

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



64374
S

Distr.
LIMITEE
E / CN.14 / CART / 268
5 novembre 1971
FRANCAIS
Original : ANGLAIS



COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Séminaire sur le cadastre
Addis-Abéba, 25 novembre - 9 décembre 1970

L'ENREGISTREMENT DES TERRES AUX ETATS-UNIS
(Document présenté par le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique)

M71-2852

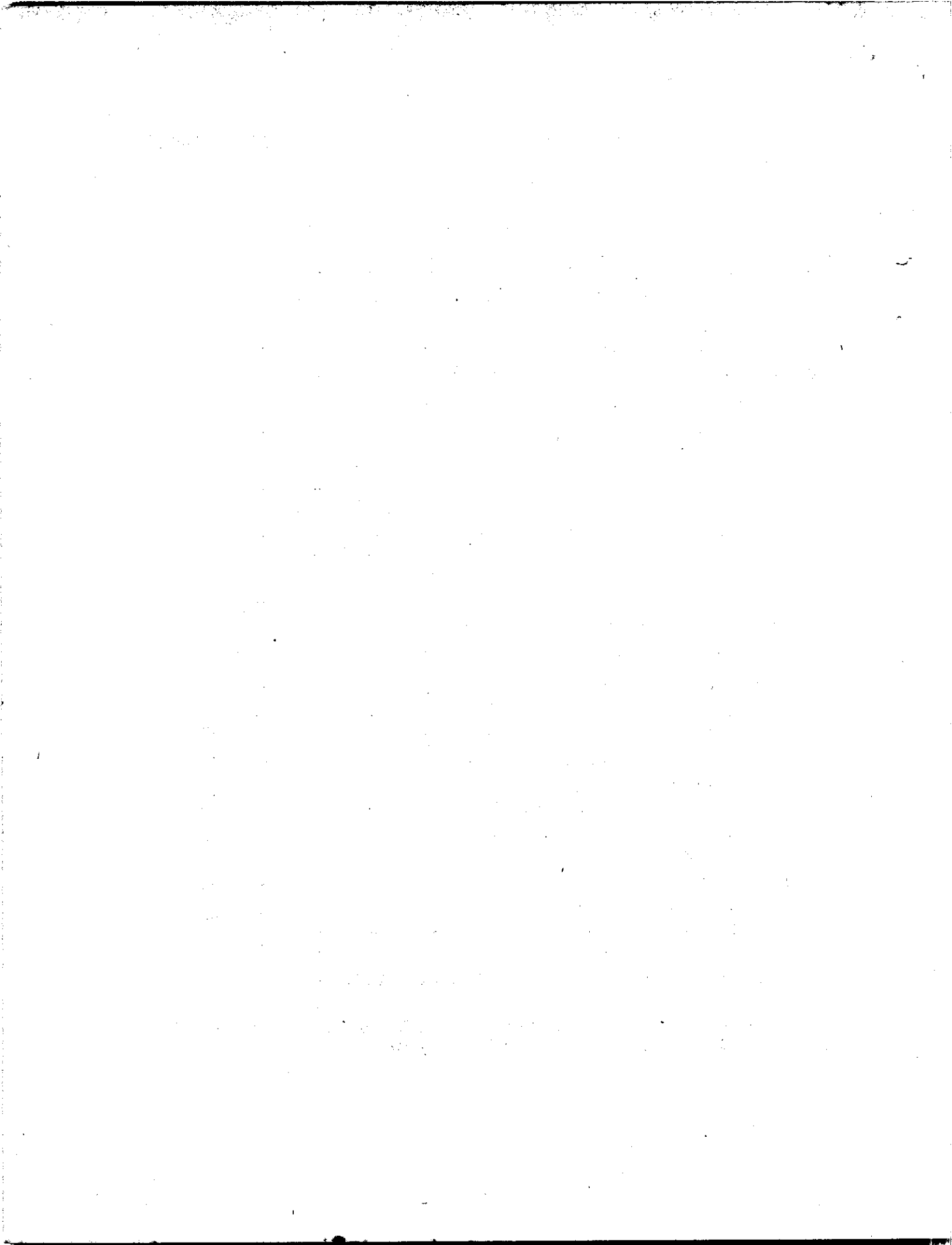
Faint, illegible text in the upper right quadrant.

Faint, illegible text in the middle section of the page.

Faint, illegible text in the lower right quadrant.

TABLE DE MATIERES								<u>Page</u>
INTRODUCTION	-	-	-	-	-	-	-	1
HISTOIRE DU DROIT FONCIER	-	-	-	-	-	-	-	1
Droits de propriété des Indiens américains	-	-	-	-	-	-	-	2
Les domaines communs	-	-	-	-	-	-	-	3
TERRES PUBLIQUES ET PROPRIETE FONCIERE	-	-	-	-	-	-	-	4
LA DIVERSITE DES METHODES	-	-	-	-	-	-	-	6
Enregistrement	-	-	-	-	-	-	-	6
Décrets de base sur l'enregistrement	-	-	-	-	-	-	-	6
Types de décrets	-	-	-	-	-	-	-	7
Application des décrets sur l'enregistrement	-	-	-	-	-	-	-	8
Législation des titres négociables	-	-	-	-	-	-	-	9
Assurance des titres	-	-	-	-	-	-	-	10
Portée du système Torrens	-	-	-	-	-	-	-	11
Diffusion administrative	-	-	-	-	-	-	-	12
DES PROBLEMES ASSEZ VIEUX POUR JUSTIFIER UN PROGRES	-	-	-	-	-	-	-	13
VERS UN SYSTEME UNIFIE DE DONNEES FONCIERES	-	-	-	-	-	-	-	16
Automation et banques de données	-	-	-	-	-	-	-	16
Portée	-	-	-	-	-	-	-	16
Coût	-	-	-	-	-	-	-	18
Cartographie et identification des parcelles	-	-	-	-	-	-	-	18
Etablissement des cartes	-	-	-	-	-	-	-	18
Identification des parcelles	-	-	-	-	-	-	-	19
Index	-	-	-	-	-	-	-	20
Elaboration d'un système unifié	-	-	-	-	-	-	-	21
INCIDENCES ET AVANTAGES DES POLITIQUES	-	-	-	-	-	-	-	23
Retombées de l'histoire	-	-	-	-	-	-	-	23
Le rôle de la technique	-	-	-	-	-	-	-	23
Où et comment faut-il agir ?	-	-	-	-	-	-	-	24
ELEMENTS DE COMPARAISON POUR LES NATIONS AFRICAINES	-	-	-	-	-	-	-	25

ANNEXE : Modèle de feuille de programme utilisé par le Gouvernement du district de Columbia, Washington D.C.



INTRODUCTION

Instinctivement, et intelligemment, l'homme veille autant qu'il le peut à ses besoins et c'est dans la société d'autres hommes qu'il y parvient le mieux. Il donne tout naturellement la priorité à sa propre protection et à son propre accomplissement, mais dans le cadre d'un groupe humain où ses responsabilités à l'égard des autres donnent tout leur sens aux droits que chacun revendique pour soi-même.

Parce que cette réalité conditionne leur vie, tous les humains, à travers tous les temps, ont ressenti au plus profond d'eux-mêmes le besoin d'une possession matérielle fondamentale - la terre, bien précieux par le seul fait que nous vivons ensemble sur cette planète.

La terre peut nous éprouver en tant qu'individus, même lorsqu'elle nous soutient. La terre peut nous unir et nous ennoblir en tant que groupe, même si elle nous incite à nous abandonner à la plus mesquine des préoccupations sociales.

La terre est là, majestueuse ou désolée, féconde ou stérile, suffisamment dotée par la Providence pour être prête à tout contact humain qui puisse la mettre au service des mortels et rehausser la dignité commune à chacun d'entre nous.

Aux Etats-Unis comme ailleurs, elle porte témoignage de ce que nous fûmes et de ce que nous sommes et pouvons être. Les puissants comme les misérables peuvent percevoir dans sa force leur essence commune.

HISTORIQUE DU DROIT FONCIER

Pour indiquer comment les Américains déterminent aujourd'hui à qui appartient telle terre et comment elle a été acquise, ce que sa propriété signifie, pourquoi elle a été convoitée en premier lieu et pourquoi le Gouvernement peut s'y intéresser, nous devons probablement commencer par être aussi pluralistes que possible. Les Etats-Unis ont à plusieurs reprises procédé sur le plan intérieur à la recherche de leur identité - il semble du reste que ce soit même le cas à présent - mais une réalité demeure. L'Amérique est multiple, pluraliste. Le fameux "mode de vie américain" est un mythe. "Des" modes de vie, oui, qui ne sont pas tous également valables ni aisés ni satisfaisants, mais qui, assurément, sont plus d'un.

Ce même concept de "multiplicité" domine l'apparition du droit foncier en Amérique. En dernière analyse, celui-ci provient évidemment en grande partie du droit commun anglais. Cependant, il n'y avait que 26 "Etats-Unis", tous situés à l'est du Mississippi, quand nous avons fait la paix avec l'Angleterre en 1783. Ailleurs, notamment vers la partie sud du cours du Mississippi, les colonies étaient espagnoles et françaises.

De plus, l'influence anglaise s'était naturellement affaiblie depuis le débarquement des premiers immigrants en 1620. Les colonies de la Nouvelle-Angleterre étaient forcément individualistes. Ceux qui les composaient avaient quitté l'Angleterre pour des raisons diverses mais avec un objectif central : tirer le plus de profit possible d'une terre nouvelle. Les administrateurs et les fonctionnaires connaissaient bien le système anglais, ce qui a aidé à préserver l'héritage anglais, d'autant plus que beaucoup des premiers colons ne se préoccupaient pas de la lettre de la loi dans leur milieu dominé par l'action.

L'influence française et espagnole s'est fait sentir sur les vastes terres qui ont été rattachées aux Etats-Unis par l'achat de la Louisiane en 1803, mais à l'heure actuelle il n'y a plus que l'état de la Louisiane où cette influence soit encore prépondérante.

Lorsque les territoires du nord ont été pénétrés en 1787, les jeunes états qui entraient dans l'union affirmaient constitutionnellement, sous une forme ou sous une autre, que la loi devait "convenir aux besoins et à la condition du peuple" et le droit commun anglais a dû s'adapter ou être adapté à ce cadre.

Au cours de l'expansion du continent, le droit foncier a été conditionné en général par trois facteurs : la mentalité des immigrants eux-mêmes, les exigences d'un environnement nouveau et la persistance de la culture espagnole et française dans les régions de l'ouest. Le premier a étendu l'influence du droit commun anglais à travers tout le pays et le dernier est encore sensible dans le principe de la "propriété communautaire" d'inspiration espagnole appliqué en Californie et dans les lois du Nouveau Mexique et de l'Arizona relatives aux droits sur les eaux et aux droits riverains. Dans l'état du Texas, plus de 10 millions d'hectares font l'objet de titres qui remontent à des dons de l'Espagne et du Mexique.

Droit de propriété des Indiens américains

Un trait constant se retrouve à travers l'évolution du droit foncier aux Etats-Unis, avec une exception importante. Ce trait est une conception allodiale de la propriété. En Amérique, l'accent est mis sur le droit qui revient à un homme de posséder sa terre, par opposition à la loi féodale selon laquelle la terre est détenue par un autre, le droit ultime revenant au souverain du royaume ou au roi. Cependant, si l'accent est mis sur l'individu, il ne s'ensuit pas que celui-ci a un droit de propriété absolu. Le Gouvernement américain possède des droits particuliers sur tous les biens fonciers : le droit de lever des taxes, le droit de condamner (au titre du droit de domaine éminent) et le droit d'assurer la police - et le système allodial n'altère nullement aucun d'eux. Il établit simplement que le droit de propriété revient à celui qui détient la terre, à titre personnel et non par le fait qu'il est lié par une dette à un autre ou qu'il est à son service.

L'exception à la règle, autrement typique, du droit de l'individu à détenir sa terre a trait à la situation des Indiens américains. Dans ce cas, des systèmes tels que la propriété tribale, le droit de jouissance, les concessions individuelles et les concessions pour usage ont tous eu un rôle à jouer dans l'histoire mouvementée des relations entre "nous", tour à tour bien intentionnés et versatiles, et les plus anciens de tous les Américains. Tout a commencé avant l'apparition des Etats-Unis, lorsque les Anglais ont reconnu et n'ont pas répudié les droits des Indiens sur les terres détenues par leurs tribus. Lorsque les Anglais sont arrivés, il y avait de la terre en abondance pour tout le monde, sans qu'il soit besoin de déposséder les Indiens, et le Gouvernement britannique a tenu à ce que les terres achetées aux Indiens soient payées au prix en vigueur, avec l'accord des représentants des tribus. Les parcelles indiennes non vendues restaient terre indienne.

Après l'indépendance, les Etats-Unis ont repris le système anglais et ont traité les tribus indiennes comme des nations souveraines. Le principe de la détention communale des terres au sein des tribus est demeuré, les droits sur des parcelles particulières faisant l'objet de traités entre le Gouvernement des Etats-Unis et les tribus intéressées. Entre 1776 et 1887 une multitude de traités et de décrets se sont accumulés. Puis, en 1887, le General Allotment (Dawes) Act a instauré un plan bien intentionné mais malencontreux destiné à favoriser la propriété foncière individuelle parmi les Indiens. Certaines portions des réserves indiennes ont été loties et chaque Indien a reçu obligatoirement un lot, sous réserve que pendant 25 ans, le Gouvernement détenait le titre en dépôt et que l'Indien ne pouvait vendre unilatéralement. Les terres tribales non loties sont devenues des excédents susceptibles d'être loués ou vendus en temps voulu au Gouvernement ou à des non-Indiens. En réalité, les terres appartenant à des tribus ou à des Indiens individuellement sont passées d'une superficie de 55,2 millions d'hectares en 1887 à 19,2 millions en 1934. C'est ce qui a abouti à la Loi Wheeler-Howard qui a interdit tout lotissement nouveau et a autorisé les tribus à se mettre en société ou à s'organiser de quelque autre façon pour exploiter leurs parcelles, la vente individuelle aux Indiens étant contrôlée. A l'heure actuelle, les Etats-Unis détiennent en dépôt 20 millions d'hectares de terres indiennes, 15,6 pour le compte de tribus et 4,4 pour le compte de personnes privées.

Les domaines communs

Outre les systèmes spéciaux appliqués aux terres indiennes (les Indiens peuvent posséder des terres en fief simple comme tout le monde sans que le titre en soit mis en dépôt), on trouve aux Etats-Unis la plupart des formes de propriété foncière prévues par le droit commun anglais, à savoir :

Fief simple - C'est la forme la plus proche de la libre propriété, sans restriction aucune à l'usage, à la possession ou au transfert et sans limite de temps. Elle est toutefois soumise aux droits de l'Etat. Le fief simple et l'usufruit de vie sont les seules formes de libre propriété prévues par le vieux droit commun qui existent encore aux Etats-Unis. Le bien substitué a été abandonné.

Usufruit de vie - Un usufruit de vie demeure pendant toute la vie d'une ou plusieurs personnes et s'achève à leur mort.

Affermage en commun - Deux ou plusieurs personnes possèdent chacune des intérêts sur la totalité du domaine, c'est-à-dire qu'une parcelle du domaine ne leur est pas affectée en particulier. L'accord peut porter sur une période fixe ou une durée indéterminée.

Affermage communautaire - Chacune de deux ou plusieurs personnes détient une part distincte du tout pour une période fixe ou indéterminée.

Fonds conditionnels - Ceux-ci "voient le jour" si un événement incertain se produit. Certains appartiennent au titulaire, d'autres non.

Tenures à bail - On les désigne plus précisément sous le terme de biens personnels, que le détenteur ne possède pas en pleine propriété. Il s'agit de "biens réels" nés d'un accord contractuel entre le propriétaire et le locataire aux termes d'un bail. Dans certains cas, cependant, les tenures à bail sont taxées comme de véritables propriétés.

TERRES PUBLIQUES ET PROPRIETE FONCIERE

Les doutes fréquents et les mécontentements occasionnels qui accompagnent les travaux d'enregistrement des titres fonciers en Amérique sont paradoxaux si l'on considère l'importance que le pays attache à la liberté d'aliénation. Les Etats-Unis ont fourni eux-mêmes le meilleur exemple de transaction foncière mais après une période de grande expansion. Entre 1783 et 1867, ils ont acquis 800 millions d'hectares de terres, les premiers 94,8 millions provenant des états existant à l'origine et les 140 derniers constitués par l'Alaska, acheté à la Russie.

Cependant, entre 1800 et 1930, les Etats-Unis se sont défaits de plus de 400 millions d'hectares de leurs propres terres, appelées "terres publiques" ou, à l'origine, "domaines publics". Les terres publiques fédérales représentent aujourd'hui 320 millions d'hectares. Les premiers abandons ont été faits pour régler des dettes en suspens et aussi pour indemniser des anciens combattants des guerres antérieures à la guerre civile. Jusqu'à 1857, les terres ont été simplement vendues, en lots de 32 hectares au moins et à raison de 3 à 4 dollars l'hectare. Les prix semblent bas, mais à cette époque, le Gouvernement considérait ces ventes comme des sources de recettes aussi bien que comme des stimulants à la colonisation.

Cependant, le stimulant le plus puissant a été, en 1862, le Homestead Act (Loi sur la concession statutaire) qui avait clairement pour objet la colonisation des régions en bordure des terres vierges, de préférence sous la forme d'exploitations agricoles familiales. En conséquence directe de ce principe, le colon devait posséder sa terre. Il pouvait acquérir le droit de propriété sur 64 hectares, aux seules conditions de faire une demande en règle, d'exploiter la terre et d'y vivre cinq ans. En l'espace de 80 ans, 120 millions d'hectares sont ainsi devenus propriété privée. Cependant, la concession statutaire n'a pas été un succès sans mélange, surtout lorsqu'elle portait sur des terres arides et rocheuses. Il y a eu aussi de nombreux cas d'exploitation, des particuliers contraignant par exemple des employés à se présenter comme homesteaders, pour les évincer par la suite afin d'utiliser la terre comme pâturage ou à d'autres fins étrangères à l'objet de la loi. La superficie minimale a été plus tard portée à 256 hectares mais vers 1930 il est apparu que le principe du homestead ne valait plus. Il avait fait l'objet d'abus et beaucoup qui avaient tenté l'expérience avaient échoué, mais il n'en demeurait pas moins qu'un grand nombre, qui n'y seraient pas parvenus autrement, étaient propriétaires en titre. Il semble rétrospectivement que la période des concessions statutaires aurait été particulièrement indiquée pour l'instauration de l'enregistrement des titres plutôt que des actes de propriété en Amérique.

Manifestement, les homesteads prêtaient moins à controverse que l'octroi de 36 millions d'hectares de domaine public à un groupe de sociétés de chemin de fer entre 1850 et 1871. L'objet était de subventionner, ce qui se fait aujourd'hui de façon moins évidente, mais la méthode, dons de terres à des sociétés, a soulevé des ressentiments considérables. L'expansion des chemins de fer a cependant favorisé l'intégration du pays, et on peut peut-être rapprocher l'indigence actuelle des chemins de fer des abus intervenus au cours de l'histoire.

Quoi qu'il en soit, le passé de l'Amérique est un mélange de succès et de demi échecs sur la voie de trois objectifs essentiels : installation, développement et propriété individuelle.

LA DIVERSITE DES METHODES

Aux Etats-Unis, on peut souvent voir à l'oeuvre un contraste à double effet. D'une part, une procédure donnée est embellie ou corrompue par des variations qui procèdent tout naturellement de la co-existence de 51 souverainetés (50 états et le District de Columbia). D'autre part, cependant, une contre-influence se fait clairement sentir lorsqu'un objectif commun est perçu ou un besoin commun reconnu ou une technique perfectionnée découverte. La meilleure solution s'imposera peut-être lentement mais sa vitalité finira par pénétrer et les routines quotidiennes subiront alors des transformations subtiles. Il en va de même pour l'enregistrement des terres, si ce n'est que les méthodes bien ancrées conservent une grande influence. Les actes et les procédures essentiels d'enregistrement présentent une telle diversité dans leurs formes et leurs effets que s'assurer un titre suppose un travail ardu et souvent ingrat. La législation des titres négociables a bien fait son apparition, assortie d'un "modèle de décret" pour tous les Etats, en vue de mettre en échec les tentatives d'abus de propriété. L'assurance des titres fonctionne d'une autre façon, garantissant moins l'assurance du titre qu'un contrôle rigoureux des registres. Il y a enfin l'enregistrement du type Torrens, système théoriquement supérieur, qui n'a jamais pris aux Etats-Unis, pour des raisons rarement communes à ses partisans et à ses adversaires. Ajoutons à ce qui précède que les registres fonciers et la réglementation de l'utilisation des terres dominent un grand nombre d'activités, et le tableau sera complet, la voie manifestement ouverte à la meilleure solution - en l'occurrence, un système unifié d'enregistrement foncier fondé sur la définition des parcelles et mettant en oeuvre les éléments appropriés des techniques modernes de traitement automatique des données. On trouvera ci-dessous quelques détails sur la situation actuelle.

EnregistrementDécrets de base sur l'enregistrement

L'enregistrement est une opération simple et ne semblerait pas devoir donner lieu aux complications qu'il engendre aux Etats-Unis. On pense qu'il est né du Statute of Emoluments anglais, lui-même issu du Statute of Uses de 1536 et disposant qu'une transaction foncière et la vente d'un bien foncier doivent faire l'objet d'un document écrit passé en partie double et enregistré dans un bureau public. Ce principe reprend l'objet de l'enregistrement des actes aux Etats-Unis, à savoir laisser une trace officielle des transactions portant sur un titre foncier en enregistrant les instruments de transfert ^{1/}.

^{1/} Corwin W. Johnson, "Purpose and scope of recording statutes", 47 Iowa Law Review No. 3, hiver 1962, p. 231.

L'enregistrement ne protégeant pas toujours effectivement contre les revendications présentées de bonne foi par un acheteur ultérieur, deux questions deviennent essentielles dans le règlement d'un différend :

- 1) Le premier demandeur a-t-il négligé de faire quelque chose à quoi il était tenu par l'acte ?
- 2) Dans l'affirmative, le demandeur ultérieur est-il, aux termes de l'acte, en mesure de profiter de cette négligence 1/ ?

Types de décrets - En général, il y a trois types de décrets sur l'enregistrement : 1) premier enregistrement (race statute), 2) enregistrement avec avis (notice statute) et 3) premier enregistrement avec avis (race-notice statute).

Premier enregistrement

Selon cette formule, le titre revient à celui qui l'enregistre le premier, même s'il avait connaissance d'un acte en faveur d'un bénéficiaire antérieur. Deux états seulement, la Louisiane et la Caroline du nord, appliquent ce type de décret aux actes, tandis que l'Arkansas, l'Ohio et la Pennsylvanie l'appliquent à certaines hypothèques. La priorité est déterminée en fonction d'une "course à l'enregistrement" (race to records) 2/. L'avantage de cette formule réside dans sa rigueur pour la recherche d'un titre.

Enregistrement avec avis

Dans ce cas, l'acte d'enregistrement a valeur d'avis pour les acheteurs de bonne foi ultérieurs. Ainsi un acte non enregistré ne protégerait pas le bénéficiaire contre la revendication d'un acheteur ultérieur qui agirait de bonne foi et à titre onéreux sans avis 3/.

Premier enregistrement avec avis

Dans un état où ce type de décret est en vigueur, l'acheteur ultérieur doit enregistrer son acte préalablement à tout acte antérieur s'il veut que sa revendication prévale 4/.

- 1/ Ralph W. Aigler, "Foreword to Symposium on notice and recordation", 47 Iowa Law Review, No. 2, hiver 1962, p. 229.
- 2/ On trouvera ci-dessous les termes courants d'un race statute: tout transfert de propriété foncière n'est valide contre le privilège de créanciers ou d'acheteurs à titre onéreux qu'à partir du moment où il est enregistré.
- 3/ Exemple de notice statute: Aucun instrument intéressant un bien foncier n'est valide contre des acquéreurs à titre onéreux, sans avis, à moins qu'il ne soit enregistré au bureau de l'enregistrement.
- 4/ Exemple de race-notice statute: Tout transfert de propriété foncière est nul contre tout acquéreur ultérieur, de bonne foi et à titre onéreux, d'hypothèques sur ladite propriété s'il n'est au préalable dûment enregistré.

Application des décrets sur l'enregistrement

Elle a donné lieu à une masse considérable de papiers, actes de vente ou de transfert, indiquant les modes de propriété successifs des biens fonciers. Le mécanisme exige en général de la part d'un notaire des recherches laborieuses dans toutes les archives publiques relatives à la parcelle transférée remontant à un "titre originel" : cession de terres domaniales par exemple. Si tout est dans les règles, le notaire présentera un avis motivé dans ce sens et c'est seulement alors que le transfert sera consommé. Dans l'est des Etats-Unis, le notaire examinateur remonte en général à 60 ans au moins dans les registres pour parvenir à une "chaîne de titres" suffisamment longue. Dans le Midwest et l'ouest, il est d'usage de remonter jusqu'à la cession d'une terre domaniale ou à un titre également fondamental.

Dans bon nombre de juridictions américaines, l'examen d'un titre comprend les phases suivantes :

- 1) Recherche en vue de tirer des archives des informations pertinentes.
- 2) Examen, c'est-à-dire étude des données ci-dessus pour en déterminer la portée et la validité dans le cadre juridique, légal et général, en cause.
- 3) Rapport, contenant la description (exacte et précise) de la propriété, les noms et prénoms des parties ayant en dernier lieu détenu le titre de fief simple ainsi que la source de ce statut, la liste des archives examinées et des périodes couvertes, un avis motivé sur la négociabilité du titre, ainsi qu'une liste des vices existants et des suggestions en vue d'y remédier 1/.

La phase de recherche, qui est l'élément le plus souvent considéré comme nécessitant une réforme, porte à l'origine sur les actes qui constituent la "chaîne de titres" entre le dernier cessionnaire et le premier. L'examineur doit vérifier chaque donateur intervenant dans la chaîne, la recherche commençant par l'index des donateurs. A chaque étape, l'examineur doit vérifier que la description de la propriété en cause correspond à la parcelle en question. Dans les nombreuses juridictions où il n'existe pas d'index, la vérification des descriptions représente une série de corvées laborieuses. Il se peut que les documents utilisés pour les levés originaux n'existent plus et les limites sont parfois très difficiles à établir. Utilisateurs, observateurs et critiques, en fait quiconque réfléchit à la désuétude cumulée du système actuel

1/ William F. Dolson et Bryan Henry, "History and current problems of land titles", Proceedings of a Workshop on Problems of Improving the United States' System of Land Titles and Records, Indiana University-Purdue University, p. 12 et 13, Cycle d'études tenu du 25 au 29 juillet 1968 à Mackinac Island, Michigan.

d'enregistrement, s'étonnent qu'il puisse fonctionner aussi bien. Il était à l'origine conçu pour une époque où la bureaucratie tenait moins de place et était moins complexe. Ses faiblesses prennent des formes diverses qu'on peut illustrer comme suit :

- 1) Certaines routines sont une source d'erreur et de retard. Le système du classement nominal, par exemple, s'accompagne de recherches interminables accompagnées de nombreux risques d'erreur. Le seul volume des transferts complique les recherches futures, chacune devant porter sur une multitude de documents étrangers au sujet pour parvenir au peu qui sont pertinents.
- 2) L'enregistrement ne retient pas tout. Des documents non enregistrables (tels qu'un contrat d'achat exécutoire) et des revendications non fondées sur des instruments écrits (possession adverse, par exemple) n'apparaissent pas dans la procédure d'enregistrement.
- 3) Il n'est pas toujours suffisant de s'appuyer sur des documents pour prouver ce qu'on avance. C'est ainsi que seuls des faits étrangers au document peuvent établir l'existence d'un faux.

Législation des titres négociables

La mise en oeuvre d'actes d'enregistrement représentant si souvent des recherches ingrates encombrées d'éléments sans rapport avec leur objet et inutiles dans le cas de revendications fondées sur des droits tels que celui de la possession adverse, plusieurs états ont eu recours à une législation des titres négociables 1/. Ces lois fixent une période (un modèle de décret prévoit 40 ans) dans les limites de laquelle une revendication doit être présentée pour pouvoir être considérée. En d'autres termes, il suffit que les recherches tendant à établir un titre de propriété portent sur 40 ans au lieu de remonter à une cession de terres domaniales ou à tout autre titre originel 2/. La loi permet la prescription aussi bien que l'enregistrement, exclut les revendications anciennes et évite des recherches répétées.

1/ Paul E. Basye, "Trends and progress - the Marketable Title Acts", 47 Iowa Law Review, No. 2, hiver 1962, p. 261-288.

2/ Dans le modèle de loi sur les titres négociables élaboré par les Professeurs Simes et Taylor et la Section de la propriété foncière de l'Association du Barreau américain, le titre originel est défini comme suit : "La chaîne de titres d'une personne, tendant à établir le droit revendiqué par celle-ci, sur laquelle elle s'appuie pour fonder la négociabilité de son titre et qui est la plus récente enregistrée au cours d'une période de 40 ans antérieure au moment où la négociabilité est déterminée".

L'état de l'Iowa a élaboré la première en 1919 et 13 autres au moins en ont passé depuis de semblables, le Michigan ayant en 1945 adopté la première qui contient une définition du titre négociable. Les périodes varient, comme l'indiquent les exemples suivants : Minnesota et Illinois, 40 ans; Indiana 50 ans; Wisconsin 30 ans.

Les lois sur les titres négociables ont essentiellement pour objet de mettre automatiquement un terme, avec le temps, à ces vices de droit anciens. Il est incontestable qu'elles permettent de réduire la durée des recherches en excluant les vieilles revendications, mais des critiques leur reprochent de compromettre la protection permanente qu'assure en principe le système de l'enregistrement. Selon le modèle de loi, par exemple, tous ceux qui possèdent des droits sur un bien fonds doivent déposer un avis de propriété tous les 40 ans après avoir enregistré l'instrument attestant leur acquisition. Les critiques craignent également que ces lois risquent de dépouiller de leurs droits des personnes qui ignoreraient une revendication adverse par suite de faux ou de circonstances analogues 1/.

Assurance des titres

En égard aux doutes et aux difficultés qui s'attachent aux systèmes actuels d'enregistrement, des compagnies privées sont entrées sur la scène américaine en prenant l'engagement d'examiner les archives publiques pour le compte des parties à un transfert de propriété et d'émettre en conséquence des "polices d'assurance de titre", garantissant les clients contre toute perte résultant d'une revendication ultérieure. Il est difficile de déterminer exactement le nombre de ces compagnies mais on compte plus de 100 groupes importants. Ils se répartissent en deux grandes catégories : les sociétés locales et les sociétés nationales. Une société locale possède sa propre "collection de titres", c'est-à-dire un double des archives foncières publiques pour une région comprenant un ou plusieurs comtés. Elle procède elle-même à un examen des archives avant de délivrer ses polices. Une compagnie nationale, en revanche, ne possède pas de collection de titre, mais s'en remet pour garantir son assurance à des avis motivés émis par des "notaires approuvés". Les compagnies nationales ont probablement fait leur apparition à cause du coût élevé des collections de titres. Deux de celles-ci récemment constituées ont coûté près de 10 millions de dollars 2/.

En pratique les compagnies "recherchent" plus qu'elles n'"assurent". La possession d'une collection de titres, en général pourvue d'un index que les bureaux d'enregistrement officiel ne possèdent pas toujours, offrent aux compagnies un avantage propre. L'assurance contre la perte est

1/ Walter E. Barrett, "Marketable title acts - panacea or pandemonium", 53 Cornell Law Review, 1967, p. 83-94.

2/ Lawrence J. Ptak, "Improvement of public records", Title News, janvier 1969, p. 94.

une autre affaire. Si une menace de perte est probable, la couverture de la police est restreinte par des dénis de responsabilité. Du reste, une clause standard élimine de la couverture les "vices indétectables", les revendications adverses non enregistrées que révéleraient une inspection physique et les vices de titre connus de l'assuré avant l'émission de la police ^{1/}.

Les compagnies d'assurance de titres provoquent des réactions variées. Dans l'état actuel des choses, elles rendent un service authentique, mais leurs intérêts acquis, précisément dans l'état actuel des choses, amènent des sceptiques à mettre en doute leur volonté d'améliorer les systèmes d'enregistrement des terres. Des juristes prétendent également que certaines activités d'agents non juristes de ces compagnies constituent un exercice non autorisé de la profession juridique. Pour sa part, l'Association américaine des titres fonciers, association professionnelle du groupe, assure qu'elle favorise l'amélioration et la normalisation de l'enregistrement des titres fonciers.

Portée du système Torrens

Le système Torrens repose essentiellement sur l'enregistrement du titre plutôt que sur l'enregistrement de l'instrument de transfert. Il a été instauré en Australie par Robert Richard Torrens en 1858 et s'est depuis étendu à de nombreux pays tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, une partie du Canada, la Jamaïque, l'Ouganda, le Soudan et la Malaisie. A un moment ou à l'autre, il a été adopté par 21 états à titre facultatif mais son utilisation effective a diminué dans les dernières années, sauf dans le comté de Cook (Chicago) en Illinois, au Minnesota et au Massachusetts. Selon ce système, quiconque désire enregistrer un titre demande à un tribunal de passer un jugement établissant son droit de propriété. Sont cités au tribunal toutes parties adverses connues et quiconque peut avoir un droit à faire valoir. Le tribunal saisit un examinateur de l'affaire et le rapport de celui-ci devient la base d'une décision judiciaire qui, si elle est favorable, se traduit par le dépôt d'un certificat de titre auprès du bureau public compétent, et la remise d'un double au titulaire. Si la partie adverse ne réussit pas à rescinder le jugement dans des délais fixés, le certificat devient le titre officiel de propriété. Les seules exceptions à un titre conclusif sont les suivantes : revendications du Gouvernement des Etats-Unis, privilège fiscal et impositions spéciales, certaines servitudes concernant les routes publiques, baux de trois ans ou moins conclus avec un occupant et droits fondés sur un acte provenant de l'autorité qui procède à l'enregistrement. Le titre étant certifié officiellement par un fonctionnaire public, aucun autre examen indépendant n'est nécessaire. Un fonds d'indemnisation est constitué pour rembourser tout ayant droit légitime qui serait lésé par suite d'une négligence administrative. Le fonds de la Californie a été pratiquement

^{1/} "Enhancing the marketability of land : the suit to quiet title", 68 Yale Law Journal 1959, p. 1255.

vidé par une affaire de cet ordre et l'état a peu après renoncé à utiliser le système. Celui-ci perd du terrain aux Etats-Unis malgré de nombreux partisans. On peut expliquer cet état de choses par le coût élevé de l'enregistrement initial (encore que les frais ultérieurs soient minimes), le caractère facultatif de son application dans tous les états qui l'adoptent (dans deux cas anciens, un en Illinois et un dans l'Ohio, l'application obligatoire a été déclarée inconstitutionnelle) et l'implantation profonde du système actuel. Nombre de juristes et la plupart des compagnies d'assurance de titres qualifient le système Torrens de solution de rechange inacceptable, et le seul volume des archives foncières accumulées rend difficile l'enregistrement initial 1/.

Les partisans de Torrens continuent cependant à le défendre, tenant l'expansion du système prévue au Canada pour un augure prometteur.

Diffusion administrative

La diversité des lois américaines sur l'enregistrement s'est accompagnée assez naturellement d'une diversité analogue et souvent tout aussi critiquable parmi les organismes utilisant, administrant ou simplement étudiant les archives relatives aux titres fonciers et à l'utilisation des terres. Ce n'est pas seulement le contrôleur des titres qui doit chercher dans plusieurs bureaux et divers index pour trouver des informations sur des revendications rivales ou des faits contradictoires en matière foncière. Les registres fonciers supposent une diffusion, dans l'espace et en ce qui concerne les responsabilités et les moyens. Le contrôleur des contributions peut avoir un système d'identification des parcelles, mais différent de celui qui est utilisé par le bureau de l'enregistrement ou le tribunal des successions. Les responsables de la planification et de l'aménagement auront probablement un autre système encore.

Des villes, des comtés et même des sociétés privées établissent fréquemment leurs propres cartes à grande échelle, en général au 1:600 pour les zones urbaines et au 1:24 000 pour les zones rurales. Jusqu'à présent, on ne s'est guère intéressé à la possibilité de mettre au points des cartes utilisables à chaque niveau de l'administration, les diverses parcelles étant définies par des coordonnées reliées à la latitude et à la longitude.

Jusqu'à présent les levés s'effectuent aux Etats-Unis au moyen d'un système de levé rectangulaire du XIXème siècle. Selon ce système, chaque description indique l'emplacement de la terre en cause par la distance de deux lignes fixes à angle droit. La ligne nord-sud est un méridien principal et la ligne est-ouest une ligne de base. Plus de 30 méridiens

1/ 68 Yale Law Journal 1959, op. cit., p. 1254-1255; voir aussi les commentaires de N.C.P. Krausz dans Proceedings of a Workshop on Problems of Improving the United States' System of Land Titles and Records, op. cit., p. 40.

principaux ont été établis, tous destinés à répondre aux besoins de l'époque en matière de levés et non en fonction de la longitude géographique. Des lignes de base ont également été établies selon les besoins du moment.

En revanche, le Service côtier et géodésique des Etats-Unis a établi un système de coordonnées planes, à la suite d'une demande présentée par la Caroline du nord il y a plus de 40 ans. La documentation permanente nécessaire à cet effet existe en grande partie dans tous les Etats-Unis et plus de 30 états ont autorisé à titre facultatif, l'usage des coordonnées planes dans les descriptions légales. Jusqu'ici aucun système d'identification de parcelle n'a utilisé ces coordonnées ^{1/}.

DES PROBLEMES ASSEZ VIEUX POUR JUSTIFIER UN PROGRES

On considère d'habitude avec un mélange d'appréhension et de résignation l'avènement d'une "idée dont le moment est venu". Même si elle s'opposait tout d'abord à une résistance généralisée, une acceptation considérée comme inévitable succède à celle-ci. Tel est le sentiment de quelques optimistes à l'égard d'un système unifié d'enregistrement des terres : "une idée dont le moment est venu".

Assurément, le principe lui-même a cours depuis longtemps, sous une forme ou sous une autre. Il a motivé l'adhésion des premiers partisans du système Torrens en Amérique et les a encouragés à persévérer en dépit de son incapacité à remplacer l'enregistrement. L'idée de registres unifiés semble reprendre aujourd'hui parce que des problèmes sérieux exigent une solution. Ceux-ci aussi existent depuis longtemps mais leur acuité actuelle ajoute aux impératifs qui secouent suffisamment l'inertie pour rendre des innovations possibles.

Il y a d'abord la tension socio-fiscale sensible dans les villes américaines et leurs périphéries. Le recensement de 1970 a indiqué pour la première fois qu'il y avait plus d'habitants dans les zones périphériques que dans les villes centrales. Les mouvements de population intervenus entre 1960 et 1969 ont intensifié l'accumulation d'archives à des transferts de bien fonds dans les divers bureaux d'enregistrement. Ces mouvements ont aussi mis un grand nombre d'administrations locales américaines dans une situation fiscale difficile, car elles s'efforcent de répondre à des demandes croissantes de services publics alors que l'assiette de l'impôt se trouve souvent réduite et la majorité de la population constituée par des citoyens moins prospère. En 1960, la population des villes centrales comprenait 47,4 millions de résidents blancs et 9,7 millions de résident noirs, les chiffres correspondants pour les zones périphériques étant 52,3 millions et 2,5 millions.

^{1/} Il existe une publication de base contenant le détail du système des coordonnées planes intitulée The State Co-ordinate Systems, par Hugh C. Mitchell et Lansing G. Simmons, Special Publication No. 235, US Coast and Geodetic Survey, Washington DC 1945 (réimprimé en 1957).

En 1969, le nombre des résidents noirs avait augmenté de 27 p. 100, atteignant 12,3 millions, dans les villes centrales et de 32 p. 100, atteignant 3,3 millions, dans les zones périphériques. Parallèlement l'élément blanc des villes centrales avait diminué de 4,5 p. 100 (45,3 millions) tandis que le nombre des résidents blancs des zones périphériques avait augmenté de 27 p. 100 pour atteindre 66,4 millions 1/.

Une étude sur 25 zones métropolitaines entre 1961 et 1966 met en évidence certaines modifications de l'assiette de l'impôt. Les chiffres révèlent une augmentation moyenne de 63,1 p. 100 de la valeur imposable (base de l'impôt foncier, analogue à l'impôt local) dans les zones périphériques et de 24,4 p. 100 seulement dans les zones urbaines centrales 2/.

Les systèmes de propriété foncière se transforment en fonction des exigences d'une population mobile qui commence seulement à s'apercevoir que tout le monde a besoin d'un logement, d'un emploi et d'une éducation dans un climat de libre choix. On peut tout naturellement penser que cette transformation s'accélérera, d'après les indications telles que le revenu familial moyen qui, en 1968, se situait à 8 632 dollars pour toutes les familles et à 5 360 dollars pour les 4,6 millions de familles noires du pays. Dans les zones métropolitaines, les moyennes variaient de 9 428 à 10 959 dollars pour les familles blanches et entre 5 585 et 6 493 dollars pour les familles noires. Dans les fermes, les moyennes globales respectives étaient de 6 018 dollars pour les familles blanches et de 2 730 dollars pour les familles noires 3/.

Un plus grand choix de logements pour tous a accompagné automatiquement la loi sur les droits civiques passée en 1968, qui interdit toute forme de discrimination dans la vente, la location et le financement de logements, ainsi que la publicité. La même année, la Cour suprême des Etats-Unis a indiqué sans équivoque que le droit d'acheter, de louer, de vendre ou de détenir des biens fonciers ou personnels est le même pour tout le monde 4/. Eu égard à la mobilité de la population, les problèmes comme les progrès appellent une amélioration du système d'enregistrement des terres, ainsi qu'en témoigne un exemple remontant à 1966 dans lequel le transfert de propriété d'une ferme de 28 000 dollars a coûté 2 000 dollars environ en assurance de titre, commissions sur la vente et frais de justice 5/.

-
- 1/ Current Population Reports Series P-23, n° 29, US Department of Commerce, Bureau of the Census, Washington D.C., 1969.
 - 2/ Metropolitan Disparities - A Second Reading, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington D.C., janvier 1970, p. 3.
 - 3/ Current Population Reports, Series P-60, n° 66, 23 décembre 1969, US Department of Commerce, Bureau of the Census, Washington D.C., p. 25-27.
 - 4/ Jones v. Mayer, 392 US 409, 1968.
 - 5/ D. David Moyer, Three automated land data systems in the United States, The Canadian Surveyor, vol. XXIII, n° 2, juin 1969.

Les grandes préoccupations contemporaines militent chacune en faveur d'un système de données foncières unifié, fondé sur un mode unique d'identification des parcelles. Ces préoccupations sont notamment les suivantes : expansion des unités d'exploitation agricole, rénovation urbaine, fiscalité, lutte contre la pollution, aménagement et planification, santé publique et hygiène et, non parmi les moindres, procédure translatrice de propriété. Beaucoup de grandes villes des Etats-Unis et quelques-unes des moyennes, ont installé des ordinateurs pour le traitement des données de certains services gouvernementaux au moins. Si les applications sont encore en majorité d'ordre administratif (facturation de l'impôt, établissement des feuilles de paye et vérification des comptes) l'accent est désormais mis assez sensiblement aussi sur les services organiques de l'Etat 1/.

La terre et les transferts de biens fonds représentent, fondamentalement, un travail considérable qui, dans le cadre des procédures sans cohérence du passé mettant parfois plusieurs bureaux en cause, s'accompagne d'une accumulation énorme de papiers d'intérêt limité. Le seul volume des archives est devenu par lui-même un stimulant en faveur d'une transformation. Le Comité de Los Angeles qui en 1925 recevait par jour 1 800 instruments à enregistrer, en reçoit maintenant à peu près trois fois autant. Les inventaires de biens fonciers sont impressionnants : Philadelphie, par exemple, compte 600 000 parcelles et le Comté de Cuyahoga (Cleveland) 430 000 2/.

La situation est analogue dans les zones agricoles et rurales. Les informations sur l'utilisation et le transfert des terres s'amoncellent au hasard, leur richesse effective perdue au cours de procédures d'assemblage et de classement suffisamment lourdes pour être inefficaces. Il serait utile, par exemple, de connaître le volume des loyers et des paiements de l'Etat associés à des terres à usage agricole, d'autant plus qu'aux Etats-Unis ces terres appartiennent en majorité à des gens qui ne les exploitent pas eux-mêmes. Cependant, pour obtenir rapidement des renseignements exacts à ce sujet, il faudra attendre l'apparition d'un meilleur système d'enregistrement des terres. Il en va de même pour les terres situées à la périphérie des agglomérations urbaines qui font l'objet de spéculations fondées sur l'attente parfois inconsidérée d'une grande expansion. Ceux qui les possèdent en totalité ou qui en détiennent une petite fraction pourront se contenter d'attendre qu'elles gagnent encore en valeur avant de les vendre. En revanche, ils pourront préférer les conserver encore une dizaine d'années à leurs fins actuelles d'exploitation agricole, surtout si elles sont situées dans l'un des 19 Etats qui font bénéficier les terres utilisées pour l'agriculture d'un traitement fiscal avantageux.

Il est évident que seuls les efforts coordonnés des aménagistes, des propriétaires actuels et des utilisateurs assureront un développement naturel et satisfaisant. Ces efforts doivent pour commencer, et pas seulement en théorie, porter sur la constitution de registres de la propriété foncière indiquant avec autorité et rapidement à qui appartient chaque parcelle et depuis quand. La fondation cadastrale de la description et du transfert des terres n'a guère de sens si le système d'enregistrement est plus propre à dissimuler qu'à révéler ce qu'il contient.

1/ D. David Moyer, Problems in implementing improved record systems, Proceedings of Mackinac Island Workshop, op. cit., p. 134-151.

2/ Lawrence J. Ptak, op. cit., p. 95-96.

VERS UN SYSTEME UNIFIE DE DONNEES FONCIERES

Automation et banques de données

Portée

Pour le meilleur ou pour le pire, les ordinateurs exercent désormais sur nos vies un effet bouleversant ou subtil, quelle que soit la mesure dans laquelle nous comprenons ou ignorons les éléments simples ou ésotériques des entrées/sorties. L'Amérique qui en possédait 35 000 environ en 1967, peut s'attendre que ce chiffre augmente de deux fois et demie d'ici 1975. Les services gouvernementaux en utilisent déjà un grand nombre à tous les niveaux, soit qu'ils les possèdent, qu'ils les louent ou qu'ils se groupent pour les employer en temps partagé. Les villes et les comtés, à l'exception des moins peuplés, peuvent s'en servir et s'en servent effectivement au moins à des fins administratives (facturation de l'impôt, établissement des feuilles de paye et comptabilité). Les petites juridictions n'ont pas les moyens de posséder ou de louer un ordinateur, ce qui est aussi bien pour tout le monde. Mais elles peuvent payer les services d'une installation centrale ou utiliser pour un temps fixé un appareil appartenant à l'état ou adopter toute autre forme d'emploi partagé.

Les registres fonciers tiennent naturellement une grande place dans les installations, en particulier celles qui se rapportent à l'impôt foncier, à l'aménagement, à la planification, à la santé publique et à la sécurité. Si, pour autant qu'on puisse juger, le système de traitement électronique des données entièrement unifié et intégré, appliqué à la fois aux titres et aux transferts de propriété, à l'utilisation des terres, à l'impôt foncier et à l'aménagement du territoire n'a obtenu qu'un succès partiel, ce "succès partiel" est dans certains cas très appréciable. L'utilisation par plusieurs organismes d'un système standard de numérotation des parcelles par zone, par exemple, est devenue plus fréquente en dépit des obstacles considérables qui rendent impossibles pour le moment des modes d'identification comptables à l'échelon national.

Beaucoup de grandes juridictions (villes et comtés par excellence) et même certaines des moyennes possèdent des installations d'une complexité impressionnante. Dans certains cas, ces installations comprennent des banques de données complètes, installations qui combinent le dépôt, la mise en mémoire et le retrait des données, de préférence avec accès sélectif en vue d'un usage optimal en matière de recherche, de planification et d'activités opérationnelles comptables.

La banque de données foncières de Washington DC (746 000 habitants), juridiction comprenant 150 000 parcelles, porte 43 articles dont le recensement, dans sa feuille de programme (voir annexe).

Commencée en 1964 pour les besoins d'une enquête sur le logement, elle utilise actuellement à des fins diverses (santé publique, logement, hygiène, rénovation urbaine, aménagement, acquisition d'emplacements, études de planification régionale) un ordinateur 360/50 (IBM) d'une capacité de 256 K.

Elle ne comprend pas les enregistrements de titres fonciers, bien que ses codes d'identification (code à 10 chiffres pour l'adresse avec des nombres désignant les carrés et les lots officiels pour les terres loties et des numéros de parcelles pour le reste) sont utilisés également à des fins d'enregistrement. Le système est pourvu d'un accès sélectif depuis 1969.

La petite ville d'Alexandrie en Virginie (population estimée à 125 000 habitants avec 20 000 parcelles) possède un "système de données de gestion urbaine" extrêmement perfectionné instauré en 1964 et centré depuis 1967 sur un ordinateur 200 Honeywell (capacité de 20 K). La banque de données comprend 60 articles se rapportant aux 3 400 secteurs par rue de la ville. Cependant, elle ne contient pas de données sur les titres fonciers.

Dans certains cas la ville et le comté environnant installent et utilisent en commun un système de traitement des données, comme la ville de Cincinnati et le comté de Hamilton (246 000 parcelles) dans l'Ohio. Dans d'autres cas, le comté a le système pour son propre usage et celui des unités qui le composent.

x Le comté de Nassau dans l'état de New York (1,8 million d'habitants et 400 000 parcelles) utilise un ordinateur 360/40 (IBM) à des fins diverses (impôts, feuilles de paye, analyse des incidents de police et comptabilité). Les parcelles sont identifiées par lot, bloc et numéro de section. Le système ne s'étend pas aux opérations d'enregistrement, bien que le fonctionnaire du comté chargé de l'enregistrement utilise le même numéro de parcelle et fournisse une copie de chaque transfert aux services fiscaux. Le service de l'enregistrement a tenté il y a quelques années de faciliter le classement et la recherche des 10,5 millions de titres fonciers existants en installant un "Selectriever" Mosler qui, grâce à l'utilisation de microfilms, avait une capacité normale de 2 millions de documents répartis en 2 000 cartouches, pouvant contenir chacune 100 microfiches. Le comté a installé un second appareil et les a utilisés tous les deux pendant un an environ avant de les faire enlever parce qu'ils n'étaient pas adaptés aux besoins du comté. A l'heure actuelle, le comté de Nassau utilise encore des microfilms ainsi que des dossiers rotatifs Remington-Rand. Il s'enorgueillit tout autant de son index que de son matériel. L'index est qualifié d'auxiliaire précieux permettant d'accéder rapidement aux titres fonciers.

On aboutit ainsi à la conclusion que la technique est un moyen, tout comme l'ingéniosité et la logique sont des moyens. Une machine peut être d'un grand secours mais rien ne garantit que tel modèle conviendra à telle situation. Ce qui importe essentiellement c'est une combinaison optimale de logique, de planification et de ressources dans un milieu particulier 1/.

1/ On s'est reporté pour la rédaction de cette section aux ouvrages suivants: David Moyer, Three automated land data banks in the United States, The Canadian Surveyor, vol. XXIII, n° 2, juin 1969; Robert N. Cook, Land law reform: a modern computerized system of land record, 38 University of Cincinnati Law Review, n° 3, été 1969, p. 385-448; Donn A. Derr, Costs and benefits of alternative information systems applicable to real property records, Proceedings of a Workshop on Problems of Improving the United States' System of Land Titles and Records, op. cit., p. 117-130. L'auteur a également recueilli des informations au cours d'entretiens avec des fonctionnaires des municipalités ou du comté dans le comté de Nassau (New York) à Alexandrie (Virginie) et à Washington D.C. le 30 octobre 1970.

Coût

Le coût varie selon l'installation car les applications diffèrent et les archives préexistantes présentent des inégalités du point de vue de la quantité et de l'adaptabilité. L'application intégrale du système d'Alexandrie coûte 100 000 dollars. L'installation initiale de la banque de données de Washington, en 1964 et 1965, a coûté 35 000 dollars, ce montant allant en majeure partie aux opérations de mise au point et de correction. Les frais de fonctionnement, à l'exclusion de l'usage de l'ordinateur, représentent environ 1 600 dollars par mois et des travaux sont faits pour le compte de services ou d'organismes qui en remboursent le prix.

Même si le système d'enregistrement n'est pas entièrement automatisé, la simple mise des archives sur microfilms peut permettre d'effectuer des économies, d'espace notamment, pourvu naturellement que la comptabilité requise avec les archives existantes soit assurée, comme l'a démontré l'expérience du comté de Nassau.

Un système automatisé complètement unifié comprendrait la mise sur microfilms des archives, associée à un ordinateur central qui procéderait également aux autres opérations des services publics faisant intervenir les registres fonciers. La mise sur film électronique supposerait l'usage d'un tube à rayon cathodique branché sur l'ordinateur. Telle est la solution la plus perfectionnée de celles qui avaient été envisagées en 1968 au cours d'une analyse des coûts et des avantages intéressant trois comtés de l'Ohio (un urbain et peuplé, un en voie d'urbanisation et un rural), projetée sur une période de 10 ans. Les résultats ont indiqué que tous les comtés et les utilisateurs de leur service d'enregistrement auraient intérêt à ce qu'un système de microfilms soit adopté et que les frais pour les administrations intéressées seraient raisonnables. Au-delà de ce point, les perfectionnements tendraient à concentrer les avantages dans les comtés les plus importants, à moins qu'on puisse procéder à une décentralisation des installations.

Cartographie et identification des parcelles

Etablissement des cartes

Les deux facteurs essentiels à considérer dans tout système amélioré d'établissement de cartes à grande échelle aux Etats-Unis sont l'uniformité et l'économie de production. En ce qui concerne l'uniformité, on pourrait proposer quatre échelles de base : 1:250, 1:500, 1:1 000 et 1:1 200. Chaque carte devrait indiquer l'équivalence des distances en pieds et en mètres. A noter à cet égard qu'aux Etats-Unis "l'unité légale de mesure linéaire n'est pas le yard ou le pied mais le mètre" ^{1/}. Il faut cependant se hâter d'ajouter que l'adoption générale du système métrique, dont la commodité est admise, se situe encore dans un avenir indéterminé.

^{1/} Robert N. Cook, Land reform : a modern computerized system of land records, 1969, op. cit., p. 396.

L'uniformité engendrerait d'elle-même l'économie, mais il convient d'insister ici sur les progrès techniques et le financement conjoint par les services de l'état. L'orthophotographie, par exemple, représente un pas en avant dans le domaine de la photographie aérienne et produit, moyennant un prix raisonnable, des cartes d'échelle uniforme grâce à son procédé stéréo de base. Du point de vue financier, le partage des recettes, plan proposé selon lequel le Gouvernement fédéral remet une part de ses recettes fiscales aux gouvernements des états et aux administrations locales, peut aider ces derniers à entreprendre en commun des travaux cartographiques et des activités connexes. La coopération entre les états et à l'échelon fédéral constitue peut-être le principal élément d'un processus accéléré de production économique de cartes à grande échelle. Ce n'est là qu'un cas parmi d'autres où la technique plus la coopération égale un coût minimum.

Identification des parcelles

Il y a encore des difficultés techniques à surmonter mais les perspectives s'améliorent de voir finalement apparaître un système d'identification des parcelles fondé sur les coordonnées. A l'heure actuelle, l'opinion majoritaire serait probablement contre un système d'identification par coordonnées fondé uniquement sur la latitude et la longitude, qui serait considéré comme trop complexe et impraticable. Elle serait en faveur soit du système des coordonnées planes (State Plane Coordinate System) soit du système universel transversal de Mercator (Universal Transverse Mercator System), avec peut-être une préférence pour le premier 1/.

Le SPCS conviendrait mieux aux levés indiquant les limites des parcelles, sans nécessiter de délimitations de zones autres que les frontières des états et des comtés. L'UTM utilisé par l'armée des Etats-Unis et dans d'autres pays, suppose des zones longitudinales trop larges pour convenir aux levés de parcelles. Ses partisans affirment qu'il serait possible de le modifier pour remédier à cet inconvénient. Les partisans du SPCS mettent en avant son aptitude à être utilisé tel quel pour les levés, ainsi que sa meilleure capacité d'adaptation aux systèmes électroniques déjà utilisés ou envisagés. Les services des contributions foncières de plusieurs comtés et villes procèdent couramment à l'identification des parcelles sans recourir aux coordonnées. Dans ces cas, on n'est pas en général assuré de la compatibilité avec un système de plus vaste portée que celui de la juridiction fiscale. Des représentants de l'Association du

1/ Voir B.K. Meade, The State Plane Coordinate System : an existing and expanding national grid, p. 31 - 39, et Alden P. Colvocoresses, A generalized transverse reference system, p. 89-116. Ces deux articles sont contenus dans Proceedings of the Tri-State Conference on a Comprehensive, Unified Land Data System (CULDATA), September 9 and 10, 1969, textes sélectionnés par Robert N. Cook et James L. Kennedy Jr., University of Cincinnati, Cincinnati, Ohio, 1967.

Barreau américain, du Congrès américain des levés et des cartes et de l'Association américaine des titres fonciers ont proposé en 1968 un système à l'échelon de l'état (suggéré apparemment parce que l'identification fondée sur les coordonnées est une possibilité trop lointaine). Ils ont proposé un code d'identification composé de 11 chiffres : 2 pour l'état, 3 pour le comté, 3 pour le bloc et 2 pour la parcelle ^{1/}. Cette formule constituerait une amélioration par rapport aux systèmes utilisés dans certains endroits, mais elle risquerait de créer des confusions lorsqu'une parcelle serait divisée en deux et elle obligerait des villes et des municipalités qui ne l'auraient jamais fait, à numéroter les blocs.

L'identification des parcelles au moyen de l'adresse par rue conserve une grande importance et cette importance gagnera encore lorsque les résultats du recensement décennal de 1970 seront publiés en détail, probablement vers la fin de 1971. L'Office du recensement des Etats-Unis a mis au point l'ADMATCH et le DIME pour améliorer la compatibilité des données locales et de celles du recensement de 1970. L'ADMATCH est un ensemble de programmes d'ordinateurs et de documentation destiné aux utilisateurs et visant à faciliter l'attribution de codes géographiques à des données traitées électroniquement qui contiennent des adresses par rue. L'ADMATCH peut relier tout groupe de données à n'importe quel dossier de référence, pourvu que les données contiennent des adresses par rue associées à une source de référence lisible électroniquement. Le DIME (Dual Independent Map Encoding) ^{2/}, utilisé avec l'ADMATCH, est un programme destiné à produire un système de classement géographique de base, permettant aussi d'établir des cartes électroniquement.

A noter que toutes informations relatives à des recensements sont considérées comme strictement confidentielles et ne peuvent être utilisées d'aucune manière propre à révéler l'identité d'une personne. Ce caractère confidentiel a toujours été considéré comme essentiel dans les opérations de recensement et on peut prévoir qu'il gagnera encore en importance si les banques de données contiennent des informations qui risquent de compromettre le droit de chacun au respect de sa vie privée. Le traitement électronique devra s'assortir de certaines garanties contre toute possibilité de révélation inconsidérée.

Index

L'indexation des parcelles est presque aussi importante que leur identification. Comme nous l'avons vu plus haut, l'index des parties aux transactions habituellement utilisé constitue un vice de base des procédures d'enregistrement en vigueur dans un grand nombre de juridictions américaines. On admet universellement qu'une indexation des parcelles est indispensable,

^{1/} Robert N. Cook, op. cit., p. 409.

^{2/} The DIME Geocoding System, Census Use Study Report No. 4, US Department of Commerce, Bureau of the Census, Washington DC, 1970.

quel que soit le système retenu pour le numérotage d'identification. Un index connexe permettant de trouver les noms des parties détenant un droit spécifique sur une terre est également requis et doit, comme l'index des parcelles, être numérique. Les numéros en général proposés pour cet "index nominal" amélioré sont le numéro de sécurité sociale pour les personnes privées et le numéro du service des contributions pour les groupes (sociétés et autres).

Elaboration d'un système unifié

A la suite de nombreuses études récentes sur la façon dont les systèmes américains d'enregistrement des terres et de données foncières protègent et éclairent et bien souvent exaspèrent leurs utilisateurs, une expression de la signification réelle d'un système unifié a particulièrement retenu l'attention. Il s'agit du CULDATA (Comprehensive Unified Land Data System) ^{1/}. Celui-ci met l'accent sur la nécessité primordiale d'un numéro d'identification unique pour chaque parcelle, qui peut être utilisé à toutes fins (titre, fiscalité, définition des zones, aménagement, etc.) et qui est entièrement adaptable à l'utilisation électronique. Dans ce contexte, une parcelle est définie comme une terre faisant l'objet d'une description juridique dans un acte.

Outre cette caractéristique essentielle, le CULDATA présente d'autres caractéristiques de base qui peuvent être résumées comme suit :

- 1) Désignation des terres au moyen de coordonnées reliées à un système de contrôle national.
- 2) Système d'enregistrement des titres fonciers indexés par parcelle ainsi que par propriétaire.
- 3) Utilisation d'un quadrillage national, ou de systèmes de quadrillage compatibles, convenant exactement aux normes des levés de terrain, à l'orthophotographie, à la photogrammétrie, au traitement électronique des données, à la microphotographie, aux méthodes modernes de reproduction des documents et à tous les systèmes et mécanismes connexes.
- 4) Utilisation de systèmes compatibles de codes numériques pour les personnes privées et les groupes.
- 5) Coopération intergouvernementale à tous les niveaux pour toutes les questions relatives à l'enregistrement et l'utilisation de données sur les terres.

^{1/} L'auteur qui a le mieux exposé la méthode du CULDATA est M. Robert N. Cook, de l'Institut de droit de l'Université de Cincinnati (Ohio). Il la décrit en détail dans son article Land law reform: a modern computerized system of land record, 38 University of Cincinnati Law Review, n° 3, été 1969, p. 385-448.

Comme l'indique le résumé, le CULDATA comprend une série d'objectifs intégrés plutôt qu'un ensemble à atteindre en bloc. Ses partisans veulent un système de données foncières unifié, quel que soit son nom. Dans ces conditions, il a remporté quelques succès notables, non seulement en suscitant l'intérêt dans divers milieux, mais aussi en faisant l'objet de législations concrètes. Il a aussi obtenu l'accord explicite du Comité de l'amélioration des titres fonciers de l'Association du Barreau américain^{1/}.

1/ Cooperation for better land records, Real Property, Probate and Trust Journal (Association du Barreau américain), vol. 3, n° 4, hiver 1968, p. 397-412.

INCIDENCES ET AVANTAGES DES POLITIQUES

Les Etats-Unis peuvent se tourner vers le passé et vers l'avenir pour faire de l'enregistrement des terres un instrument plus maniable à l'usage de ceux qui exercent une influence et une action sur la terre et son utilisation optimale.

"Retombées" de l'histoire

Parce que l'histoire fait apparaître nos faillites, nous pouvons en tirer un enseignement. Nous voyons dans sa perspective le prix qu'il faut payer la diversité des procédures et une indexation fondamentalement déficiente. Nous percevons les promesses de la propriété individuelle, et nous savons aussi maintenant comment le même principe peut être aussi bien à l'avantage de l'avare que de l'économe. Nous tenons à ce que celui qui acquiert un bien fonds "de bonne foi et à titre onéreux" obtienne un bon titre et soit en mesure de prouver ses droits au moyen des archives publiques - et pourtant la complexité de nos systèmes fait encore que l'historique des titres est encombré d'une multitude d'éléments étrangers. Nous avons, dans ce désordre, traversé un continent, sans que nos frères indigènes aient eu toujours à s'en louer. Nous ne pouvons oublier ni l'histoire ni sa leçon primordiale : que seuls le présent et l'avenir contiennent les germes du perfectionnement.

Le rôle de la technique

Sans souhaiter nullement nous abandonner à la complaisance, nous pouvons constater l'étendue et le potentiel du progrès technique. Les dispositifs et procédés nouveaux en matière de photographie aérienne permettent de produire des cartes meilleures du point de vue technique, quels que soient les retards intervenus dans la modification d'un système en vigueur ou dans la mise au point d'un nouveau. Les ordinateurs perfectionnés se multiplient, quelle que soit la résistance des coutumes ou de la loi ou des deux, qui en conditionnent l'usage effectif même si elles n'excluent pas leur utilisation optimale. Du point de vue technique, nous pouvons faire à peu près tout ce que nous voulons, le matériel et les programmes sont prêts à l'usage. Mais c'est là justement la difficulté, c'est que la technique en soi ne peut rien. L'élément humain prévoit et conditionne et contrôle son utilisation dans le cadre de tous les autres éléments de l'activité humaine : la loi, les pouvoirs publics, les procédures établies et la mesure dans laquelle l'intelligence se manifeste dans chacun. Aussi, dans les circonstances actuelles, pouvons-nous penser qu'un système de données foncières unifié est à la portée de la technique, mais ce n'est là que la préface d'une politique, non son élaboration. Nous pouvons maintenant avancer rapidement, il est vrai, mais seulement en ordonnant toutes les entrées en jeu avant de pousser le bouton.

Où et comment faut-il agir ?

L'amélioration des registres fonciers permettrait aux pouvoirs publics d'agir plus efficacement dans plusieurs domaines. Les efforts qu'ils déploient sur le plan fédéral ainsi qu'à l'échelon des états et des administrations locales pour améliorer ou remplacer les six millions de logements de catégorie inférieure aux normes que compte la nation, seraient probablement favorisés par un système d'enregistrement plus propre à une aliénation rapide et à un remboursement efficace.

De même, les programmes de rénovation urbaine et de subvention à l'achat de logements prévus dans le cadre du National Housing Act de 1968 y trouveraient un stimulant nécessaire. Dans tout programme public, qu'il soit urbain ou rural, où intervient l'acquisition de terres, des méthodes améliorées d'enregistrement contribuent à l'accélération du progrès.

La portée de l'amélioration est en fait très vaste et ne se limite pas au titre lui-même ou à l'acquisition des terres. Considérons par exemple l'administration de l'impôt foncier. Aux Etats-Unis, cet impôt demeure aujourd'hui une source de recettes locales importantes et a rapporté quelque 30 milliards de dollars au cours de l'année fiscale 1968/69. Sur les 81 000 administrations locales du pays, 71 000 perçoivent un impôt foncier. Elles l'administrent avec plus ou moins de compétence, encore que des progrès sensibles aient été enregistrés au cours des 15 dernières années. Cependant, il existe encore des juridictions où des propriétés foncières échappent à l'impôt, en partie parce que les cartes fiscales et les systèmes d'identification des parcelles se révèlent inaptes à répondre à leur objet. Il n'est pas douteux qu'un système de données foncières amélioré sera dans certains endroits à l'avantage de l'impôt foncier, de même que les améliorations apportées ailleurs à l'impôt foncier ont contribué à susciter un progrès dans l'enregistrement des terres.

Une unification plus poussée des systèmes de données foncières relèverait le rendement fonctionnel d'autres services de l'Etat : règlements de successions, actions judiciaires en général, délimitation des zones, aménagement, contrôle des subdivisions et nouveau programme de cités modèles.

Dans le secteur privé, les exploitants pourraient réaliser des économies considérables dans la recherche des titres et les remboursements. Le droit de propriété, dans les campagnes comme dans les villes, serait mieux assuré et donnerait lieu à moins de litiges. La construction, quel qu'en soit le type, se heurterait à une difficulté de moins alors qu'elle en connaît de multiples. Le rythme actuel de la construction de logements (1,4 million d'unités par an) serait stimulé, à une époque où le financement des intérêts et d'autres difficultés nécessitent une impulsion de quelque ordre que ce soit.

ELEMENTS DE COMPARAISON POUR LES NATIONS AFRICAINES

Ayant des modes de propriété caractérisés par les éléments distinctifs propres à chacune, les nations africaines sont évidemment les mieux à même de juger dans quelle mesure les méthodes américaines leur conviendraient. Les cas où des propriétés foncières individuelles, tribales et communales coexistent dans des pays africains, se situent dans le cadre de traditions, de lois et de coutumes mieux connues d'eux-mêmes que de quiconque. De plus, le niveau de développement des Etats africains impose aux responsables des politiques l'obligation de situer plus strictement les politiques foncières relatives à l'enregistrement, à l'utilisation et au transfert des terres dans le cadre des objectifs et des intérêts nationaux. La production et la distribution optimales de denrées agricoles constituent un exemple particulièrement représentatif de ces objectifs.

Ceci dit, nous suggérons essentiellement aux Etats africains, lorsqu'ils considèrent ce que les Etats-Unis font en matière d'enregistrement et d'administration des terres en général, 1) de voir la situation américaine dans son ensemble (histoire, variations actuelles, lacunes, signes de progrès) et 2) de comparer cette situation à la leur et de déterminer alors les points qui présentent pour eux un intérêt.

La première considération, la situation générale des Etats-Unis, est instructive à sa façon. Elle indique ce que nous avons et ce que nous n'avons pas. Nous avons une préférence pour l'aliénation sans réserve de la propriété ainsi que pour l'autonomie de chaque état en ce qui concerne la réglementation de l'enregistrement, ce qui a entraîné, à certains moments, et dans certains états, le caractère facultatif de cet enregistrement. Il s'ensuit que bien souvent nous n'avons pas eu ce qui aurait dû être un corollaire de l'aliénation sans réserve, à savoir l'assurance que le vendeur pouvait en fait aliéner la propriété qu'il cédaient au moment où il le faisait. En même temps que les options et les autonomies, nous avons, peut-être sans le vouloir, hérité des systèmes qui fonctionnent parfois, avec ou sans grand effort, mais qui parfois aussi déroutent et déçoivent.

La situation d'ensemble fait apparaître également des exemples impressionnants de matériel et de programmes et d'autres formes d'équipement. Ces auxiliaires peuvent manifestement être très utiles mais ils n'acquièrent une véritable valeur que dans un plan global tenant compte de tous les éléments en cause. En un mot, la technique n'est pas tout et une méthode simplifiée peut parfois être plus utile qu'un système perfectionné. Après tout, le perfectionnement le plus vital qu'un grand nombre de juridictions américaines aient connu est un index, invention bien antérieure à l'ère des ordinateurs.

Lorsqu'on rapproche mentalement la situation des Etats-Unis d'une situation africaine, il se peut fort bien qu'on découvre des possibilités authentiques non pas dans la première mais dans la seconde. Par exemple, le pays africain en cause peut être de ceux qui exigent qu'un transfert de propriété soit soumis à la décision d'un juge pour que sa validité soit

établie avant l'enregistrement. Dans ce cas, le pays n'a qu'un pas à faire pour instaurer l'enregistrement des titres ^{1/}. Si le juge citait à comparaître toutes les parties en cause et statuait ensuite en faveur de la validité du droit du demandeur après avoir examiné les revendications adverses, il pourrait ordonner la délivrance d'un certificat de titre, en d'autres termes, pratiquer l'enregistrement du titre. Cette formule pourrait du reste être tout à fait compatible avec les situations foncières africaines, qui ne sont pas encore compliquées par une longue succession de transferts individuels.

On peut ensuite penser aux cas où la terre est possédée en commun ou appartient à une personne sous réserve de droits d'usufruit détenus par d'autres. Les décisions de politique peuvent très bien alors s'axer sur des considérations d'ordre pratique portant sur des arrangements coopératifs propres à assurer une production et une distribution optimales de denrées agricoles dans la région et sur les meilleurs moyens de protéger les droits de ceux qui ont un intérêt dans la terre et ses produits.

Si l'on passe aux locations à bail, formule assez répandue dans certaines localités africaines, on peut fort bien conclure que l'Afrique connaît mieux que l'Amérique les risques et les avantages qu'elles présentent. Là encore, une politique au service des millions d'Africains des zones rurales et urbaines est l'impératif permanent.

En ce qui concerne l'identification des parcelles, on peut voir que les Etats-Unis reconnaissent désormais l'utilité de modes d'identification fondés sur les coordonnées, de systèmes numériques compatibles, de levés exacts, d'un numéro de parcelle unique pour tous les usages, etc.. Cependant, il ne suffit pas de reconnaître pour produire, aux Etats-Unis pas plus qu'en Afrique, considération qui par elle-même incite à l'action. Plusieurs pays africains ont déjà procédé à des levés cadastraux, l'un des pierres angulaires d'un système d'identification unifié. Par voie de conséquence, on peut tout naturellement penser à la coopération intra-africaine afin qu'une normalisation aussi poussée que possible résulte des travaux prévus en matière de cadastre.

De tous côtés, si l'on poursuit la comparaison, on peut noter des éléments de l'expérience américaine qui méritent d'être considérés dans le cadre de l'Afrique. Inversement, on peut conclure que les systèmes américains gagneraient à certains égards à s'inspirer d'un exemple africain. En tout état de cause, il serait dans l'intérêt de tous de poursuivre un dialogue, solution salutaire dont la racine est dans le progrès, que le développement met naturellement en évidence.

^{1/} Voir par exemple The assurance of land titles and transactions in Liberia par Kwamena Bentsi-Enchill et Gerald H. Zarr, Liberian Law Journal, vol. 2, décembre 1966, en particulier les pages 106 à 110. Il semble que l'enregistrement des titres doive être envisagé en tout état de cause mais, à en juger d'après les résultats obtenus récemment au Kenya et au Nigéria, toujours dans un cadre local.

ANNEXE

Modèle de feuille de programme utilisé par le Gouvernement du district de Columbia, Washington D.C.

NAME	FIELD	CHAR.
Square	1-8	8
Block Code	9-10	2
Lot	11-14	4
Urban Renewal Area Code	15-17	3
Quadrant	18	1
Street Code	19-22	4
First House Number	23-27	5
Last House Number	28-32	5
Zip Code	33-35	3
Tax Code	36-37	2
1960 Census Tract	38-40	3
Land Use Code (Finance Office)	41-42	2
Elementary School District Code	43-45	3
Health Service Area Code	46	1
Zoning	47-52	6
Key Lending Institution Code	53-55	3
Federal Property Payment Code	56	1
Class Code	57	1
Material Code	58	1
Building Multiple Code	59	1
Assessment Neighbourhood Code	60-61	2
Year Last Reviewed for Reassessment	62-63	2
Reason for Reassessment	64	1
Fiscal Year of Assessment	65-66	2
Assessed Improvement Value	67-75	9
Assessed Land Value	76-84	9
Adjusted Street Rate	85-91	7
Lot Area	92-100	9
Year of Last Reassessment	101-102	2
Abbreviated Street Name	103-115	13
Name of Owners	116-163	48
Owner's Street Address	164-184	21
Owner's City	185-197	13
Owner's State	198-203	6
Federal Property Identifier Code	204-208	5
Parcel Locator	209-214	6
Year Built	215-218	4
Inverse Obsolescence Percentage	219-220	2
Total Assessed Value	221-230	10
Block Face	231-234	4
1970 Census Tract	235-237	3
1970 Census Block	238-240	3
Licensed Building Code	241-243	3
No. of Units in Licensed Bldgs.	244-246	3
Blank	247-250	4

Source : Government of the District of Columbia, Washington D.C., 1970.

