

49430

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
LIMITEE

E/CN.14/CART/269
18 janvier 1971

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Cycle d'études sur le cadastre

Addis-Abéba, 25 novembre - 9 décembre 1970

LEVES CADASTRAUX ET ENREGISTREMENT FONCIER :
DIFFICULTES PASSEES ET PRESENTES

(Document présenté
par le Gouvernement de la République démocratique du Soudan)

La personne responsable du paiement de l'impôt pour chaque parcelle localement appelée le "samad" (mandataire), a été identifiée, et son nom enregistré au cadastre et au rôle d'imposition. Dès lors, par inférence, ce mandataire faisait aussi figure de propriétaire de la terre. Toutefois, dès 1903 à peu près, les parents des propriétaires ainsi présumés ont commencé à faire valoir leurs droits respectifs sur les terres correspondantes, si bien que des registres de ces droits partiels ont été ouverts par les soins des agents des services égyptiens chargés de la constatation des droits de propriété. Telles sont les origines de l'administration locale de l'enregistrement foncier, qui a été prise en charge par l'administration judiciaire en 1936.

Il convient de mentionner qu'autrefois le registre des parts de propriété était toujours considéré comme un registre de droits de jouissance, le propriétaire légal présumé de chaque parcelle étant la personne inscrite au rôle comme redevable de l'impôt foncier.

Ainsi, bien que la procédure de constatation initiale des droits ait rempli son objet, elle présentait plusieurs défauts, principalement du fait qu'elle relevait uniquement des provinces, à l'exclusion de toute directive ou aide technique du pouvoir central. Les géomètres étaient des fonctionnaires dépendant, non de ministères, mais d'administrations provinciales; les rôles d'imposition et les registres de parts étaient tenus par les bureaux de district.

Les principaux défauts du système étaient les suivants :

1. Chacune des rives du fleuve ou des îles était traitée de façon indépendante. Aucun canevas géodésique ne permettait de les rattacher les unes aux autres;
2. Aucun mécanisme approprié n'était prévu pour assurer que les modifications de titre ou de limites soient correctement portées sur le registre foncier et les plans cadastraux;
3. Les repères de délimitation n'étaient pas permanents;
4. La position des îles et la forme des rives se modifient constamment du fait des inondations saisonnières.

En raison de ces défauts, les erreurs et anomalies contenues tant dans le registre que dans les plans se sont multipliées à tel point que, dans de nombreux cas, les plans à tout le moins, ne peuvent remplir leur fonction essentielle qui est de fournir, au sujet des limites, des références précises permettant de les reconstituer sur le terrain à la demande. Qui plus est, la position des îles par rapport aux rives et celle des rives l'une par rapport à l'autre étaient inconnues. Il est impossible de déterminer le milieu d'un fleuve ("medium filum aquae") lorsqu'on ignore sa largeur.

Le service des levés s'est depuis longtemps rendu compte de la gravité de cet état de choses et différents travaux géodésiques ont été entrepris avant la deuxième guerre mondiale, mais celle-ci les a interrompus. Ils ont toutefois repris immédiatement après.

Il est indispensable de bien comprendre que la répétition des levés relatifs aux parcelles déjà immatriculées est par définition tout à fait indépendante de la procédure de constatation initiale et d'enregistrement des droits de propriété concernant le lit de la rivière ou toute autre terre non encore immatriculée. Si souhaitable que soit cette procédure des points de vue administratif, juridique et cadastral, elle ne pouvait être exécutée que si elle était précédée ou accompagnée d'un nouveau levé des parcelles déjà enregistrées.

La nouvelle série de levés était nécessaire d'urgence et exigeait la nomination d'agents chargés de réviser les droits de propriété en éliminant les anomalies révélées par ces nouveaux levés et en collationnant le registre et les plans. Les faits énumérés ci-dessous permettent d'apprécier à quel point il était urgent de procéder à cette opération :

A) Du point de vue cadastral

- a) Chaque plan étant considéré comme une entité indépendante, il était fréquent que les limites communes à des parcelles figurant sur des plans adjacents ne correspondent pas. Une limite commune intéresse normalement quatre parcelles, à savoir deux parcelles irriguées à la "sagia" (sorte de noria) et deux parcelles cultivées à la "salluka" (instrument aratoire en bois). Il était impossible de prévoir combien de plans seraient en désaccord avec les plans adjacents, mais la Section du cadastre, au moment d'en faire le tracé au siège du Service, a rencontré des difficultés avec la plupart d'entre eux. Il est apparu qu'au moins 30 p. 100 de l'ensemble des parcelles, à la suite des nouveaux levés, donneraient lieu sur le terrain à des difficultés exigeant l'intervention de l'agent chargé de la révision des droits.
- b) Certaines étendues de terres à cultiver à la "salluka" n'étaient pas bordées de parcelles correspondantes irriguées à la "sagia", pour la raison que la partie haute de la rive aux endroits considérés était formée de terrains rocheux ou sablonneux. Ces parties hautes, n'étant pas cultivées, n'avaient jamais fait l'objet d'un levé. En conséquence, les parcelles attenantes enregistrées comme cultivables à la "salluka" ne faisaient l'objet non plus d'aucun plan. Il en existait des croquis sur toile à calquer, mais il n'était pas douteux que leur délimitation avant un levé définitif entraînerait des erreurs et des contestations, indépendamment de toute défectuosité imputable à l'opération initiale de levé et de constatation des droits.

- c) Les premiers levés dont les files avaient fait l'objet n'indiquaient pas la position de celles-ci par rapport aux berges du fleuve. Il était par suite impossible de reconstituer avec précision les limites des parcelles insulaires anciennement détenues en propriété perpétuelle et libre, et impossible également de deviner si la délimitation consécutive à la nouvelle série de levés serait souvent mise en question.
- d) Lors de la crue exceptionnelle de 1946, de vastes étendues s'étaient trouvées immergées, dans les limites desquelles presque tous les repères de démarcation, constitués de "natures" (cubes de boue séchée de 40 à 60 cm de côté), avaient complètement disparu. Dans les secteurs affectés par cette destruction sur une grande superficie, la reconstitution des limites des différentes parcelles ne pouvait être effectuée que par une nouvelle démarcation de l'ensemble de chaque secteur.

B) Du point de vue de l'enregistrement

- a) Quelques registres ont été collationnés avec les plans cadastraux correspondants à l'occasion d'une série de nouveaux levés effectuée à titre d'essai en 1944. Des anomalies ont été constatées, consistant dans le fait que les parcelles nouvellement créées, les subdivisions opérées et autres modifications intervenues figuraient soit sur les plans, soit sur les registres, mais non sur les deux. On a calculé que des rectifications des plans ou des registres, ou des deux à la fois, étaient nécessaires pour 16 p. 100 de l'ensemble des parcelles vérifiées. Dans la majorité des cas examinés, la rectification pouvait être effectuée dans les bureaux du Service.
- b) Les registres des droits initialement constatés, et en particulier ceux des parts de propriété, étaient loin d'être complets. L'adoption d'un système de mandatement devait toutefois pouvoir y remédier dans une large mesure.

Il était impossible de déterminer avec exactitude jusqu'à quel point les différents types d'erreur se chevauchaient, mais on pouvait fonder une estimation prudente sur les faits suivants :

- a) Au moins 25 p. 100 et plus probablement 35 p. 100, des parcelles ne pouvaient être délimitées avec précision. Pour toutes les parcelles dans ce cas, l'agent chargé de la révision des droits aurait, après un nouveau levé, à confirmer les limites ou à les vérifier sur le terrain.
- b) Pour 16 p. 100 de l'ensemble des parcelles, il y avait désaccord entre le registre et le plan cadastral. L'agent chargé de la révision des droits devrait procéder aux rectifications appropriées.

La zone où de nouveaux levés étaient nécessaires comprenant des milliers de parcelles, et chaque incertitude ou anomalie représentant un procès en puissance, une nouvelle série de levés et une révision des droits de propriété étaient manifestement indispensables. Auparavant, le blocage des opérations foncières dans cette zone s'imposait pour empêcher les causes de litige de se perpétuer.

Il ressort des rapports pertinents qu'un certain nombre de difficultés et d'ambiguïtés, héritage du système précédent de cadastre et d'enregistrement foncier, ne pouvaient évidemment être évitées. Des exemples sont donnés ci-dessous pour tenter de clarifier certains des cas rencontrés, dont il serait sans doute possible de tirer des solutions :

a) Non concordance du plan cadastral et du registre foncier

A Amri, dans le district de Merowe (Province du nord), le désaccord entre le plan et le registre se manifeste par le fait que les personnes inscrites sur ce dernier comme propriétaires de la parcelle No. 1, par exemple, figurent sur le plan comme propriétaires de la parcelle No. 8. La même incohérence affecte toutes les parcelles de la circonscription d'enregistrement. Personne ne peut dire avec certitude comment cela s'est produit. L'avis du Service des levés est que le registre foncier a été recopié de l'ancien registre des parts de propriété, tandis que les parcelles figurant sur les plans ont été, à l'occasion d'un nouveau levé, renumérotées du nord au sud comme il est d'usage. La solution consiste à comparer le plan et le registre sur le terrain et à modifier l'un des deux (de préférence le registre) de manière à supprimer les anomalies.

b) Absence de canevas géodésique

Rien ne peut être plus déplaisant que d'avoir affaire à une multitude de plans couvrant des milliers de kilomètres carrés de terres immatriculées, quand chaque plan a été établi de manière indépendante. Rien ne permet de rattacher les rives du fleuve entre elles, ni l'une ou l'autre aux îles qui leur font face.

Chaque fois que ces terres sont inondées par suite de la crue du fleuve, le Service des levés y déclare les opérations bloquées, c'est-à-dire que toute nouvelle délimitation de parcelles immatriculées est temporairement suspendue.

Ces opérations restent au point mort jusqu'à ce que de nouveaux levés aient été effectués et les droits de propriété révisés.

Il peut être intéressant de mentionner dans ce contexte trois des cas rencontrés, bien qu'ils ne soient pas encore réglés.

1. L'île d'Hawad, en aval de Merowe, avait disparu, du fait de l'érosion, il y a plus de quarante ans. Quatre parcelles y étaient auparavant immatriculées. Le plan de l'île n'étant rattaché à celui d'aucune des deux rives du fleuve, il était impossible de reconstituer les limites de ces parcelles. Leurs titulaires revendiquent maintenant la possession d'une île nouvellement formée dans le même secteur, prétendant qu'elle se trouve sur l'emplacement de leur ancien domaine. Les occupants de la rive orientale affirment que l'île d'Hawad était située en plein lit du fleuve. Le soin de trancher ce cas doit être laissé à un représentant qualifié du service chargé de la constatation des droits de propriété.

2. Immatriculation multiple

Dans le village d'Agri, en aval de Merowe (Province du nord), les parcelles immatriculées avaient été progressivement érodées, c'est-à-dire que le sol avait été entraîné par les eaux du fleuve. Les terres adjacentes à ces parcelles étaient progressivement mises en valeur à partir de "mataras" (roues hydrauliques élevant l'eau contenue dans des puits). Rien ne permettait de rattacher les plans cadastraux concernant les parcelles environnant ces "mataras" aux plans cadastraux représentant les parcelles immatriculées initialement.

Au bout de trente à quarante ans environ, tous les repères de démarcation et autres détails figurant sur les plans originaux avaient disparu jusqu'au dernier. Dans le même temps, les sables du désert avaient commencé à progresser vers le fleuve, tandis que les gens continuaient à mettre des terres en valeur. Les choses en sont venues au point où un exploitant louait à l'Etat des terres s'étendant en fait sur l'emplacement des parcelles initialement enregistrées. Les plans cadastraux ressemblaient ainsi à deux pages d'un livre, la page supérieure correspondant aux terres irriguées à partir des "mataras" et la page inférieure aux parcelles immatriculées antérieurement. Il apparaît que les propriétaires de ces dernières doivent être considérés comme les possesseurs légitimes des terres louées par l'Etat à des tiers. Là encore, il s'agit d'un cas relevant de la procédure de révision des droits de propriété. Le problème ne se serait pas posé si les levés avaient été rattachés à un canevas géodésique approprié.

3. Empiétements

Dans le district de Shendi (Province du nord), on a procédé d'abord au levé des parcelles situées en bordure du fleuve et immatriculées comme biens-fonds détenus en propriété perpétuelle et libre; longtemps après, on a entrepris l'opération de délimitation et de levé des terres à culture pluviale ("karu") longeant le fleuve à distance. Lors de l'abornement des parcelles immatriculées, le géomètre devait empiéter sur les terrains de culture pluviale adjacents. Lorsqu'il commença de borner ces derniers, il dû empiéter sur les parcelles immatriculées en propriété perpétuelle et libre. Là encore faute d'un canevas géodésique précis, les deux séries de levés ont dû être vérifiées et ajustées de manière à supprimer les incompatibilités.

c) Précarité des bornes et repères cadastraux

Dans la Province du nord, l'abornement est réalisé, soit au moyen de "natures" de boue séchée, soit au moyen de cornières ou de tubes de fer. Les "natures" sont susceptibles d'être emportés par une forte crue ou désagregés par la pluie au bout de trois ou quatre saisons. Les cornières et tubes de fer sont souvent arrachés par suite de maladresse ou de malveillance. Les points de triangulation étaient autrefois marqués au moyen de tubes de fer cimentés dans le sol; ils pouvaient toutefois être facilement arrachés par une charrue ou par suite de maladresse ou malveillance. Dans un pays comme le Soudan, un repère fixe ne doit présenter aucune valeur intrinsèque pouvant inciter quiconque à l'arracher pour tirer parti des matériaux qui le constituent. Le service cadastral soudanais utilise maintenant comme bornes des poteaux de béton armé de 20 x 120 cm et, pour marquer les points de triangulation, des repères normalisés, préfabriqués ou coulés sur place. Les uns et les autres sont difficiles à arracher comme à transporter et n'ont d'ailleurs pour les autochtones aucune valeur apparente.

Situation actuelle

Canevas d'appui des levés cadastraux

Le canevas d'ensemble utilisé, notamment dans la zone cultivée proche du fleuve, a été en majeure partie établi au moyen de cheminements exécutés au théodolite et au ruban d'acier.

De grands progrès ont été réalisés au cours des cinquante dernières années en ce qui concerne la technique adoptée, les repères utilisés et les méthodes d'observation et de calcul.

La principale différence dans l'exécution des cheminements et les méthodes de calcul réside dans le fait que les opérations, autrefois effectuées par référence à des points origine déterminés localement (points astronomiques), s'appuient aujourd'hui sur des réseaux de triangulation du premier ou du second ordre : les opérations antérieures devaient au contraire être reportées sur un quadrillage arbitraire étendu à de grandes distances du point origine, ce qui entraînait finalement, aux points de démarcation avec les zones adjacentes, de graves erreurs en distance aussi bien qu'en azimuth.

Constataion et révision des droits de propriété

La constatation des droits fonciers intéressant les berges et les îles du fleuve présente dans la Province du nord un trait constant, à savoir que l'apparition d'un nouveau lopin cultivable à la "salluka" y est toujours une cause de différend. Aussi a-t-on commencé à titre d'essai, en 1925, dans le district de Shendi, à constater les droits par référence au lit même du fleuve. L'expérience a réussi, dans la mesure où il a été possible

de déterminer les limites sans contestation chaque fois qu'une parcelle cultivable est apparue. On espère que cette forme d'immatriculation pourra être étendue à tout le lit du fleuve.

Nouveaux levés

L'opération commence par une nouvelle détermination, à partir des anciens plans; des limites de toutes les parcelles immatriculées, suivie de l'exécution d'un levé de ces limites qui est reporté sur des feuilles représentant 1 kilomètre carré dans un canevas à l'échelle de 1/2500 en projection de Mercator transverse. Les parcelles immatriculées qui se trouvent submergées sont alors reportées des anciens plans sur les nouveaux au moyen de papier calque. On vérifie ensuite les lignes de raccordement des différents feuillets des nouveaux plans et on repasse le tracé de ceux-ci à l'encre, puis les aires des parcelles sont déterminées au planimètre, enregistrées et inscrites à l'encre sur les plans, qui sont confiés aux bureaux de district du Service des levés.

Les nouveaux plans ne peuvent être considérés comme satisfaisants, du point de vue de l'enregistrement foncier, que dans la mesure où le registre est lui-même remis et tenu à jour de manière à leur correspondre. Il importe donc manifestement de disposer d'une équipe mixte chargée simultanément d'exécuter les nouveaux levés et de réviser les droits de propriété, en effectuant les opérations suivantes :

1. Rénovation simultanée des plans cadastraux et du registre (les deux piliers de l'immatriculation foncière) et vérification de leur conformité;
2. Rectification de toute anomalie antérieure des plans ou du registre;
3. Constatation des droits, levé et immatriculation pour toute terre exploitée à ferme sur une base annuelle;
4. Constatation des droits, levé et immatriculation pour les parcelles constituant le lit du fleuve, et règlement des différends portant sur les terres nouvellement formées;
5. Regroupement des parcelles de superficie trop réduite et enregistrement des droits correspondant, sous forme de titres partiels distincts, à la possession de la parcelle nouvellement formée;
6. Rectification des limites en vue d'éliminer tous redans et saillies précédemment imposés par la présence de bâtiments, palmiers et autres obstacles.

Cette solution permettra aussi de réduire le coût de l'opération en supprimant les dépenses à prévoir pour l'envoi d'une équipe spéciale de révision des droits à la suite de l'équipe chargée de la délimitation et des levés.

Considérations diverses

1. En matière de constatation de droits de propriété et d'enregistrement foncier, le pays a besoin d'un système simple susceptible d'être mis en oeuvre avec le personnel disponible. Les règlements et procédures les plus parfaits ne servent de rien si la pénurie de personnel, ou le manque de qualification du personnel existant, fait obstacle à leur application. Faute d'exécuter les opérations de constatation des droits et d'immatriculation avec beaucoup de soin et en tenant compte de tous les facteurs en jeu, on risque de gaspiller sans résultats valables beaucoup d'argent, d'efforts et de temps; on risque également de jeter ainsi le discrédit sur le principe même de l'enregistrement foncier, car, dans de telles conditions, il n'est pas de système dont l'application puisse être satisfaisante.

Dans les pays développés, les agents chargés de la constatation des droits et de l'immatriculation ont le grand avantage de s'adresser à un public très informé et à des spécialistes observant une éthique professionnelle très stricte. Au Soudan, ils ont affaire à un public dépourvu de toute connaissance technique. Les agents doivent donc y être compétents, courtois et diplomates, et se souvenir que les requérants et demandeurs sont en général défavorisés par leur méconnaissance relative des règlements. Ces agents doivent non seulement aider le public avec dévouement, mais aussi s'efforcer, par leur attitude générale, leur courtoisie et leur bonne volonté, de le convaincre de leur désir de l'aider. Un agent chargé de constater des droits doit donc être considéré, non comme un simple greffier, mais comme un juge pouvant offrir son aide et la traduire dans les faits.

2. Chaque requérant a le droit de faire appel de la décision de l'agent chargé de la constatation, mais ce droit n'est pas expressément reconnu aussi à l'Etat aux termes des règlements. Il conviendrait que le Gouvernement soit représenté dans la commission de constatation par un juriste détaché du Ministère de la justice, en vue de préserver les intérêts de l'Etat sur les terres domaniales.

3. Pour chaque programme d'immatriculation, la constatation des droits doit, dès le début, aller de pair avec les opérations de délimitation des parcelles, faute de quoi certaines personnes revendiqueront des terres sur lesquelles elles n'auraient pas prétendu avoir des droits si la constatation avait été effectuée immédiatement. Des agents du Service ayant exécuté des programmes de délimitation de parcelles à Kenana, Khashm el Girba et Rahad, on a ensuite eu la surprise d'apprendre que des zones non défrichées (et donc appartenant à l'Etat), que les agents avaient dû débroussailler pour y installer leur camp, avaient pu de ce fait être revendiquées et avaient effectivement été immatriculées au nom de ceux qui avaient prétendu à leur possession.

4. Le maintien de la propriété foncière en parts indivises est l'une des principales difficultés que présentent la délimitation et l'enregistrement des parcelles. Ce problème peut être résolu par la mise à exécution d'un acte de mandatement. Dès lors, les titulaires des parts peuvent prétendre à partager les revenus de la terre en proportion de leurs droits respectifs, mais non reverdir la possession de la terre elle-même; leurs intérêts ne sont pas fonciers, mais pécuniaires et, comme tels, cessent de relever du Service des levés.

5. Il est très important que l'agent chargé de la constatation des droits soit informé aussi parfaitement que possible des traditions des habitants de la localité où se déroule la procédure de constatation.

Conclusion

Au cours de la tournée qu'il a effectuée dans la Province du nord en septembre-octobre 1969, le Président du Conseil supérieur de la Révolution et Chef du Gouvernement a prescrit la rédaction d'une note mettant en lumière tous les obstacles opposés par la réglementation à l'immatriculation de terres au profit de l'Etat. Une note a été rédigée, à la suite de laquelle la loi de 1970 sur les terres non immatriculées a été adoptée. Il paraît indiqué de citer ici les articles 4, 5 et 6 de cette loi.

"4. 1) Nonobstant toutes dispositions contenues dans la Land Settlement and Registration Ordinance (Ordonnance sur la constatation des droits fonciers et leur enregistrement) ou dans tout autre texte législatif en vigueur, toute terre, de quelque nature que ce soit, qu'elle soit inculte ou boisée et occupée ou non, qui n'a pas été immatriculée avant la prise d'effet de la présente loi, est déclarée propriété de l'Etat du jour de cette prise d'effet et considérée comme ayant été immatriculée en tant que telle en pleine conformité avec les dispositions de la Land Settlement and Registration Ordinance."

Ordinance

"5. Aucune servitude ne peut être instituée, et nul ne peut acquérir par prescription aucun droit ni titre, sur aucune terre qui a été immatriculée comme propriété de l'Etat ou qui est considérée comme immatriculée en tant que telle aux termes de l'article 4."

"6. Nul tribunal ou autre autorité n'a compétence pour recevoir aucun pourvoi, action ou requête concernant un titre quelconque à une terre déclarée propriété de l'Etat en vertu de la présente loi, ni un droit quelconque acquis sur une telle terre par prescription ou de toute autre manière."

Dans la mesure où elle met fin aux contestations interminables qui entravaient l'immatriculation de terres au profit de l'Etat, cette loi permettra aux mécanismes mis en place dans le pays de fonctionner correctement et assurera une mise sur pied rapide de tous les projets visant au développement des moyens d'existence de la population.

Références

1. The Land Law of the Sudan Cases and Materials, Vol III. par Cliff F. Thompson, ancien membre de la Faculté de droit de l'Université de Khartoum.
2. Land Registration in the Sudan, par A.B. Miskin, ancien Inspecteur principal des levés de la Province du nord.
3. Législation soudanaise : Demarcation and Survey Ordinance (Ordonnance sur le bornage et les levés cadastraux), 1905.
4. Land Settlement and Registration Ordinance, 1925.

- - - - -