attente manifestée dans le pays.....	97
<b>8- L'assurance titre de propriété, une piste possible pour améliorer la sécurisation du droit de propriété ? .....</b>	<b>98</b>
a- Raisons d'être du développement de l'assurance titre de propriété aux États-Unis .....	101
i- Une grande diversité des mécanismes d'enregistrement et de publicité foncière .....	101
ii- Absence d'harmonisation totale des règles relatives aux transactions immobilières et des acteurs y participant.....	102
iii- L'assurance titre de propriété comme remède à l'insécurité juridique sur les titres .....	104
b- Fonctionnement pratique et coût de l'assurance titre de propriété .....	106
i- Une assurance initialement conçue comme une assurance indemnitaire « curative » .....	107
ii- Une assurance titre de propriété qui est devenue une assurance « préventive ».....	108
iii- Un coût moyen de l'assurance titre de propriété difficile à appréhender.....	113
c- Les faiblesses de l'assurance titre de propriété aux Etats-Unis .....	125
i- Le marché de l'assurance titre de propriété est extrêmement concentré et difficile d'accès pour de nouveaux entrants .....	126
ii- Un marché trop peu régulé, ce qui conduit à un manque de transparence sur les prix et des conflits d'intérêt.....	128
<b>9- Les préconisations possibles.....</b>	<b>134</b>
a- L'organisation de la profession .....	135
b- La formation des notaires .....	139
<b>10- Conclusion .....</b>	<b>142</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>145</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE .....</b>	<b>148</b>
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTREES DANS LE CADRE DE LA PRESENTE ETUDE .....</b>	<b>155</b>

## BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

- *Acceso a la tierra y reconocimiento de los derechos sobre la tierra en Guatemala*. International Land Coalition. Iram
- Arrunada B., *A transaction-cost view of title insurance and its Role in Different legal systems*, Geneva Papers of Risk and Insurance, 27 :4, October 2002
- Aynès L., *L'authenticité, Droit, Histoire, Philosophie*, la Documentation française, 2<sup>ème</sup> éd. 2014
- Barrière O., Rochegude A., Cahiers d'Anthropologie du droit, *Foncier et environnement en Afrique - Des acteurs au(x) droit(s)*, Collectif
- Bouquet E., Colin J.-Ph., 1996. *From Legal Norms to Local Land Regulation. A Case Study From Mexico*, in *The Role of Law in Natural Resource Management*, J. Spiertz, M. Wiber (eds.), La Hague, *Vuga Publishers*, pp. 101-119.
- Bonnal Ph. et autres, « *La production des politiques de développement durable dans leurs contextes. Construction de compromis institutionnels et ajustement temporels entre le global et le local* »(dirigé par Ph. Bonnal, CIRAD, J.J Gabas, Gemdev et B. Roux, INRA): axe Analyse historique des formes d'intervention de l'Etat dans les domaines agricoles et rural depuis le 01/01/07.
- Borrás Jr. S. M. et Franco J. C., « *Land Policy and Governance: Gaps and Challenges in Policy Studies* », OGC Brief 1, Oslo Governance Centre/UNDP, 2008.

- Boyer M. et Nyce Ch., *Market Growth and Barriers to Entry : Evidence from the Title insurance industry* in Assurances et gestion des risques, vol.78 (3-4), octobre 2010- janvier 2011.
- Cambranes J.-C., *Ruch 'ojinen Qalewal. 500 anos de lucha por la tierra. Estudio sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala*. Cholsamai ed., Guatemala, 2004.
- Carrera A. J. *El Estudio del Mercado de Tierras en Guatemala*. Red de Desarrollo Agropecuario. Unidad de Desarrollo Agrícola. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. CEPAL/ECLAC. Santiago de Chile, julio de 2002.
- Centro de Investigaciones Económicas CIEN. *"Tierra del Mito a la Realidad"*. Guatemala mayo 2003.
- *CIA World Factbook*, 2014
- XIV Congreso Internacional del Notariado Latino. *"Problemas que afectan el principio de seguridad jurídica, derivados de un sistema de transmisión de inmuebles o muebles inscribibles mediante documento privado. El seguro de título"*. Guatemala Año 1977.
- Coordinadora Nacional Permanente Sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas. CNP TIERRA *"Marco Jurídico Para el desarrollo del Proceso de Regularización y Contenidos Mínimos de una Propuesta de Ley"*. Año 2001.
- Darrois J.-M., *Rapport sur les professions du droit*, mission confiée par le Président de la République,  
[http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/rap\\_com\\_darrois\\_20090408.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rap_com_darrois_20090408.pdf)
- Davis S. H. et Hodson J., *Witness to political violence in Guatemala: the suppression of rural development movement*, Oxfam America, Boston, 1982
- Desmarest A., *Les Mayas*, Tallandier 2011
- Desmarest A., *The Rise and Fall of a Rainforest Civilization*, Cambridge University Press, 2004

- De Soto H., *The Mystery of Capital*, 2000, Londres, Black Swan Books.
- Durand-Lasserve A., « *La question foncière dans les villes du Tiers-monde : un bilan* », in *Économie et Sociétés*, 2004, n° 7, pp. 1183-1211.
- FAO, « *Good Governance in land tenure administration* », FAO Land Tenure Studies 2007.
- Feder G., Nishio A., « *The Benefits of land Registration and Titling: Economic and Social Perspectives. Land Use Policy* », 1999, vol. 15, n° 1, pp. 135-153.
- Federal Reserve Board, *A consumer's guide to mortgage settlement costs*
- Fernandes E., « *Implementing the urban reform agenda in Brazil* », in *Environment and Urbanization*. 2007, vol. 19, n° 1, pp. 177-189.
- Ferret J.-P., Président du Conseil Supérieur du Notariat, *Adresse au Garde des Sceaux, Etats Généraux du Notariat*, 28 janvier 2010, <http://www.notaires.fr/notaires/media/document/605/131>
- The Florida Office of Insurance Regulation, *An analysis of Florida's Title Insurance Market*, July 2006
- Galliez L., *L'assurance titre, mesure de l'insécurité*, JCP N, n°28, 16 juillet 2010
- Institut Français de Pondichéry, « *Le mystère du droit foncier. Sens et non-sens d'une politique volontariste de généralisation de la propriété privée de la terre dans le décollage des économies des sociétés du Sud* ». Communication au colloque organisé à Pondichéry par l'Institut Français de Pondichéry, Association Francophone d'Anthropologie du Droit et le Séminaire Interdisciplinaire d'Études Juridiques des Facultés Universitaires Saint-Louis de Bruxelles, les 17, 18, 19 mars 2006, sur le thème "Le foncier, leçons et enjeux".
- Lavigne-Delville Ph. - « *Conceptions des droits fonciers, récits de politique publiques et controverses. Les Plans Fonciers Ruraux en Afrique de l'ouest* », in : Colin J.-Ph., P.-Y. Le Meur, E. Léonard (éds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, pp.69-103.

- Lavigne-Delville Ph. et Papazian V. - « *Le foncier au cœur du développement économique et de la paix sociale* », in : Devèze J.-C. (dir.), *Défis agricoles africains*, Paris, Karthala/AFD, pp. 247-264.
- Lavigne-Delville Ph. - « *Façonner les systèmes de règles et les inscrire dans le droit : une condition pour une gestion durable des ressources en eau. Préface* », pp. 5-10, in : Kibler J.-F. et Perroud C., *Vers une cogestion des infrastructures hydro-agricoles. Construction associative et réhabilitation de polders : l'expérience du projet Prey Nup*, Coll. Etudes et Travaux, Editions du Gret,
- Lavigne Delville Ph., « *Sécurité, insécurités, et sécurisation foncières : un cadre conceptuel* », Réforme agraire et coopératives, 2006/2, FAO, pp.18-25
- Lavigne-Delville Ph., « *Registering and Administering Customary Land Rights : Can We Deal with Complexity ?* », in Deininger K. ed, *Innovations in Land Rights Recognition, Administration and Governance*, Washington, The World Bank/Global Land Tool Network/International Federation of Surveyors, pp. 28-42.
- Lebeau R., *Les grands types de structures agraires dans le monde*, A. Colin, 7<sup>ème</sup> éd. mise à jour, 2000
- Lebeau J.-R., *Introduccion al catastro comparado*, Faculta de Agronomia, USAC 2005 - *La agrimensura en Guatemala, una necesidad actual ?*, Revista Tikalia de la Facultad de Agronomica de la Universidad San Carlos de Guatemala, 2004 - Avec D. Erba, *El catastro en Guatemala*, LILP, 2010.
- Léonard E., Vélazquez E., *La produccion local de la regulación agraria: del reparto agrario al Procede. Autonomia local y resignificacion del cambio legal en una microregion indigena del Istmo veracruzano*, Ulua. Revista de Historia, Sociedad y Cultura , Universidad Veracruzana, 2007, vol 5,n°9:155-194.
- Le Roy E., , « *Les orientations des réformes foncières en Afrique francophone depuis le début des années 90* », in Lavigne Delville Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris, Karthala, 1998, pp. 383-389.

- Lorot P., *Le notariat européen en danger*, Les notes stratégiques de l'Institut Choiseul

- MAGA-UTJ/PROTIERRA. "*Estudio Jurídico de Cinco Fincas de Propiedad Privada en las que se Encuentra Asentado el Municipio de Huite, Departamento de Zacapa. Reflexiones para Enunciar una Propuesta Legislativa de Regularización de la Tenencia de la Tierra.*" Documento de Apoyo al Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra. Unidad de Análisis e Investigación Jurídica. Guatemala mayo 2001.

- Maas Ibarra R. y Calderón Pontaza J., Consultores. *Evaluación Externa de los Beneficios Económicos, Fiscales y Sociales del Proceso Catastral en el Departamento de Petén*, República de Guatemala. Informe Consolidado. Registro de Información Catastral –RIC-. Guatemala, enero de 2007.

- Martínez S., *La patria del criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*, Mexico, 1998.

- Mauro A et Merlet M., *Acceso a la tierra y reconocimiento de los derechos sobre la tierra en Guatemala*, ILC IRAM, 2003.

- Merlet M., « *Politiques foncières et réformes agraires, Cahier de propositions* », Réseaux Agriculture paysanne et mondialisation (APM), IRAM, 2002.

Millennium Project, Task Force 8, 2003, « *Securing Land Tenure and Land Issues* », Interim Report, chapitre 3.

- Miethbauer Th., *Social Conflict and Land Tenure Institutions as a Problem of Order Policy: the case of Guatemala*, 1999.

- Molina Cruz, Javier. "*Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de bancos de tierras en Centroamérica*" Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe.

- Ortega R., Roque. "*Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas a la Tierra. Aspectos Legales e Institucionales*". Banco Mundial Taller sobre Políticas de Tierra. Pachuca México. Año 2002.



- Ostrom E., *Governing the commons, the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 220 p.
- Palma E. et Lebeau J.R., *Implementacion de un observatorio de tierras para la region central del Peten*, LILP, 2007
- Registro de Información Catastral. “*Diagnóstico de Tierras Comunales en el Área de del Proyecto de Administración de Tierras Fase II Informe Final*”. Año 2007.
- Renard V., « *L’improbable convergence des systèmes fonciers : de la difficulté de transférer des outils de politiques foncières d’un pays à un autre* », in *Études foncières*, n° 100, 2002.
- Robe S. G., *Eisenhower and Latin America: the Foreign Policy of Anticommunism*, The University of North Carolina Press 1988 and *The Killing Zone: the United States Wages Cold War in Latin America*, Oxford University Press, 2011
- Rochegude A., « *Foncier et décentralisation; réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers? Cahiers d’anthropologie du droit 2002, ‘Retour au foncier’*, Paris , Karthala, 2003, p. 15-43.
- Sandjak J. et Lavadenz I., *La administracion Tierras : un nuevo paradigma para un antiguo problema, comentario sobre America Latina y el Caribe*, Banco Mundial 2001.
- Sharer R. J., *The Ancient Maya*, Stanford University Press, 6<sup>ème</sup> éd., 2006
- Stiglitz J.E., *Un autre monde : contre le fanatisme du marché*, Fayard, 2006, Paris.
- Toby Evans S., *Ancient Mexico and Central America. Archaeology and Culture History*, Thames and Hudson, 2<sup>ème</sup> éd. 2008
- United Nations Economic Commission for Europe, *Land Administration Guidelines: with special reference to countries in transition*, UNECE, Genève, ECE/HBP/96, 1996.

- United Nations-FIG Conference on Land Tenure and Cadastral Infrastructures for Sustainable Development, *Land Administration and Cadastral Trends – A Framework for Re-engineering*, Melbourne, Australia 24-27 october 1999.
- U.S. Government Accountability Office, *Title insurance – Actions needed to improve oversight of the Title Industry and better protect consumers*, april 2007
- Varley A., « *Private or Public: debating the Meaning of Tenure Legalization* », International Journal of Urban and Regional Research, 2002, vol. 26, n° 3, pp. 449-461.
- Wehrmann B., , *Land conflicts: A practical guide to dealing with land disputes*, GTZ, Eschborn, 2008
- World Bank, , « *Land, Security, Property Rights and the Urban Poor: Twenty Five Years of World Bank Experience* », World Bank Briefing 2001, Note 8.
- World Bank, *Rapport Doing Business*, 2004
- World Bank, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, 2004
- Zeledón, Ricardo, Pietro Romano Orlando. “*El Renacimiento del Derecho Agrario*”. Instituto Italo Latinoamericano. Editorial Guayacán. Costa Rica 1998, 270 pp.

## **LISTE DES PERSONNES RENCONTREES DANS LE CADRE DE LA PRESENTE ETUDE**

- Aguilar, Lorena, Registre d'information cadastrale.
- Barillas, Carlos, Secrétariat de la Présidence au Plan (SEGEPLAN).
- Baudillos, Axel, Direction du cadastre fiscal, Ministère des Finances.
- Beije, Armando, Université San Carlos de Guatemala.
- Bermejo, Luis Pedro, Direction du cadastre fiscal, Ministère des Fiances.
- Collard, Renaud, Premier Conseiller de l'Ambassade de France au Guatemala.
- Dugal, Rolando, Université San Carlos de Guatemala.
- Estrada, Julio, Secrétariat de la Présidence au Plan (SEGEPLAN).
- Franc, Philippe, Ambassadeur de France au Guatemala.
- Hernandez, Ilovna, Direction du cadastre fiscal, Ministère des Finances
- Herrera, Elisa, Secrétariat de la Présidence au plan (SEGEPLAN).
- Lopez, Elmer, Ministre des Affaires Agraires.
- Lopez, Juan Carlos, Registre d'information cadastrale.
- Loyola, Mirena, Registre de la Propriété.
- Maldonado, Alejandro, Secrétariat d'Etat aux Affaires Foncières.
- Marroquin Fernandez, Cesar Enrique, Directeur du Département des études, Superintendencia de bancos de Guatemala.
- Mayora, Ernesto, Avocat et notaire à Guatemala Cuidad, membre de l'Association Henri Capitant.
- Mendia, Julio, Secrétariat d'Etat aux Affaires Foncières.
- Morales, Roberto, Avocat et notaire, professeur de droit civil, membre du Collegio de Abogados y notarios de Guatemala.
- Olivia Murcia, Carlos Humberto, Superviseur du Département des études, Superintendencia de bancos de Guatemala.
- Palma, Ernesto, Directeur du Cadastre fiscal au Ministère des Finances.

- Perez, Luis Fernando, Registre de la Propriété.
- Pernilla, Gustavo, Registre d'information cadastrale.
- Revolorio, Betzaida, Secrétariat de la Présidence au Plan (SEGEPLAN).
- Sanchez, Ronaldo, Secrétariat d'Etat aux Affaires Foncières.
- Trujillo, Rolando, Direction du cadastre fiscal, Ministère des Finances.
- Valenzuela, Mirna, Registre d'information cadastrale.

Le projet de recherche a pour objectif de proposer une évaluation et une amélioration de la méthode de sécurisation du droit de propriété dans un pays en voie de développement de la région latino-américaine, le Guatemala. Des projets de cadastre, régularisation et administration des terres, ont été mis en place lors des dix dernières années avec une certaine continuité, ce qui permet une évaluation de leurs effets et impacts sur les conditions de vie des populations locales notamment. Les premiers bilans font état d'une extrême lenteur des processus de cadastre et de titrement dans le pays, les procédures de légalisation des terres pouvant s'étaler sur plusieurs dizaines d'années sans jamais déboucher sur le fameux titre attendu. L'équipe pluridisciplinaire (juristes, géomètres) a donc entrepris de chercher à déterminer quel était l'état d'avancement du règlement de cette question dans le pays et quels sont les leviers qui pourraient permettre d'améliorer la situation ?

A partir d'une appréciation du contexte général du pays, en particulier de la fréquente contradiction entre le titre et l'usage de la terre, nous est apparue la nécessité de la mise en œuvre d'un cadastre afin de permettre l'administration foncière. De manière plus précise, nous nous sommes intéressés à la création d'un cadastre moderne au Guatemala en tentant de comprendre d'une part de quelle manière ont été initiées les bases cadastrales et d'autre part en analysant les expériences menées dans une région rurale (le département de Petén) et dans des zones urbaines. Notre constat est qu'à l'heure actuelle le système cadastral est encore perfectible : même s'il a fait de réels progrès, il reste aujourd'hui nécessaire d'améliorer la sécurité juridique. Or, de l'aveu même de la Banque Mondiale, cette question de la résolution des conflits fonciers doit être déconnectée de celle de la création d'un cadastre, en particulier dans le contexte spécifique du Guatemala.

C'est ainsi qu'il nous est apparu qu'en parallèle de ce mouvement de levé cadastral, il était nécessaire d'accroître le rôle des professions intermédiaires (géomètres-experts et notaires) dans la reconnaissance et la transmission de la propriété et dans la résolution des conflits fonciers. La profession de géomètres-experts a été récemment créée et organisée dans cette perspective, de sorte qu'à l'examen, il nous a semblé que c'était aujourd'hui la profession notariale qui devrait à son tour faire l'objet d'une telle réorganisation. La confusion des professions d'avocat et de notaire paraît ainsi singulièrement problématique. D'où l'idée de s'appuyer sur le modèle français d'organisation de la profession notariale et de sa formation afin de déterminer dans quelle mesure des préconisations pourraient être faites visant à permettre à cette profession, au Guatemala, de remplir efficacement son office de sécurisation de la propriété foncière et de sa transmission, rendant ainsi plus efficace le processus de titrement et de réalisation d'un cadastre actuellement mené.