

NATIONS UNIES  
CONSEIL  
ECONOMIQUE  
ET SOCIAL



Distr.  
LIMITEE

E/CN.14/CART/264/Add.1  
5 avril 1971

Original : FRANCAIS



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

CADASTRE ET REMEMBREMENT RURAL<sup>1/</sup>

(présenté par l'Office international du cadastre  
et du régime foncier, La Haye)

49259  
hS

Un rapport général concernant l'utilisation du cadastre comme base de la création des régimes fonciers, élaboré dans le cadre de la collaboration entre la Commission IV (cadastre et remembrement rural) et l'Office international du cadastre et du régime foncier par l'auteur du présent document en sa qualité de rapporteur général de la Commission IV pour les questions relatives au cadastre et de secrétaire de l'OICRF, a été remis au congrès de la FIG, tenu à Rome en 1965.

Au cours de la discussion de ce rapport au congrès de Rome, il fut décidé, sur proposition de M. Mirko Tomic (Zagreb - Yougoslavie), de procéder à une enquête sur la relation d'organisation qui existe dans différents pays entre les services du cadastre et ceux des registres fonciers juridiques en ce qui concerne l'utilisation du cadastre comme base de la création des régimes fonciers. Le rédacteur du présent document fut chargé de mener cette enquête et d'en présenter les résultats, sous la forme d'un rapport, au congrès de Londres de la FIG (1968).

Le questionnaire ci-dessous fut envoyé aux pays suivants : Allemagne fédérale, Angleterre, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Israël, Italie, Luxembourg, Maroc, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie et Yougoslavie.

1. Est-ce qu'il existe dans votre pays un organe, institué par le gouvernement, où des cessions de droits réels sur des immeubles sont publiées, par exemple, au moyen d'un livre foncier, d'un registre public, etc. ?
2. Si oui, comment cet organe s'appelle-t-il dans votre (vos) langue(s) nationale(s) ?

<sup>1/</sup> Par M. Henssen Ir. J.L.G., Président de l'Office international du cadastre et du régime foncier (OICRF).

3. Est-ce qu'il existe - éventuellement à côté de l'organe mentionné sous la question n° 1 - une administration d'immeubles, tenue à jour par le gouvernement, se composant de plans et de registres arrangés d'après un système parcellaire (cadastre) ?
4. Si oui, comment cette administration s'appelle-t-elle dans votre (vos) langue(s) nationale(s) ?
5. a) L'organe gouvernemental, mentionné sous la question n° 1, à quel département public est-il subordonné ?  
b) De quelle manière cet organe a-t-il été subordonné à ce ministère ou département ?
6. a) A quel département public ou ministère le service du cadastre, mentionné sous la question n° 3, a-t-il été subordonné ? et  
b) De quelle manière a-t-il été subordonné à ce ministère ?
7. a) Est-ce qu'il existe un lien organique ou quelque autre lien entre l'administration du régime foncier et le service du cadastre, mentionnés sous les questions nos. 1 et 3 ? et  
b) Si oui, lequel ?
8. Si les deux organes, mentionnés sous les questions nos. 1 et 3, forment dans votre pays une unité organique, quels sont à votre avis :  
a) les avantages de ce système ?  
b) les désavantages de ce système ?
9. Si dans votre pays, les deux organes, mentionnés sous les questions nos. 1 et 3, ne forment pas une unité organique, quels sont à votre avis :  
a) les avantages de ce système ?  
b) les désavantages de ce système ?  
c) les raisons de cette séparation ?
10. Si, en général, d'un certain côté, l'utilité d'une unité organique des deux services, mentionnés sous les questions nos. 1 et 3, est accentuée, quels motifs sont relevés en général pendant les discussions :  
a) en faveur de cette alliance ?  
b) en faveur de la séparation ?
11. De quelle manière et de qui est-ce que l'on obtient les données par rapport à l'identification des parcelles (numéros des parcelles), requises pour le système national de régime foncier en vigueur ?

12. Est-il possible de procurer un aperçu schématique de la marche des affaires du moment où le contrat d'une cession d'immeubles est passé jusqu'à l'administration de cette cession inclusivement dans les registres et plans de votre système national de régime foncier en vigueur (cadastre) ?
13. Comment l'organisation interne et la division spatiale du service, chargé de la mise à jour du livre foncier ou du registre public, sont-elles organisées dans votre pays ?
14. Comment l'organisation interne et la division spatiale du service cadastral, sont-elles organisées dans votre pays ?

L'Allemagne fédérale, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, les Etats-Unis, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, Israël, le Maroc, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède, la Suisse et la Yougoslavie ont envoyé des réponses à ces questions, réponses accompagnées dans bien des cas d'explications et d'annexes. Vu la complexité de la matière, il n'a pas été possible de publier ces réponses in extenso. Les personnes désireuses d'en prendre connaissance peuvent s'adresser à cet effet au rapporteur général.

Quelques-unes des questions ont été évoquées et discutées lors de la session annuelle de la Commission IV de la FIG, à Stockholm (Suède) en 1966 et à Tatranska Lomnica (Tchécoslovaquie) en 1967.

On a utilisé, pour l'élaboration du présent rapport, non seulement les réponses au questionnaire, mais aussi des renseignements puisés dans la bibliothèque de l'OICRF.

Ce rapport ne prétend pas être une étude exhaustive des aspects d'organisation en question. Dans ce contexte, il convient de relever - outre la diversité des données recueillies, si différentes par leur nature et leur ampleur - le problème posé, dans le cadre de cette vaste étude, par l'interprétation à donner aux termes et expressions utilisés, interprétation qui, pour être objective, demande une connaissance complète notamment du système juridique et des principes de l'administration.

Le rapport se veut simplement un modeste fil conducteur pour tous ceux qui désirent approfondir la matière.

#### Principes généraux à la base de la relation entre les registres fonciers juridiques et le cadastre

Il est souhaitable, avant d'examiner différents aspects de l'organisation des instituts du cadastre et des instituts qui tiennent des registres fonciers juridiques, de passer en revue les principes généraux se trouvant à la base de la relation entre les registres fonciers juridiques et le cadastre.

Bien que le congrès de la FIG, tenu à Rome en 1965, ait étudié ces principes lors de l'examen du rapport général concernant l'utilisation du cadastre comme base de la création des régimes fonciers, il semble utile de les mentionner à nouveau.

Les registres fonciers juridiques visés ici ont pour but de fournir aux intéressés des informations sur la situation juridique réelle d'un bien immobilier et d'en indiquer l'origine. A cet effet, il est indispensable que les données publiées soient claires et exactes et que ces registres puissent être consultés de façon efficace, d'où deux principes de base : celui de la publicité et celui de la spécialité.

Le principe de la publicité implique que toute modification apportée à la situation juridique réelle d'un bien immobilier doit être clairement inscrite dans les registres fonciers juridiques, de manière à permettre aux intéressés d'en prendre connaissance en consultant ces registres.

Le principe de la spécialité implique que le bien immobilier faisant l'objet d'un droit réel doit être désigné d'une façon bien définie, simple et sans équivoque.

Après l'introduction dans divers pays, surtout pour assurer une répartition équitable de l'impôt foncier, d'un cadastre identifiant les biens immobiliers d'une façon déterminée, simple et sans équivoque au moyen d'un numéro, on en est venu le plus souvent à utiliser cette dénomination cadastrale pour satisfaire au principe de la spécialité. De plus, il est possible d'édifier, à l'aide de cette dénomination cadastrale, un système de publicité plus efficace qu'un système uniquement basé sur les sujets de droit.

La base de la relation entre les registres fonciers juridiques et le cadastre ressort, dans ses grandes lignes, de ce qui précède.

#### Aspects généraux d'organisation

A. Des registres fonciers juridiques faisant ressortir par la publication d'actes et de faits juridiques les modifications ou la détermination de la situation juridique réelle d'un bien immobilier existent notamment en Allemagne fédérale, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Finlande, en France, en Hongrie, en Irlande, en Israël, au Luxembourg, au Maroc, en Norvège, aux Pays-Bas, en Suède, en Suisse et en Yougoslavie.

Le fait que les données publiées dans ces registres fonciers ont pour objet d'assurer une certaine sécurité juridique et protection juridique entraîne que la tenue des registres fonciers est confiée aux pouvoirs publics, protecteurs de l'intérêt public, dont font précisément partie la sécurité et la protection juridiques des citoyens.

C'est aux pouvoirs publics qu'il revient donc d'indiquer de façon concrète quel organisme (ministère ou administration) est responsable de la tenue de ces registres fonciers.

Dans la plupart des pays cités ci-dessus, à savoir en Allemagne fédérale, en Autriche, au Danemark, en Finlande, en Hongrie, en Israël, en Norvège, en Pologne, en Suède, en Suisse et en Yougoslavie, il s'agit du Ministère de la justice.

En Belgique, en France, au Luxembourg et aux Pays-Bas, c'est le Ministère des finances, et au Maroc, le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire.

Il est apparu que dans les pays où la tenue des registres fonciers est confiée au Ministère de la justice, l'exécution des activités est laissée aux soins de bureaux dépendant du tribunal d'un arrondissement déterminé.

Dans les pays où la tenue des registres fonciers incombe au Ministère des finances, l'exécution des tâches est confiée à l'administration des contributions. Au Maroc, il y a, ressortissant au Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire mentionné plus haut, la direction de la conservation foncière et du service topographique.

B. Le cadastre, terme sous lequel on entend l'administration des biens immobiliers, tenu par les pouvoirs publics et se composant de cartes dressées sur la base de relevés topographiques et de registres établis parcellément, existe notamment en Allemagne fédérale, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Finlande, en France, en Hongrie, en Israël, au Luxembourg, au Maroc, aux Pays-Bas, en Pologne, en Suède, en Suisse et en Yougoslavie.

Cette administration publique est du ressort suprême :

- a) du Ministère de l'agriculture au Danemark, en Finlande, en Hongrie, au Maroc, en Pologne, en Suède et en Yougoslavie;
- b) du Ministère des finances en Belgique, en France, au Luxembourg et aux Pays-Bas;
- c) du Ministère du Travail en Israël;
- d) du Ministère de la construction et de la technique en Autriche;
- e) du Ministère de la justice en Suisse;
- f) en ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne, la situation des différents Lander est la suivante :

- le Ministère de l'intérieur pour le Schleswig-Holstein, la Basse-Saxe, la Rhénanie-Palatinat et le Bade-Wurtemberg,

- le Ministère des finances pour Brême, la Sarre, la Hesse et la Bavière,
- le Ministère de l'aménagement du territoire, du logement et des travaux publics pour le Rhin-Septentrional-Westphalie,
- les "Bausenatoren" ("sénateurs de la construction") pour Berlin et Hambourg.

Il ressort des informations reçues que, dans la plupart des pays cités ici, cette administration cadastrale est en fait confiée à des services qui, sur le plan de l'organisation, sont indépendants des instituts qui s'occupent de la tenue des registres fonciers juridiques.

Il y a lieu de relever que cette séparation est plus prononcée dans le cas où les deux institutions ressortissent à des ministères différents que dans le cas où ils ressortissent à un seul ministère, comme en Belgique, en France, au Luxembourg, au Maroc, aux Pays-Bas et en Suisse. Dans ces trois derniers pays, ces deux institutions tendent dans une large mesure vers la réalisation d'une unité sur le plan de l'organisation.

La séparation entre le registre foncier juridique et le cadastre peut s'expliquer par le fait que les registres fonciers découlent de la publicité, élément de droit privé, alors que le cadastre trouve le plus souvent son origine dans la législation fiscale.

La publication dans les registres fonciers juridiques des acquisitions et des cessions de droits réels sur des biens immobiliers remonte, surtout dans les pays où le droit germanique prédomine, à plusieurs siècles, ou du moins à une époque largement antérieure à celle de l'introduction dans les divers pays d'une administration des biens immobiliers, l'administration devant fournir aux pouvoirs publics les données nécessaires à une répartition équitable de l'impôt sur la base de la jouissance d'un bien immobilier. Même en Suisse et aux Pays-Bas où, comme nous l'avons déjà souligné, les deux institutions constituent pour ainsi dire un ensemble, le registre foncier et le cadastre étaient, par le passé, fort indépendants l'un de l'autre sur le plan de l'organisation.

#### Collaboration entre le registre foncier juridique et le cadastre

Bien que dans la plupart des pays les services des registres fonciers juridiques soient séparés de ceux du cadastre du point de vue de l'organisation, il existe généralement un certain degré de collaboration entre-eux. Cette collaboration se traduit surtout par l'échange mutuel de données. Voici quelques exemples :

En Belgique, où les registres fonciers juridiques sont tenus par la conservation des hypothèques et où le cadastre constitue une unité indépendante de cette conservation des hypothèques, le notaire, avant de dresser

un acte de cession d'un bien immobilier, vérifie au bureau des hypothèques les droits réels de l'aliénateur et s'enquiert de l'existence éventuelle d'hypothèques. Le cadastre lui remet un extrait du plan cadastral et de la matrice cadastrale. L'acte dressé ensuite est inscrit au bureau des enregistrements; dans les deux mois qui suivent, le notaire est tenu de faire transcrire l'acte dans le registre foncier juridique (registre des hypothèques) qui, nous l'avons dit plus haut, se trouve à la conservation des hypothèques. Le bureau des enregistrements envoie un extrait succinct de l'acte au cadastre, et ce parfois plusieurs mois après son établissement. En cas d'aliénation d'une partie d'une parcelle, le cadastre met à jour l'administration cadastrale à l'aide de cet extrait et après relèvement du terrain au cours de la tournée annuelle d'un géomètre-arpenteur du cadastre.

En France, le notaire reçoit du service du cadastre un extrait de l'administration cadastrale où figurent le nom du propriétaire, le numéro parcellaire, la superficie de la parcelle et d'autres données nécessaires à l'établissement de l'acte. Cet extrait cadastral est complété à l'aide de données de l'acte, à savoir la désignation et la superficie du bien immobilier en question, ainsi que l'identité complète de l'ancien et du nouveau propriétaire. Cet extrait cadastral ainsi complété par un extrait de l'acte est envoyé, avec l'acte soumis aux formalités de transcription dans le registre foncier juridique, au bureau des hypothèques (livres fonciers), où, après avoir vérifié la conformité de l'acte et de l'extrait de cet acte repris sur l'extrait cadastral, on fait mention sur l'extrait cadastral de la publication au registre foncier juridique (fichier immobilier) et on renvoie cet extrait au cadastre. Sur la base de cet extrait, le service cadastral met alors son administration à jour.

Ce qui précède a trait à la cession de parcelles cadastrales entières. Quand il s'agit d'une cession de terrains, nécessitant la fixation de nouvelles limites, on procède comme suit : le notaire envoie l'extrait cadastral relatif à toute la parcelle cadastrale ou à l'ensemble des parcelles cadastrales au géomètre agréé de son choix. Se basant sur la carte cadastrale, ce géomètre élabore un croquis d'arpentage et l'envoie avec l'extrait cadastral au service du cadastre. Celui-ci contrôle le croquis d'arpentage, donne un numéro cadastral aux parcelles nouvellement formées figurant sur le croquis d'arpentage, complète l'extrait cadastral dont question plus haut en y portant les modifications parcellaires et envoie les deux documents au notaire. Ce dernier rédige l'acte, inscrit un extrait de cet acte sur l'extrait cadastral et envoie l'acte, l'extrait cadastral et le croquis d'arpentage au bureau des hypothèques. Ce bureau contrôle l'uniformité de l'acte et de l'extrait; suit alors la publication au fichier immobilier. Le croquis d'arpentage et l'extrait cadastral complété sont envoyés, aux fins de tenue à jour de l'administration, au cadastre pour y être conservés.

Aux Pays-Bas, le notaire, avant de dresser l'acte de cession d'un bien immobilier, examine dans les registres fonciers juridiques (déposés dans les bureaux du conservateur des hypothèques) à quel titre l'aliénateur a acquis ses droits sur le bien immobilier. Il s'informe également auprès du conservateur des hypothèques - qui a aussi la charge des registres du cadastre -

de la dénomination cadastrale par laquelle il doit, en vertu d'une prescription légale, désigner le bien immobilier dans l'acte.

Après avoir établi l'acte, il le fait enregistrer au bureau des enregistrements; l'acte est présenté ensuite au conservateur des hypothèques pour publication dans le registre foncier juridique, le notaire remettant à cet effet une copie de l'acte. Le conservateur des hypothèques qui est, comme nous l'avons déjà indiqué, également conservateur du cadastre, fait mettre immédiatement à jour les registres cadastraux, de sorte que l'on peut considérer que l'administration cadastrale reste toujours conforme au registre foncier juridique.

Si l'aliénation se rapporte à une partie d'une parcelle, et que cela ressort de l'acte publié, le conservateur des hypothèques le fera savoir au service d'arpentage du cadastre, travaillant dans le même bâtiment que la conservation des hypothèques et le cadastre. Après avoir procédé au relevé topographique, le service d'arpentage donne un numéro à la partie aliénée et au reste de la parcelle et en informe le conservateur des hypothèques, qui fait mettre à jour l'administration cadastrale sur la base de ces données.

Il arrive souvent, lorsqu'on a l'intention d'aliéner une partie d'une parcelle, que l'on demande au service cadastral d'arpentage, avant l'établissement de l'acte, de mesurer cette partie et de lui donner un nouveau numéro parcellaire.

En République fédérale d'Allemagne, le bien immobilier faisant l'objet d'une cession est désigné par des numéros parcellaires cadastraux en vue de l'établissement d'un acte par une autorité officielle désignée à cet effet (notaire). Si le bien immobilier fait partie d'une parcelle déjà existante, on procède à un nouvel arpentage, en vue de la division; le bien immobilier en question reçoit une dénomination cadastrale propre. Le cadastre fournit un document officiel relatif à la parcelle nouvellement formée, document qui mentionne notamment le nouveau numéro et la superficie du terrain et que le notaire joint à l'acte. Ce dernier est soumis au Grundbuchrichter (juge chargé du règlement des questions foncières) et publié au Grundbuch (livre foncier) après vérification de l'observation de certaines formalités.

A intervalles fixes, le Grundbuchamt (service du livre foncier) envoie au Liegenschaftskataster (cadastre des biens immobiliers) des listes des modifications apportées dans le livre foncier sur la base des divers actes. L'administration cadastrale est mise à jour à l'aide de ces listes.

Pour que le Grundbuch reste conforme au Liegenschaftskataster, l'administration cadastrale fait part de certains changements survenus par suite de la réunion de parcelles et de modifications dans les cultures, le nom des communes ou le ressort cadastral.

En Autriche, en cas de cession de propriété, l'acte - passé devant un notaire agréé et mentionnant le numéro fixé par le cadastre pour la parcelle -



est d'abord présenté, aux fins de détermination des droits de mutation, au bureau des enregistrements, qui délivre alors une confirmation de la déclaration. Grâce à cette confirmation, l'acheteur peut déjà demander l'indication de la cession de propriété dans le Grundbuch; toutefois, cette cession n'a pas encore d'effet juridique réel. L'indication portée dans le Grundbuch ne pourra être modifiée par le Grundbuchrichter en une inscription garantissant le droit de propriété sur la parcelle qu'après détermination des droits de mutation et présentation des pièces justificatives de leur paiement. Le bureau des enregistrements, qui tient, en vue de l'imposition, une feuille de propriété foncière pour chaque propriétaire, fait alors savoir au cadastre que les dénominations de parcelles peuvent être modifiées.

Si la cession de propriété n'a trait qu'à une partie de parcelle, la carte sur laquelle est indiquée la division doit être soumise au bureau d'arrondissement du service d'arpentage, qui fixe les nouveaux numéros parcellaires et permet ainsi la déclaration au bureau des enregistrements et au bureau des registres fonciers; la procédure d'acquisition peut alors se poursuivre comme décrit plus haut. En vue de compléter le dossier du registre foncier, il faut joindre à la déclaration au bureau des registres fonciers une copie de la carte dressée après la division.

En Yougoslavie, la situation juridique réelle d'un bien immobilier est vérifiée dans le registre foncier avant l'aliénation de ce bien immobilier. Lors de la cession de parcelles entières il n'y a évidemment pas d'arpentage par le cadastre. Toutefois, en cas de cession d'une partie de parcelle, on demande au service du cadastre d'en faire le relevé, ce qui permet de donner à la partie de parcelle en question un numéro cadastral propre.

Ensuite, l'acte est dressé par les parties et présenté pour inscription à la section d'un tribunal, chargée de la tenue des registres fonciers. L'inscription dans le registre foncier dépend de la décision de ce tribunal quant à la validité de la convention faisant l'objet de l'acte. En cas d'inscription, une copie de la décision est envoyée au service du cadastre aux fins de tenue à jour de l'administration cadastrale.

#### Appréciation de la collaboration entre le registre foncier juridique et le cadastre

La collaboration entre le registre foncier juridique et le cadastre trouve tout naturellement son origine dans le fait, d'une part, que pour la publication dans le registre foncier d'un bien immobilier on utilise en vue de son identification, la dénomination spéciale donnée par le cadastre - dénomination d'ailleurs très utile pour une consultation efficace du registre - et dans le fait, d'autre part, que l'administration du cadastre tire du registre foncier les renseignements nécessaires à l'exécution de sa tâche en ce qui concerne les sujets et objets de droit. On conçoit aisément que cet échange de données de base entre le registre foncier juridique et le cadastre incite à l'étude des avantages et des inconvénients résultant de la séparation, sur le plan de l'organisation, des deux institutions. Il semble donc utile de citer ci-dessous les principaux avantages et inconvénients tels qu'ils ont été exposés.

La séparation est d'abord considérée comme un avantage parce qu'elle confie au registre foncier les aspects juridiques tels que l'examen des conditions légales de publication et la tenue des registres fonciers, et à l'administration cadastrale, prise au sens large, les questions où l'élément technique prédomine sur l'élément juridique.

Un autre avantage mentionné est que l'existence de deux institutions s'occupant de l'administration de sujets et d'objets de droit rend possible un contrôle mutuel des données, ce qui, à son tour, garantit une bonne administration.

Mais il a également été souligné que la séparation sur le plan de l'organisation présente aussi des inconvénients, le principal étant le fait que les diverses données relatives aux biens immobiliers sont mentionnées tant dans les registres fonciers que dans l'administration cadastrale, ce qui entraîne un doublement des activités, et donc une augmentation des frais.

Un autre inconvénient relevé est la nécessité de demander, à deux autorités différentes et établies parfois loin l'une de l'autre, les informations juridiques, administratives et techniques relatives à un même bien immobilier.

Comme dernier inconvénient, il faut citer le retard causé par l'échange de données et le décalage qui en découle dans la mise à jour des deux administrations.

#### Conclusion

L'examen et la comparaison des avantages et inconvénients de la séparation des deux institutions sur le plan de l'organisation révèlent que les inconvénients prédominent. Ce sont surtout des raisons d'ordre économique et financier ainsi que des raisons d'efficacité qui justifient les efforts visant à donner aux deux institutions une seule organisation, ou du moins à créer entre elles un lien solide, en tenant compte de la sécurité et de la protection juridiques dont il a déjà été question.

Une intégration de l'organisation pourrait permettre, notamment, de simplifier l'échange des documents d'information ou de réduire les services administratifs en ramenant les registres à tenir par les deux institutions à un seul registre.

Il convient aussi de noter que l'automatisation des administrations, à laquelle de nombreux pays s'intéressent déjà vivement, entraînera vraisemblablement un renforcement des relations administratives entre les deux institutions.

Il est à peine besoin de remarquer que, dans la collaboration entre le registre foncier juridique et le cadastre, il y a interaction harmonieuse entre les personnes exerçant des activités juridiques et/ou administratives et celles s'occupant surtout des questions techniques.

Considérations finales

Soulignons, pour éviter tout malentendu, que le cadastre n'a été examiné ici que dans ses relations avec les registres juridiques; les autres fonctions, et elles sont nombreuses, remplies par cette institution ne sont pas du domaine de ce rapport.

Qu'il me soit permis enfin de remercier tous ceux qui, en me transmettant les informations nécessaires, ont rendu possible l'élaboration du présent document.

-----