



**Ecole Supérieure de l'Economie
et des Finances de Rome**

**Etude comparée sur les missions et structures
des systèmes cadastraux et d'identification
de la propriété foncière en Europe**

Volume n°1

► Rapport de synthèse

- Présentation -

L'étude comparée sur les **missions et structures des systèmes cadastraux et d'identification de la propriété foncière en Europe** que livre aujourd'hui l'Association EUROPA (Entretiens Universitaires Réguliers pour l'Administration en Europe) à l'**Ecole Supérieure de l'Economie et des Finances de Rome (ESEF)**, a été réalisée dans le cadre de la commande publique qui lui a été passée le 5 avril 2003, par décision du Recteur de cette Ecole, sur la base de la convention de partenariat conclue le 17 novembre 2001.

Elle est le fruit des travaux conduits respectivement et tout au long des années **2003** et **2004**, par :

▶ un **Comité de Pilotage et de Rédaction**, qui a eu la charge d'analyser l'objet et la finalité de la recherche, d'élaborer le questionnaire d'enquête qui a été adressé aux divers experts des 17 pays entrant dans son champ territorial, ainsi que de procéder à la rédaction du rapport général d'analyse et de synthèse, en adaptant son plan et son contenu en fonction des données sectorielles fournies par chacun de ces pays ;

▶ et un **Comité Européen d'Appui** qui, au sein du Conseil scientifique d'EUROPA, a permis de mobiliser le réseau de ces correspondants locaux pour obtenir, de la part des experts choisis en raison de leurs compétences dans le domaine de recherche, les données demandées par le questionnaire d'enquête, dans les meilleurs délais possibles.

Cette étude comparée se compose de **deux volumes**.

➡ **Le volume n°1** qui comprend :

⇒ Un **rapport général d'analyse et de synthèse**

⇒ Des **tableaux synoptiques**

a été entièrement rédigé par :

- **Christophe BONNOTTE**, ATER à la Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Limoges ;

- **Annie CHAMOULAUD-TRAPIERS**, Maître de conférences à la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges ;
- **Simone GABORIAU**, Magistrat ;
- **Hélène PAULIAT**, Professeur de droit public à la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges ;
- **Bernard VAREILLE**, Professeur de droit privé à la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges.

-
avec l'assistance ainsi que l'appui scientifique, méthodologique et technique de :

- **Giuseppe BETTONI**, Professeur à l'Ecole Supérieure de l'Economie et des Finances de Rome et Vice-Président d'EUROPA
- **Michel SENIMON**, Directeur Territorial et Secrétaire Général d'EUROPA

➡ **Le volume n°2** qui contient la **compilation exhaustive** de l'ensemble des questionnaires d'enquête qui ont été renseignés par les différents experts relevant des pays entrant dans le champ territorial de cette étude comparée.

- Avant-propos -

Les exigences communautaires conduisent-elles à une privatisation de certains services de l'Etat, considérés jusqu'alors comme régaliens, comme le cadastre, ou, au contraire, admettent-elles le maintien, au sein de la sphère publique, d'activités largement extérieures à la sphère marchande largement entendue ? Telle était la question posée comme préalable à cette étude, dont le champ d'application s'étendait à plus de quinze pays d'Europe.

Nombreuses ont été les difficultés pour répondre à une telle interrogation. L'obstacle linguistique, inhérent à toute recherche comparée, s'est avéré ici particulièrement important, dans la mesure où la technicité des termes empêchait toute approximation ; il a donc fallu prendre du temps pour expliciter certains mots ou mécanismes, replacer des interrogations dans des contextes adéquats. La recherche s'est fondée sur les réponses des équipes de recherches et des experts à un questionnaire, construit à partir de données générales. La construction de ce questionnaire et l'exploitation des réponses ont nécessité une durée relativement longue, tant il a paru fondamental d'être attentif à certaines données nationales complexes : remise en cause de régimes fondés sur l'appropriation collective des terres, rôle du cadastre en matière de redistribution des terres, révolution de l'informatisation et de la numérisation dans certains pays... La recherche se fonde très largement sur ces réponses.

A partir de ces réponses, le comité de rédaction a rédigé l'étude comparative proprement dite, en ayant à cœur, d'une part, de montrer la diversité des systèmes existants, alors même qu'ils obéissent souvent à des principes communs, d'autre part, de mener le raisonnement en insistant sur les perspectives ouvertes par le droit communautaire. Le résultat semble instructif : si certains pays apparaissent, sur certains points, comme des précurseurs, des « progressistes », dans la gestion de leur système cadastral, aucun n'a été jusqu'à envisager une « privatisation » de cette organisation ou de cette mission ; aucun n'a, pour l'instant, évoqué la possibilité de créer une Agence, à l'égal d'une entreprise au sens du droit communautaire, susceptible de recevoir des compétences étendues dans ce domaine d'action particulier, compétences qui pourraient entrer dans le champ des activités concurrentielles.

L'étude entend ainsi insister, au-delà du caractère technique de la réflexion menée, sur les particularités inhérentes à certaines activités, qui ne peuvent se situer dans le domaine de la concurrence, dans la mesure où la notion même de marché ne peut être appréhendée de manière logique. Des éléments de cette activité peuvent, certes, être confiés à des entreprises privées (comme la cartographie par exemple), mais elles n'impliquent pas un dessaisissement par l'Etat de ses compétences ou de son droit de regard, et la structure cadastrale n'est alors pas remise en cause.

Les contrôles exercés, tant sur les structures que sur les personnes, ont permis de mener une analyse approfondie des mécanismes de contrôle de l'action publique dans les différents Etats. La culture de l'efficacité, de la qualité, de la performance n'est pas développée de la même manière partout ; la numérisation et le développement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication ont cependant permis des avancées conséquentes, en offrant aux usagers ou utilisateurs des informations fiables, et, surtout, des possibilités de dialogue, plus ou moins élaborées, avec l'administration cadastrale.

Plus surprenante a été l'absence de « régulation », au sens technique et non économique du terme ; il n'existe pratiquement jamais d'instances de régulation ou d'organismes para-juridictionnels amenés à réguler l'activité cadastrale ou à désamorcer des conflits.

Les perspectives d'évolution sont innombrables, tant au plan des structures qu'au plan des missions ou des contrôles. Mais l'apport essentiel de la recherche est la limitation de l'emprise du droit communautaire sur une activité qui, quel que soit son mode d'organisation ou de gestion, ne peut être assimilée à une activité purement concurrentielle, les éléments constitutifs d'une telle situation ne paraissant pas réunis.

- Plan de l'étude -

Introduction (§1-§19)

- I. Les systèmes (§20-§59)**
 - A. Les fonctions des documentations relatives à la propriété immobilière (§21-§46)
 - 1. Les descriptifs cartographiques (§22-§27)
 - 2. La documentation littérale à finalité fiscale ou technique (§28-§31)
 - 3. La documentation littérale afférente à la propriété immobilière (§32-§46)
 - B. Les structures administrant les documentations relatives à la propriété foncière (§47-§59)
 - 1. Type d'organisation (§47-§51)
 - 2. Rattachement administratif (§52-59)

- II. Les missions (§60-§103)**
 - A. Analyse des missions (§60-§82)
 - 1) Description et certification de la propriété (§61-§64)
 - 2) Accès à l'information et diffusion des informations (§65-§75)
 - 3) Autres activités (§76-§82)
 - B. Evolution des missions (§83-§103)
 - 1) Une diversification croissante (§83-§95)
 - 2) Une évolution au risque du droit communautaire ? (§96-§103)

III. Les contrôles (§104-§117)**A. Le contrôle sur les structures (§104-§112)****1) Des contrôles classiques (§105-§108)****2) Le développement des audits (§109-§112)****B. Le contrôle sur le contenu des informations (§113-§117)****1) Le contrôle hiérarchique (§114)****2) Le contrôle juridictionnel (§115)****3) L'hypothèse d'une régulation (§116-§117)****Conclusion (§118).**

INTRODUCTION

1. Diversité et unité de la matière. L'étude des différents systèmes de description et de certification de la propriété foncière en Europe donne le sentiment d'une grande diversité, même si l'on discerne dès les premières analyses plusieurs familles d'organisation répondant à une certaine typologie des conceptions nationales.

Une unité nouvelle résulte de l'apparition de préoccupations communes à tous les Etats européens, soit à raison des évolutions politiques (la construction de l'Europe), soit par suite des évolutions technologiques (le développement de la numérisation des données et l'ouverture de l'information par le véhicule de l'Internet).

Donnée primordiale de la vie juridique et économique d'une nation, la propriété foncière fait partout l'objet d'une attention particulière. Elle est à la fois tributaire et révélatrice des conceptions actuelles et de l'histoire ancienne du pays considéré.

2. Précisions terminologiques. Il convient de préciser en préambule quelques éléments terminologiques en adoptant, par convention, des expressions propres à rendre compte, au-delà des contingences du vocabulaire usité dans les différents Etats, des divers dispositifs mis en œuvre pour répertorier toutes les facettes de la propriété foncière dans ses différents aspects (matériels, physiques, juridiques, économiques...).

3. Etymologie. La présente étude a choisi pour point de départ terminologique le vocable de "systèmes cadastraux" pris dans son acception la plus générale.

D'un point de vue étymologique, le terme "cadastre" trouve une origine incertaine, en elle-même révélatrice de la source profondément européenne de la préoccupation cadastrale.

Pour certains, tout d'abord, il prendrait son origine dans le latin "*capistratum*" correspondant à un "registre de l'assiette de l'impôt par tête".

Pour d'autres, il procèderait du terme germain "*cader*", signifiant "borne", qui a donné le verbe "*cadere*" qui signifie "borner".

Pour d'autres enfin, il serait dérivé du grec "*katastikhon*" évoquant tout simplement une "liste".

4. “ Cadastre ” au sens large. Si l’on entend le mot “ cadastre ” dans sa conception délibérément la plus vaste, il est susceptible de désigner dans les sociétés modernes deux grand types de documentations.

D’une part, les documentations à finalité purement technique. Il s’agit d’une description physique et d’une situation géographique, plus ou moins détaillées, plus ou moins automatisées, de la propriété foncière. Elles ont pour conséquence naturelle de faire apparaître les surfaces de la propriété foncière ainsi que les constructions qui s’y trouvent édifiées, avec l’intérêt fiscal qui peut en résulter.

D’autre part, les documentations à finalité étroitement juridique. Elles concourent, d’une façon plus ou moins décisive, à la preuve du droit de propriété ainsi que des autres droits réels sur les biens immobiliers. Cette preuve a vocation à valoir aussi bien dans les rapports entre les personnes privées que dans les rapports entre les particuliers et l’Etat.

5. “ Cadastre ” au sens étroit. Dans son acception la plus restrictive et également la plus technique, le terme “ cadastre ” se borne à recouvrir, dans beaucoup de pays européens, deux significations ordinaires : d’un côté la **documentation** cadastrale (registres publics relatifs à la propriété foncière ainsi que plan parcellaire, c’est-à-dire une représentation graphique, découpant le territoire de chaque Etat) et, d’un autre côté, par attraction, la **structure** chargée de constituer, de mettre à jour et de divulguer cette documentation.

Il est bien entendu qu’on ne se limitera pas à l’étude de ce seul versant technique de la notion. Il s’agit ici d’analyser les missions et les structures des différents systèmes cadastraux et d’identification de la propriété foncière en Europe.

1°. ROLE DES SYSTEMES CADASTRAUX DANS L’ORGANISATION SOCIALE

6. Raison fiscale. L’histoire du cadastre en tant que répertoire de la propriété foncière est directement liée à la mise en place des contributions foncières. La terre et tout ce qui a pu être incorporé à celle-ci, plantations ou constructions, est à l’évidence la richesse la plus apparente et la plus stable. Elle demeure par conséquent l’élément du patrimoine le plus facile à appréhender pour asseoir un prélèvement.

Il semble que la première conception d’un cadastre en tant qu’élément descriptif et évaluatif de l’ensemble des propriétés foncières d’un Etat centralisé remonte à 1807. C’est à cette date que Napoléon décida la mise en place en **France** d’un véritable cadastre,

d'une part pour répartir équitablement la contribution foncière, d'autre part, pour fixer les limites des propriétés et empêcher les procès.

Avant que cette préoccupation ne prenne le pas, les registres de recensement de la propriété foncière étaient localisés et non systématisés. Il existait simplement dans certaines régions ou certains Etats des documents purement descriptifs qui remontent parfois à la période post-médiévale.

Ainsi, en **Finlande**, qui connaît un système de registre foncier, certains documents fonciers ont été enregistrés par les cours de justice dès le XVI^{ème} siècle, mais il n'existait pas alors de descriptif généralisé de la propriété foncière.

C'est parfois la conquête napoléonienne qui a transporté dans les Etats occupés les principes et les méthodes du recensement cadastral.

Pour d'autres Etats en revanche, la nécessité de mettre en place un système cadastral cohérent pour l'ensemble de leur territoire a été une préoccupation plus récente.

Ainsi, pour la **Bulgarie**, la première réglementation en matière de cadastre et d'enregistrement foncier remonte à 1880.

A **Chypre**, si l'étude globale des terrains (l'arpentage des parcelles existantes) a été réalisée à partir de 1920, en revanche, l'établissement d'un service cadastral n'a été mis en place qu'à partir de 1946.

7. Paix sociale. La prévention des litiges relatifs à la propriété et aux droits réels qui en sont dérivés a été vite ressentie comme l'une des vertus premières de la systématisation cadastrale. On cite la déclaration de Napoléon à son Ministre du Trésor, Mollien : “ un bon cadastre sera le complément de mon Code, en ce qui concerne la possession du sol. Il faut que les plans soient assez exacts et assez développés pour servir à fixer les limites des propriétés et empêcher les procès ”.

De ce point de vue, la nécessité d'une continuité satisfaisante a souvent obligé les Etats à ménager soit de longues périodes de transition entre divers systèmes pratiqués sur leur sol, soit même la coexistence continue sur leur territoire, en fonction d'un découpage purement géographique, de systèmes bien différents, reposant sur des conceptions hétérogènes. Une pareille coexistence est étroitement liée à l'histoire du pays.

Ainsi, en **France**, les systèmes cadastraux (le mot étant entendu ainsi dans son acception la plus large) diffèrent pour deux départements (Alsace et Moselle) qui ont été rattachés à l'Allemagne pendant la période où cet Etat a mis en place le Livre Foncier, et qui ont conservé depuis lors ce système d'enregistrement.

De même, il a existé sur le territoire de la **Roumanie** actuelle jusqu'à quatre systèmes distincts. Il en reste aujourd'hui une démarcation entre la Transylvanie (environ 42 % du territoire de l'Etat), qui conserve un système fondé sur la conservation des données historiques concernant la propriété des parcelles, et le reste du territoire, où l'on applique une inscription sur la base des actes notariés.

Au **Royaume-Uni**, deux structures coexistent, qui assument l'intégralité des missions d'enregistrement et de délivrance d'informations relativement à la propriété foncière. Une première structure, dite "Land Registry" a une compétence territoriale limitée à l'Angleterre et au Pays de Galles. Une seconde structure analogue existe pour l'Ecosse, le "Registers of Scotland", qui administre toutes les questions relatives à la propriété foncière en Ecosse.

2°. ROLE DES SYSTEMES CADASTRAUX DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT INDIVIDUEL DE PROPRIETE

8. Mise en œuvre de la perpétuité de la propriété foncière. Il existe en Europe une majorité d'Etats dans lesquels la propriété privée s'est transmise de génération en génération sans rupture dans les modes d'appropriation. A l'inverse, d'autres pays ont connu jusqu'à une date récente, sur ce chapitre, une histoire plus mouvementée. Dans tous les cas, qu'elle soit ininterrompue ou qu'elle soit retrouvée, la perpétuité de la propriété foncière privée est assurée au moyen des systèmes cadastraux et d'identification de la propriété foncière.

Il est toutefois paradoxal que la question de l'historique de la propriété foncière (c'est-à-dire la réponse aux questions : quand le bien a-t-il été acquis par son actuel propriétaire, de qui, et à quel titre ?) a parfois été considérée isolément. En effet, cette question n'a pas toujours été traitée par le législateur de manière corrélative ni simultanée avec celle de l'identification immédiate de la propriété foncière.

Ainsi, en droit français, tandis que la mise en place d'un cadastre recensant l'intégralité de la propriété foncière du territoire apparaissait comme une priorité, la question de la publicité des aliénations immobilières a été délaissée, puisque le Code civil français de 1804 a supprimé l'obligation de transcription des ventes de biens immobiliers¹.

¹ Cette obligation avait été édictée, pour la France, par une loi révolutionnaire, la loi du 11 brumaire An VII. L'absence de publicité foncière ouvrit d'ailleurs la voie à toutes sortes de spéculations et de fraudes. Cette insuffisance du système hypothécaire du Code civil fut largement critiquée. Il fallut attendre une loi du 23 mars 1855 pour que soit imposée en France la transcription des aliénations immobilières afin de les

Le modèle extrême paraît se rencontrer à **Chypre** où quoique la création d'un plan parcellaire global ait été réalisée dès 1920, aucune structure n'a jamais été mise en place pour retracer l'historique de la propriété foncière.

9. Modes habituels d'acquisition de la propriété. Pour tous les Etats relevant du champ de l'étude, apparaissent constamment certains modes d'acquisition de la propriété : la transmission entre vifs à titre onéreux (par convention avec, principalement, la vente, de gré à gré ou vente publique, l'échange, l'apport en société) ; la transmission à titre gratuit entre vifs (donation) ou à cause de mort (dévolution successorale par l'effet de la loi ou transmission volontaire par l'effet d'un testament).

De même, tous les Etats connaissent l'expropriation (parfois appelée "réquisition"), entendue comme une privation imposée du droit de propriété, admise au nom de l'intérêt public ou pour les besoins de l'Etat, moyennant une compensation financière.

10. Cas particulier de l'acquisition par prescription. En revanche, n'est pas connu de tous les droits internes le mécanisme de la prescription acquisitive de la propriété immobilière, c'est-à-dire l'acquisition de la propriété par une possession prolongée du bien considéré (maîtrise de fait du bien assortie de la volonté d'être considéré comme le véritable propriétaire du bien).

Ainsi, il apparaît que le droit allemand ne connaît pas l'acquisition par prescription.

La **Finlande** a abandonné l'acquisition par l'occupation.

En **Lettonie**, seuls les "terrains encore disponibles" peuvent faire l'objet d'une demande d'enregistrement. Or, sont considérés comme tels les biens fonciers pour lesquels les "propriétaires" n'ont pas encore fait valoir leur droit de propriété dans le cadre de la Réforme foncière. L'acquisition par prescription paraît dès lors exclue.

Il convient d'ailleurs de relever dès à présent que la possibilité d'acquérir la propriété par prescription est en corrélation directe avec la fonction dévolue aux registres de la propriété immobilière : si l'Etat se reconnaît le droit de délivrer un titre inattaquable de propriété après immatriculation de l'immeuble (titre à valeur constitutive, et pas seulement translatif ou déclaratif), la possession prolongée ne peut être en principe admise comme moyen d'acquérir la propriété d'un bien immobilier.

rendre opposables aux tiers. Le droit positif français résulte de deux décrets de 1955, le Décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 et le décret n° 55-1350 du 14 octobre 1955.

11. Cas exceptionnel de la redistribution des terres après une rupture historique. La redistribution de terres, ou encore leur restitution, peut être une procédure d’acquisition de la propriété, du moins au cours de certaines périodes et pour certains Etats.

Ainsi la **Finlande** a-t-elle utilisé l’expropriation en vue de la redistribution des terres à différentes périodes de son histoire (aux petits fermiers après la première Guerre Mondiale, après l’indépendance de la **Finlande** en 1917, aux vétérans ou aux gens de Karélie).

De même, certains Etats ayant appartenu à l’Union Soviétique ont engagé à la suite de l’indépendance une dénationalisation des biens fonciers assortie d’une restitution de droits de propriété acquis avant 1940.

Ainsi, en **Lettonie**, des “ Commissions foncières ” ont-elles été créées après 1991 en vue d’assurer la réforme foncière et la redistribution des sols. Le Service Foncier de l’Etat, structure chargée de l’administration des documents cadastraux et placée sous la tutelle du Ministère de la Justice, étant chargé de prendre les décisions finales concernant les droits de propriété déçus ou l’accession payante à la propriété.

La **Lituanie** a également organisé, après 1991, la restitution des droits de propriété.

Par ailleurs, d’autres Etats ayant connu une rupture politique importante ont mis en place un processus de restitution de terres. Tel est le cas de la **Roumanie** ou de la **Hongrie**.

La législation chypriote prévoit une redistribution impérative de biens fonciers.

12. Rôle du cadastre dans la redistribution. La mise en place du système cadastral ou l’introduction d’une modification majeure peut en effet être liée à une réforme foncière d’ensemble avec redistribution des terres.

En **Hongrie**, après la restructuration de l’économie au début des années 1990, elle-même consécutive au changement politique, le système cadastral a joué un rôle important lors de la redistribution des terres coopératives. En effet, le système cadastral avait permis la conservation du premier registre de propriété ainsi que des actes notariés de propriété qui avaient été conservés.

La réforme foncière de la République de **Lettonie**, consécutive à l’indépendance de cette République, s’est ainsi accompagnée de la mise en place d’un double système d’immatriculation des biens fonciers par un Registre Cadastral National et par les Livres Fonciers, avec la création corrélative des structures chargées de l’établissement et de la maintenance de ces registres. La loi du 15 février 1992 sur “ le Service Foncier de l’Etat ” a investi cette institution d’Etat placée sous la tutelle du Ministère de la Justice du

stockage et de l'utilisation de ressources géodésiques, gravimétriques, cartographiques et photogrammétriques ainsi que de documents techniques et légaux démontrant la propriété de personnes physiques ou morales.

A **Chypre**, le système cadastral est impliqué dans le Comité de redistribution des terres rurales. A ce titre, il joue un rôle dans la mission de redistribution des terres.

3°. RENOUEVEAU DES PREOCCUPATIONS RELATIVES AUX SYSTEMES CADASTRAUX

13. Souci d'efficacité et d'harmonisation en Europe. Les systèmes cadastraux n'ont pas échappé à la volonté de rationalisation des tâches et de perfectionnement des procédures administratives, qui est devenue une constante de la période contemporaine dans l'ensemble de l'Europe. Plusieurs réflexions ont donc été engagées qui comportent des mises en commun d'expériences et des efforts de coordination. Il n'est pas à exclure que ce soient là les prémisses d'une harmonisation à construire.

Il convient de relever en ce sens la création dans l'Union Européenne d'un "Comité Permanent du Cadastre" qui a tenu son premier Congrès en mai 2002. L'un des buts de ce Comité est l'échange d'informations et d'expériences entre les membres, ainsi, le cas échéant, que la formulation de propositions. Dans une déclaration solennelle, il est notamment proclamé : "quelle que soit la forme juridique adoptée par chacun des Etats membres, pour la gestion du cadastre, celui-ci peut être défini comme un bien d'intérêt public. Son utilisation devra garantir l'effectivité des principes d'égalité, de sécurité et de justice pour les citoyens de l'Union européenne". Le 14 octobre 2002, les représentants des institutions responsables des cadastres des quinze Etats membres de l'Union européenne ont convenu de constituer formellement le "Comité Permanent sur le Cadastre dans l'Union Européenne".

En outre, un projet soutenu par l'Union européenne a eu pour objet de proposer un service électronique d'information sur le territoire européen ("European Land Information Service" (EULIS)).

Le 12 mars 2002, un consortium international a entériné un accord international sur l'application de ce projet. Cet accord a été signé par les Directeurs ou leurs représentants mandatés de divers organismes chargés de l'administration de la documentation cadastrale : le "Cadastre and Public Registers" pour les **Pays-Bas** ; le "Federal Ministry of Justice" pour l'**Autriche**, le "Land Registry" pour l'Angleterre et le Pays de

Galles ainsi que le “Registers of Scotland” pour l’Ecosse ; le “Lantmäteriet” pour la **Suède** ; le “Maanmittauslaitos” pour la **Finlande** ; le “Norsk Eidomsinformasjon” pour la **Norvège** et le Centre des Registres pour la **Lituanie**.

14. Réflexions ou réformes en cours dans certains Etats. Il est remarquable que dans différents pays entrant dans le champ d’application de l’étude, différentes réformes des structures ou diverses réflexions ont été récemment engagées relativement au système cadastral.

Ainsi, en **Belgique**, jusqu’en 1998 plusieurs structures intervenaient dans la transmission des biens immobiliers (cadastre, enregistrement, conservation des hypothèques). En 1998, certaines de ces structures ont fait l’objet d’une fusion en une seule entité réunissant les services existants (ACED). Cette entité demeure toutefois une Administration publique relevant de la loi fédérale et dépendant du Ministère des Finances. En outre, une réflexion est conduite sur la création d’une “agence de l’information patrimoniale” qui constituerait un unique système de gestion et de communication de l’information patrimoniale.

Pour la **Bulgarie**, outre les lois de restitution des terres agricoles (1991) ou des terres forestières (1997), deux textes ont été adoptés en 2001 relativement au système cadastral : la “Law on Cadastre and Property Register” (ZKIR) et la “Law on Territorial Development” (ZUT). La première a redéfini les missions dévolues au Cadastre, la seconde s’attachant à la régulation des relations publiques en matière de développement territorial, d’investissement, de construction.

En **Grèce**, un organisme public fonctionnant sous la tutelle du Ministère de l’Environnement, de l’Aménagement du territoire et des travaux publics a été créé en 1986. En 1995, une autre structure, relevant du droit privé a été créée. Cette dernière structure, dénommée “Ktimatologio A.E. ”, est constituée sous la forme d’une société anonyme ayant pour actionnaire unique le Ministère de tutelle de l’organisme public en charge des services cadastraux.

En **Lettonie**, même si la réforme des structures elles-mêmes ne paraît pas envisagée à l’heure actuelle, il a été instauré en 2003 un “Conseil de Coordination pour une Politique Foncière Unifiée”, subordonné au Ministère de la Justice, Conseil dont la mission est de superviser les affaires foncières courantes.

En 1995, le cadastre portugais a fait l'objet d'une réforme profonde, réforme en cours de réalisation. La caractérisation des propriétés est faite à partir de leur localisation administrative et géographique.

Pour la **Pologne**, une réflexion pourrait être engagée en vue de coordonner la gestion des données, plus particulièrement afin de mettre en concordance les registres de la propriété foncière avec les photos aériennes, dans un souci de politique agricole.

Pour le **Royaume-Uni**, Etat dans lequel deux systèmes distincts régissent l'un, l'Ecosse ("Registers of Scotland"), l'autre l'Angleterre et le Pays de Galles ("Land Registry"), une double modification ("Land Registration Act 2002" et "Land Registration Rules 2003") est intervenue récemment, modifiant le cadre juridique du cadastre anglo-gallois ("Registered Title").

15. Fiabilité et disponibilité des données. A l'origine, les toutes premières documentations cadastrales étaient constituées pour l'essentiel de plans complétés par des registres.

Désormais, les techniques modernes de localisation d'un bien foncier sur le territoire d'un pays se trouvent facilitées depuis l'avènement des satellites artificiels. Classiquement, à partir du réseau des points dits "géodésiques", trois types de techniques étaient utilisables. Tout d'abord, la topométrie consistant dans des mesures d'angles et de distances à l'aide d'appareils optiques et électroniques. Ensuite, les techniques aériennes de photogrammétrie qui utilisent des photographies aériennes métriques. Enfin, les techniques satellitaires qui utilisent des images prises par les satellites d'observation de la Terre retraitées sous forme numérique.

Un quatrième type de méthode intervient depuis les années quatre-vingt qui prend appui sur le radio-positionnement par satellite, notamment sur le GPS américain auquel pourrait s'adjoindre dans un proche avenir le système européen "GALILEO". Cette méthode pourrait se substituer à terme aux méthodes classiques de topométrie et de géodésie.

Le processus peut se prolonger par une dématérialisation du cadastre à la faveur des techniques contemporaines de numérisation. L'ensemble des informations relatives à la propriété foncière, qu'il s'agisse des données cartographiques ou des données littérales peuvent être gérées, conservées, et diffusées par l'entremise de l'ordinateur.

16. Pertinence d'une privatisation de certaines missions. Avec la numérisation croissante des données, il apparaît clairement que de nouvelles applications commerciales

seraient susceptibles de se développer. Or cette exploitation ne relève pas nécessairement, dans tous ses aspects, d'une mission de service public. Certains Etats paraissent songer à faire traiter ou sous-traiter tout ou partie des missions qui ne font pas partie du “ noyau dur ” des missions du cadastre (au sens le plus général du terme).

Si l'on voit se dégager de manière récurrente le souhait de maintenir la tenue des registres fonciers en l'état (administration par une structure d'Etat garantissant le respect de la propriété foncière), certains s'interrogent sur la nécessité de diversifier les modèles d'organisation lorsqu'il s'agit d'utiliser les données collectées par les services cadastraux.

17. Mise en phase avec le droit européen de la concurrence. Mais qui dit souci d'efficacité et rationalisation des systèmes tend à se référer aux méthodes du secteur privé. Il n'est donc pas surprenant que les systèmes cadastraux soient également touchés par ces remises en cause ou ces interrogations. Dès lors cependant qu'une partie des missions, qui relèvent jusque-là des administrations publiques, vont être confiées à des sociétés privées, ces dernières seront soumises au droit communautaire et au droit interne de la concurrence. L'interrogation italienne sur la possibilité économique et juridique de privatiser une partie des missions dans le domaine du cadastre n'est donc pas neutre, car elle conduit à définir avec une très grande précision ce qui doit relever du “ noyau dur ” des missions et le reste. La notion d'entreprise publique sera, dans cette démarche, essentielle.

18. Matériau de l'étude. L'étude présentée a été réalisée à partir d'une méthodologie la plus objective possible. Après élaboration d'un questionnaire par un comité de pilotage, ce questionnaire a été envoyé, après validation par le commanditaire, aux différentes équipes compétentes des pays intéressés, dans l'espoir d'obtenir des renseignements qui soient de première main, toute étude comparative souffrant par elle-même de ce handicap. Après réception des questionnaires renseignés, l'équipe de rédaction a élaboré un plan et rédigé le rapport final. Il va de soi que plusieurs problèmes techniques méritent d'être signalés : d'une part, l'importance des réponses a varié d'un pays à l'autre, dans la mesure où les connaissances scientifiques et techniques ne sont pas identiques ; d'autre part, la langue a constitué un barrage évident : le français et l'anglais ont été les langues de travail. Mais les termes, dans le domaine juridique, revêtent une telle importance qu'une incertitude ou une approximation dans une traduction peut conduire à un contresens. Les données qui

figurent dans ce document sont, pour l'essentiel, issues des réponses aux questionnaires, complétées, dans la mesure du possible, par des sources électroniques.

19. Plan de l'étude.

La plan de l'étude retenu a mis l'accent sur les missions, dans une perspective éventuelle de privatisation de certaines d'entre elles, la privatisation des structures suscitant des commentaires plus nuancés.

I. LES SYSTEMES

A. LES FONCTIONS DES DOCUMENTATIONS RELATIVES A LA PROPRIETE IMMOBILIERE

On observe deux constantes et une variable.

20. Constantes. Tous les pays étudiés ont en commun d'avoir organisé la description géographique des propriétés immobilières, et de les avoir répertoriées fiscalement.

La description géographique, tout d'abord, prend appui sur **un descriptif cartographique (ou plan cadastral)**. Il consiste en un dessin méthodique qui permet la localisation, l'identification, la délimitation et l'arpentage des parcelles.

La systématisation fiscale, ensuite, repose sur l'établissement corrélatif d'une **liste des propriétaires des parcelles (registre cadastral ou matrice cadastrale)**. Ce document est parfois subdivisé, notamment en fonction des découpages territoriaux ou administratifs de l'Etat. Il ne peut pas, à lui seul, faire naître de droits. Ce document n'a pas de force probante (sauf en matière fiscale). Il s'agit d'une documentation à caractère technique, qui ne peut fournir qu'une simple présomption, un indice de propriété.

21. Variable. Selon les pays, la documentation strictement juridique relative à la propriété immobilière est susceptible d'être organisée selon deux types de registres suivant la fonction qui leur est assignée.

Tantôt **un registre de publicité foncière**, qui a pour seul objet de rendre opposables aux tiers les actes relatifs aux biens immobiliers.

Tantôt **un registre de la propriété foncière**, destiné à assurer une véritable certification de la propriété, faisant preuve à elle seule. Toutefois, il est généralement admis que le juge chargé des questions foncières peut remettre en cause la valeur du titre.

1°. LES DESCRIPTIFS CARTOGRAPHIQUES

a. Méthodologie classique

22. Plan parcellaire. Les propriétés foncières sont individualisées sous la forme de parcelles, la parcelle étant définie comme une portion de terrain d'un seul tenant, située en un même lieu-dit et appartenant à un même propriétaire (les termes de “ lots de propriété ” ou de “ îlot de propriété ”, parfois utilisés, recouvrant la même notion) ; la parcelle est représentée sur le plan par ses limites.

Ces parcelles sont représentées suivant leur situation relative sur le terrain, c'est-à-dire leur localisation, et en indiquant leurs limites ainsi que les édifices et particularités topographiques qui s'y trouvent, sur un plan dressé à une échelle appropriée.

23. Numérotation des parcelles. Le plan cadastral identifie chaque parcelle par l'apposition du numéro caractéristique de la parcelle. Chaque parcelle ne peut recevoir qu'un unique numéro, ce numéro étant constamment utilisé pour identifier le bien, tant dans les registres cadastraux proprement dits, c'est-à-dire, l'ensemble des registres “ techniques ”, que dans les registres fonciers (sur ces derniers, cf. infra). La technique de numérotation des parcelles diffère selon les Etats.

Soit il s'agit d'une numérotation par zone territoriale couverte.

Ainsi, pour la **France**, le plan cadastral de chaque commune est subdivisé en “ sections ”, toute parcelle reçoit un numéro cadastral par section ; ainsi, chaque parcelle est identifiée par l'indication de la commune sur le territoire de laquelle elle est située, la désignation de la section (ex. : “ section A ”) et le numéro attribué, ce numéro étant généralement fixé selon la situation géographique du bien (ex. : la parcelle 102 jouxte la parcelle 103 de la même section).

Une même solution a été retenue en **Roumanie** où la numérotation des parcelles s'effectue, pour chaque territoire administratif, de 1 à l'infini, en suivant l'ordre dans lequel les biens sont déclarés à l'enregistrement.

Soit il s'agit de l'attribution d'un numéro unique pour l'ensemble du territoire, ce numéro unique constituant alors l'élément d'identification de la parcelle, voire du bien considéré. La **Bulgarie** a adopté le numéro d'identification spécifique non seulement pour chaque parcelle, mais également pour chaque bâtiment, et même, pour chaque “ objet spécifique de bâtiment ”. Ce numéro d'identification est composé d'une première série de chiffres rattachant la propriété à un territoire, d'une deuxième série correspondant au numéro du département cadastral, d'une troisième série indiquant le numéro de la propriété foncière, d'une quatrième série correspondant au numéro du bâtiment et enfin, d'un numéro correspondant à “ l'objet spécifique du bâtiment ”.

Pour la **Grèce**, un numéro unique caractérise chaque parcelle. Ce numéro est en corrélation avec la division administrative du pays (deux chiffres identifient la Préfecture, deux pour la municipalité, deux pour l'arrondissement ou le département municipal, deux pour les îlots de propriété, trois chiffres pour les parcelles ; lorsqu'un même bâtiment est divisé par appartement, un numéro complémentaire identifie chaque appartement).

De même, pour la **Hongrie**, Etat pour lequel le registre de propriété et le registre des terres ont été fusionnés en 1972, un numéro unique identifie chaque parcelle. La loi définit précisément les règles d'attribution de ce numéro unique d'identification.

Soit encore, il peut s'agir de l'attribution simultanée d'un nom et d'un numéro, la jonction des deux permettant une identification infaillible du bien.

En **Suède**, chaque parcelle est ainsi identifiée par un nom et un numéro : municipalité / quartier / groupe de maisons / numéro d'unité.

24. Contenu habituel. En règle générale, les descriptifs cartographiques reproduisent :

- le nom de l'unité territoriale de rattachement ou de la division administrative de cette unité (commune...);
- l'indication de la section (ou selon les législations, du “ district ”), voire de la partie de section, où se trouve localisée la parcelle ;
- les limites parcellaires ainsi que le numéro cadastral attribué à chaque parcelle avec, pour certains plans, des précisions relativement à ces limites (telles que bornes, clôtures ou fossés, signes de mitoyenneté ...);

- les bâtiments, quel que soit leur usage ;
- les voies d'accès (chemins, rues, routes, places...) ainsi que leur dénomination ;
- les voies d'eau naturelles et artificielles ainsi que leur dénomination s'il y a lieu ;
- les lieux-dits, hameaux, villages ;
- l'orientation du plan et, éventuellement les quadrillages ayant servi à le dresser.

25. Précisions relatives aux zonages. La documentation cartographique peut également faire apparaître un zonage du territoire concerné :

- Zones protégées : réserves naturelles, patrimoine bâti ...
- Zones réservées à l'habitat ;
- Zones réservées à une activité déterminée : agricole, industrielle ou commerciale, zone " de loisirs " ;
- Zones à usage public ;
- Zones de ressources naturelles ;
- Zones réservées à la Défense du territoire ;
- Zones de stockage, de tri et de retraitement des déchets...

26. Tenue et mise à jour. La prise en compte d'un bien en vue de revoir ou de mettre à jour les descriptifs cartographiques est tantôt occasionnelle, tantôt systématique. Elle est occasionnelle lorsqu'elle est effectuée à la demande des intéressés, ainsi à l'occasion d'un partage successoral en nature ou de toute autre division parcellaire (à la suite d'une cession à titre onéreux par exemple).

Il se peut qu'en ce cas des géomètres privés, sans aucun lien avec la structure en charge du descriptif cartographique, soient susceptibles d'intervenir ; tel est le cas, notamment, en **France** et en **Roumanie**.

Elle est systématique lorsque l'autorité compétente procède à une révision méthodique de tout ou partie (selon un découpage prédéterminé) du territoire concerné.

b. Technologies contemporaines

27. Numérisation. Dans la plupart des pays, le descriptif cartographique est informatisé ou en cours d'informatisation, dans l'esprit d'en fournir l'accès en ligne à tout intéressé.

A cet égard, la numérisation du dispositif cartographique ainsi que sa divulgation sont **plus ou moins avancés** suivant les pays. Il n'est pas à exclure que la numérisation soit précisément la plus perfectionnée dans les pays qui ont entrepris le plus tard de construire ou de reconstruire leur descriptif cartographique.

Ainsi la **Lettonie** a-t-elle achevé de fournir l'accès en ligne aux fichiers ouverts à la consultation du public. Peuvent ainsi être obtenues par Internet, outre des informations sur des bien immobiliers, des fragments de cartes cadastrales, avec la mention graphique des biens considérés.

Les données du cadastre et du registre foncier sont regroupées dans un système informatique unifié, les données sur les parcelles et sur les constructions étant désormais reliées.

De même, la **Lituanie** a mis en place depuis une dizaine d'années un système informatisé regroupant les données sur les biens immobiliers. Le réseau informatique couvre la totalité du pays et relie les comtés et les districts à la base de données centrale. Il paraît ainsi possible d'effectuer l'enregistrement informatisé de n'importe quel bien immobilier dans tout bureau de service aux usagers sur l'ensemble du territoire lituanien.

En **Suède**, de nombreuses informations sont accessibles par la voie de l'Internet, spécialement des recherches de biens immobiliers ou des informations cadastrales (y compris des cartes).

Pour d'autres Etats, cette numérisation est **en cours**.

La **Belgique** a débuté la numérisation du plan parcellaire cadastral en 2001. L'objectif était de permettre la consultation de la cartographie sur Internet à la fin de l'année 2004.

La mise en place de l'informatisation du traitement des données relatives aux matrices cadastrales a été achevée en 2000.

En **France**, la numérisation des registres hypothécaires et cadastraux est réalisée. La numérisation du plan cadastral est en cours. La gestion manuelle du plan est progressivement remplacée par une gestion informatisée pour la consultation, la mise à jour et la diffusion d'informations. Une fois la numérisation du plan cartographique achevée, celui-ci sera proposé sur l'Internet (ce qui est prévu pour fin 2005).

L'informatisation du système hongrois d'enregistrement, système uniformisé à partir de 1972, a commencé dans la deuxième moitié des années 1990, avec le support de programme "Phare Aid" de l'Union européenne.

En revanche, d'autres pays apparaissent de ce point de vue davantage **en retard** dans la numérisation des informations cadastrales, et, par voie de conséquence dans leur accessibilité par Internet.

Pour la **Pologne**, l'informatisation de la documentation cadastrale paraît peu avancée puisqu'il est désormais "conçu" de conserver le registre cadastral sur support informatique.

De même, en Roumanie, aucun moyen de diffusion de l'information par Internet n'est opérationnel au niveau national.

Pour **Chypre**, il ne semble pas non plus que la numérisation des données cadastrales soit en cours.

2°. LA DOCUMENTATION LITTERALE A FINALITE FISCALE OU TECHNIQUE

28. Présentation. Cette documentation se compose de différents registres accompagnant le descriptif topographique, et permettant d'identifier les propriétaires des parcelles délimitées par le plan. Cette documentation est très généralement informatisée sous forme de "fichiers" (tels que "fichiers des propriétaires", "fichiers des propriétés bâties", "fichiers des propriétés non bâties"...).

Selon les Etats, la dénomination utilisée est assez variable concernant cette documentation :

- "Matrices cadastrales" (celles-ci sont à finalité fiscale exclusivement ; cette dénomination se retrouve notamment pour la **France** et la **Belgique** ; ces "Matrices

cadastrales ” indiquent l’identité des propriétaires fonciers pour chaque territoire identifié sur le document cartographique) ;

- “ Registre de propriété foncière ” (en **Hongrie**, les différents registres existant avant 1972, registre “ de propriété ” et registre “ des terres ” ont été fusionnés à compter de cette date en un système uniforme dit “ d’enregistrement des terres ”) ;
- “ Registre cadastral ” (**Bulgarie, Roumanie**) ;
- “ Registre des autorités fiscales ” (**Suède**) ...

29. Contenu. La documentation littéraire accompagne la documentation cartographique proprement dite. Il s’agit d’éléments descriptifs afférents à chaque parcelle, spécialement :

- mention de l’usage ou de la nature de la parcelle (terre agricole, forêt, marais...) ;
- identification du propriétaire “ apparent ”, c’est-à-dire celui qui semble être le véritable propriétaire du bien (lequel assume le paiement de l’impôt foncier), sans que ces indications puissent être déterminantes sur la question de savoir si, en réalité, il est le véritable propriétaire du bien, les indications des registres seulement “ techniques ” ou fiscaux ne constituant que des indices quant à la propriété du bien

30. Finalité fiscale. Une telle documentation est en effet directement utilisée pour asseoir les impôts fonciers. Elle ne reçoit aucune valeur juridique au regard du droit de propriété. En d’autres termes, elle ne peut établir le droit de propriété (sur la question du rôle de la documentation cadastrale quant à la preuve de la propriété immobilière, cf. infra). L’inscription sur ces documents, généralement dénommés “ registres ”, en qualité de “ propriétaire ” ne vaut pas titre de propriété.

31. Banque de données. Cette documentation est un outil précieux d’information. A ce titre, elle peut constituer une sorte de “ banque de données ” consultée par d’autres services de l’Etat. Les indications recueillies sont en particulier fréquemment utilisées par

les services de l’Etat, pour la mise en œuvre de certaines procédures nécessitant l’identification précise des propriétaires concernés :

- en matière d’expropriation pour cause d’utilité publique ;
- en vue des opérations de remembrement ;
- pour la délivrance d’autorisations administratives (par ex. la délivrance de permis de construire) ;
- en matière de redistribution des terres agricoles (redistribution de terres coopératives...) ;
- afin d’opérer un contrôle sur les surfaces d’exploitation agricole.

3°. LA DOCUMENTATION LITTERALE AFFERENTE A LA PROPRIETE IMMOBILIERE

32. Distinction fondamentale. Les pays européens se partagent à cet égard en deux groupes suivant les finalités assignées à la documentation sur la propriété et qui consistent tantôt dans la publicité foncière, tantôt dans l’enregistrement de la propriété foncière.

a. Les fonctions des registres de publicité foncière

33. Simple mesure de publicité. Pour un premier groupe de pays, l’inscription en qualité de propriétaire sur un registre de la propriété immobilière **ne constitue pas en soi une preuve de la propriété foncière**. Pour ces pays, on ne peut parler que de registres publics de “ publicité foncière ”.

Dans ces systèmes, l’Etat n’intervient aucunement dans la preuve du droit de propriété. Il assure seulement la publicité des actes relatifs au droit de propriété et la tenue d’un dispositif désignant la propriété la plus vraisemblable.

Par conséquent, les documentations relatives aux immeubles ne constituent pas la preuve du droit de propriété : elles ne font que décrire une opération juridique de nature à

affecter le droit de propriété. La preuve de l'existence même du droit pèse sur celui qui se prétend propriétaire.

A propos de ces systèmes, l'expression parfois utilisée pour les qualifier est celle de “ cadastres non juridiques ”).

Se rattachent notamment à ce type les systèmes sous influence napoléonienne (**Belgique, France, Italie**).

En ce qui concerne la **France**, pour des raisons historiques, le système du Livre foncier s'applique à titre dérogatoire dans deux départements (une loi allemande du 31 mars 1884 a introduit le système du Livre foncier pour les départements d'Alsace et de Moselle, ces départements étant alors incorporés à l'Allemagne ; le dispositif a été conservé, pour l'essentiel, en 1924 lorsque le droit français a été officiellement réintroduit pour ces départements).

Le système anglo-saxon, qui s'est longtemps rattaché à ce type de documentation, lui a substitué un système d'immatriculation des propriétaires, système mis en place progressivement, au fur et à mesure des cessions de biens immobiliers.

34. Opposabilité aux tiers. La publicité foncière constitue alors seulement un instrument **d'opposabilité de l'acte juridique qui affecte la propriété** : si deux personnes détiennent, par exemple, d'un même auteur et sur un même immeuble, un acte translatif de la propriété (ou de tout autre droit réel que la propriété) le “ titre ” qui a été publié le premier auprès de l'Administration chargée de cette fonction prévaut sur tout autre.

Si le titre de propriété régulièrement publié est nul, la publication ne lui confère aucune valeur probatoire.

En **France**, ce sont les bureaux des hypothèques (c'est-à-dire, soit les conservations des hypothèques pour la plus grande partie du territoire, soit les bureaux du juge du Livre Foncier en Alsace-Moselle).

Pour la **Belgique**, ce sont les bureaux des hypothèques qui assurent la publicité envers les tiers. Toutefois, ne sont transcrits sur les registres hypothécaires que des actes entre vifs visant à transférer ou à établir des droits réels immobiliers autres que des privilèges et hypothèques.

b. Les fonctions des registres de la propriété foncière

35. Véritable preuve de la propriété. Pour tous les autres pays entrant dans le champ de l'étude, l'inscription d'un bien au Registre Foncier a valeur de preuve de propriété. Cette valeur probante est plus ou moins décisive selon le degré d'ouverture des possibilités de rectification des registres admises par la législation de l'Etat considéré.

Il en va ainsi de l'**Allemagne**, la **Bulgarie**, l'**Espagne**, la **Finlande**, la **Grèce**, la **Hongrie**, la **Lettonie**, la **Lituanie**, la **Roumanie**, la **Pologne**, le **Royaume-Uni**, la **Slovaquie** et la **Suède**.

Pour **Chypre**, le système cadastral est celui de "l'enregistrement" des titres de propriété. Mais il ne semble pas qu'il existe un véritable "Registre Foncier", au sens technique, c'est-à-dire un registre pour lequel, dès lors qu'une personne est inscrite comme propriétaire, elle est alors réputée être propriétaire véritable du bien considéré, la preuve de la propriété pouvant être établie sur la seule production du titre (sur cette question, cf. infra).

*** Degrés dans la valeur probatoire des registres de la propriété foncière.**

36. Principe. L'inscription sur le registre en qualité de propriétaire constitue en soi la preuve de la propriété. Le document délivré par l'Administration constitue un véritable **titre de propriété pour la personne inscrite en qualité de propriétaire**. Au demeurant la mise en œuvre du principe diffère suivant qu'il est appliqué de façon absolue ou tempérée.

37. Application absolue du principe. Dans certains pays, peu nombreux en Europe, qui appliquent ce principe dans toutes ses conséquences, ce titre est délivré à la suite **d'une procédure d'immatriculation des immeubles**.

Toute personne qui se prétend propriétaire d'un bien immobilier sollicite l'immatriculation de ce bien. La procédure débute par une phase de vérification des droits qui consiste dans une enquête prenant appui sur les données concrètes du terrain, sur les témoignages de personnes intéressées (notamment les voisins), sur les actes notariés ou tout autre document.

A l'issue de cette phase de vérification des droits, un titre de propriété est dressé et conservé par un service de l'Etat. Ce n'est qu'un duplicata de cet original qui sera remis

au propriétaire. Ce duplicata devra être présenté par la suite pour toute opération juridique afférente à l'immeuble.

Dans les Etats où la logique de ce système est poussée à l'extrême, une fois cette procédure d'immatriculation réalisée, le passé de l'immeuble se trouve en quelque sorte anéanti. **Un titre de propriété pratiquement inattaquable** est constitué. Il en résulte alors deux conséquences : d'une part, aucune preuve ne peut plus être alléguée contre le titre ainsi émis ; d'autre part, la prescription acquisitive (ou "usucapion") est par principe exclue, le transfert du droit de propriété ne pouvant plus s'opérer qu'au vu de l'acte et par une mention sur le titre foncier (reproduite sur les duplicatas délivrés).

38. Conséquence : force probante quasi absolue. Pour ces Etats, le Registre Foncier (ou "Livre Foncier") a une **force probante quasi absolue**, puisque l'Administration compétente peut délivrer un titre officiel garanti par l'Etat, qui constitue un véritable "titre de propriété". Une fois la procédure d'immatriculation achevée, seules les erreurs matérielles ou les déclarations d'origine inexacts peuvent être rectifiées.

Pour la **Lettonie**, seule la propriété foncière inscrite au Registre (ou "Livre") foncier octroie au propriétaire des droits de propriété à part entière. Tant que les droits d'une personne sur un bien immobilier ne sont pas enregistrés, sur le Registre foncier, le prétendu propriétaire ne pourra pas faire valoir de droits à l'égard de toute autre personne. En outre, la procédure mise en place à partir de 1991 rend l'immatriculation obligatoire. Tout changement ultérieur de propriété doit ensuite être enregistré au Registre foncier. Un "titre" ou droit de propriété est alors créé, titre garanti par l'Etat.

En **Lituanie**, à l'occasion de la procédure d'enregistrement auprès du Centre des Registres, les décisions des administrateurs territoriaux de l'enregistrement, c'est-à-dire des antennes locales du Centre des registres, peuvent être contestées pendant un délai d'un mois à compter de la date à laquelle elles ont été rendues auprès de l'administrateur central, c'est-à-dire le Centre des Registres. Les éventuels désaccords concernant des biens immobiliers seront tranchés par la Cour territorialement compétente. Une fois ce délai écoulé, une contestation n'est plus recevable, sauf circonstances exceptionnelles. Par la suite, les informations délivrées par le Centre des Registres suffisent pour établir incontestablement des droits d'une personne déterminée sur le bien immobilier considéré. Si une erreur commise lors de l'enregistrement se révèle postérieurement, la victime de cette erreur ne peut recevoir, le cas échéant, qu'une indemnisation.

Pour le **Royaume-Uni**, les titres délivrés d'une part par le Land Registry (cadastre de l'Angleterre et du Pays de Galles) et d'autre part, par le "Registers of Scotland" pour l'Ecosse, sont de véritables titres constitutifs de propriété garantis par l'Etat. Le "Land Registry" propose un "titre absolu" ("absolute freehold" ou "absolute leasehold") garanti par l'Etat si le propriétaire qui demande l'inscription au Cadastre (qui tient lieu de registre foncier) a convaincu le Land Registry de son droit au titre de propriété sur un bien déterminé².

La **Slovaquie** paraît a priori se rattacher à ce principe car toute information provenant du Cadastre est considérée comme précise et justifiée. Une procédure administrative de rectification est cependant prévue ; il s'agit donc d'une application plus souple du principe (cf. infra).

La **Hongrie**, qui applique une procédure obligatoire d'enregistrement de tous les actes et droits afférents à un bien foncier, paraît également avoir mis en place une application moins stricte du principe, même si l'Etat garantit l'exactitude des informations contenues dans le registre de propriété foncière (cf. infra).

39. Application tempérée du principe. Pour certains des Etats ayant retenu comme principe la technique du Registre Foncier, il est admis que le juge chargé des questions foncières peut remettre en cause la valeur du titre dans certaines circonstances autres que l'erreur matérielle.

40. Conséquence : présomption simple de propriété. Dans ces Etats, l'enregistrement sur le Registre (ou le "Livre") Foncier permet encore de bénéficier d'une présomption de propriété ; cependant, il ne s'agit que d'une **présomption simple**. Autrement dit, il est possible d'établir la preuve contraire, c'est-à-dire de prouver qu'une autre personne que celle qui est inscrite sur le Registre Foncier est, en réalité, véritable propriétaire. Cette preuve doit être administrée par voie judiciaire, au moyen d'une action portée devant le juge civil.

A **Chypre**, où a été mis en place en 1946 un système d'enregistrement cadastral des propriétaires, si le titre de propriété enregistré constitue une preuve de la propriété

²²Pour cela, une véritable "enquête" préalable doit être réalisée : un rédacteur de propriété enquête sur l'histoire du bien sur une période de plus de 15 ans en s'appuyant sur tous documents relatifs au titre, contrats de vente, référence aux servitudes, avis d'un avocat... ; si certains documents permettant de reconstituer cet historique font défaut, selon les circonstances, le Land Registry ne délivrera pas un titre absolu, mais un titre de moindre valeur.

immobilière, cette preuve peut être combattue par la production d'autres titres ; le système mis en place implique que l'enregistrement cadastral ne constitue qu'une présomption simple de propriété car aucune procédure préalable de vérification du titre présenté à l'enregistrement ne paraît avoir été prévue ; il semble d'ailleurs que de nombreuses parcelles aient été enregistrées sans titres légaux ou ont fait l'objet d'une prescription acquisitive.

Pour l'**Espagne**, l'inscription d'un acte dans le Registre Foncier donne lieu à une certification cadastrale ; l'inscription d'un bien au registre foncier a donc valeur de preuve de propriété ; l'authenticité conférée par la loi à cet enregistrement n'exclut pas la possibilité de remettre (par voie judiciaire) cette authenticité en question notamment à partir de documents publics ou privés, de témoignages, d'inspection ordonnées par un juge.

Pour la **France**, et s'agissant des départements d'Alsace-Moselle, le Livre Foncier fait preuve ; les éventuelles contestations quant aux mentions du Livre Foncier doivent être portées devant le juge civil.

Le système cadastral grec a été réformé en 1986 et 1998. Les missions auparavant assurées par les "bureaux des hypothèques" ont été transférées à des "bureaux cadastraux" fonctionnant sous la tutelle d'un organisme étatique (Organisme Hellénique pour le Cartographie et le Cadastre "O.K.X.E."). Ce dernier assure la centralisation des informations cadastrales. Le système cadastral rénové repose sur le principe "du contrôle et de la légalité des titres constitutifs". Selon l'article 2 de la loi 2308/95, toute personne propriétaire d'un bien immobilier en **Grèce** a l'obligation de déposer une déclaration au Cadastre National. Des poursuites judiciaires sanctionnent cette obligation. Cette déclaration va permettre l'enregistrement du droit de propriété (ou de tout autre droit réel immobilier. Cette inscription sur les registres cadastraux assure la protection définitive et irrévocable des titres de propriété. Une procédure de contestation judiciaire a été mise en place simultanément. Elle est prescrite au-delà d'un délai de 5 ans.

La législation allemande paraît se rattacher à cette tendance en ce qu'elle prévoit que le "registre foncier" corrobore le statut légal de toute propriété foncière ; le registre foncier bénéficie du principe de "foi publique" : tout ce qui y est enregistré relativement à un bien est présumé correct mais il est possible d'obtenir judiciairement une rectification du registre foncier si une erreur dans ses mentions peut être prouvée.

Il semble en être de même au **Portugal** : la preuve de la propriété foncière est assurée seulement par le Registre de la Propriété Foncière ("Registo Predial"). Mais le registre

peut être contesté devant les juridictions civiles en cas d'erreur ou d'inexactitude des faits ou des documents à la base des inscriptions sur le registre.

En **Pologne**, les informations émanant des registres fonciers suffisent à prouver l'existence d'un droit réel sur un bien foncier. Néanmoins, toute erreur dans un registre foncier peut être rectifiée à la demande de l'intéressé. Ce dernier devra établir le droit auquel il prétend par tout document approprié. Il convient de relever que la preuve de la propriété, en **Pologne**, peut résulter soit d'un acte notarié, soit de la production d'extraits des registres fonciers.

Pour la **Roumanie**, la preuve de la propriété immobilière dépend d'une alternative. Soit le bien concerné n'est pas encore enregistré, par exemple parce qu'il s'agit d'une restitution foncière : un titre est alors émis par les autorités compétentes à l'occasion de cette restitution ; ce titre a valeur légale et sert à l'inscription sur le registre foncier notamment. Soit le bien a déjà fait l'objet d'un enregistrement : la preuve de la propriété sera fournie par la production conjointe, d'une part de l'acte notarié, d'autre part d'un extrait du Registre Foncier (qui reçoit une durée de validité très brève : 24 heures).

La **Slovaquie** pratiquant le système " d'enregistrement de titre ", les mentions du cadastre sont les seules informations prises en compte pour justifier un droit de propriété, lors de toute enquête. L'information délivrée par le cadastre est acceptée comme " justifiée ". En d'autres termes, cette information n'a pas besoin d'être corroborée par d'autres éléments. Cette information peut être délivrée soit sous la forme d'un extrait de la " Lettre de Propriété " signée par le Cadastre, soit d'un extrait du Registre Foncier, également authentifié par les services du Cadastre. Il semble toutefois que la preuve de l'existence d'un droit de propriété sur un bien immobilier puisse également être établie, le cas échéant, par la production d'autres documents écrits, spécialement lorsque le bien a été transmis par voie de succession, par la production de certificats d'héritage. Cette transmission par héritage n'exclut pas l'obligation de faire enregistrer l'acquisition du bien.

Un système analogue existe en **Hongrie**. Tout changement affectant un bien foncier doit faire l'objet d'une déclaration auprès des services cadastraux dans un délai de trente jours. Les propriétaires doivent également déclarer et documenter tous les changements de limites de cultures. Une fois la procédure d'enregistrement des actes et des droits afférents à un bien immobilier réalisée, et passé le délai de contestation (soit trente jours), l'Etat garantit l'exactitude des informations contenues dans le registre de propriété foncière. Néanmoins, une décision d'un juge pourrait ensuite permettre une éventuelle

rectification des données du registre lorsque la possession prolongée d'un bien immobilier a conduit à l'acquisition de la propriété de ce bien par le possesseur (sur cette question, cf. infra §45).

41. Particularisme. Le système finlandais ne s'inscrit véritablement dans aucune de ces catégories puisqu'en **Finlande**, tout transfert du droit de propriété doit faire l'objet d'une demande d'enregistrement auprès des services judiciaires, plus précisément la Cour locale de district. C'est la Cour qui notifiera l'accord d'enregistrement du titre auprès de l'antenne locale du cadastre. Une fois que la Cour a confirmé un droit de propriété, la “ démarcation officielle ” du bien peut être inscrite au Cadastre.

L'originalité du système finlandais repose donc **sur un contrôle juridictionnel préalable**, intervenant avant toute mutation affectant le bien immobilier. A l'occasion d'une demande d'enregistrement, des contestations pourraient, le cas échéant, être examinées par le juge judiciaire puisque des “ réunions d'inspection cadastrale ” sont tenues sur le terrain en présence des intéressés.

Une fois le titre translatif de propriété enregistré, la rectification d'une erreur portée sur le Registre foncier demeure néanmoins possible ; elle relève de la compétence de la Cour locale.

*** Corrélation entre la valeur probatoire de l'inscription sur les registres de la propriété foncière et la possibilité d'une prescription acquisitive**

42. Cohérence entre usucapion et rôle du Registre Foncier. La possibilité d'acquérir la propriété d'un bien immobilier par possession prolongée et circonstanciée (c'est-à-dire par prescription acquisitive, encore appelée “ usucapion ”) apparaît directement liée au rôle conféré au registre dans lequel sont inscrits (ou enregistrés ou immatriculés, selon les cas) les “ titres de propriété ” (autrement dit, les actes sous seing privé ou les actes rédigés en la forme authentique par un Officier Public compétent), établissant un transfert de droit réel relativement à un bien immobilier.

Le rôle de ce registre est lui-même en corrélation directe avec les modes de preuve de la propriété foncière.

43. Premier système. Pour les pays retenant la liberté de la preuve du droit de propriété et où les registres publics visent seulement à assurer la publicité foncière, la prescription acquisitive est reconnue comme un mode d'acquisition autonome de la propriété immobilière.

En **Belgique**, la prescription acquisitive permet l'obtention du droit de propriété. Mais la propriété ainsi acquise ne sera opposable aux tiers qu'une fois la décision judiciaire établissant cette prescription acquisitive transcrite sur les registres hypothécaires.

En **France**, la même solution prévaut. Dès lors que la prescription est acquise (soit par 10 ou 20 ans selon la situation géographique de l'immeuble si le possesseur détient un "juste titre" et s'il est "de bonne foi", soit par 30 ans dans tous les autres cas), elle emporte présomption de propriété. La prescription acquisitive sert alors de preuve irréfutable (bien qu'elle soit arbitraire) à la propriété foncière (car c'est une présomption légale irréfragable, cf. l'article 1350 du Code civil français). La prescription acquisitive est un mode d'acquisition de la propriété (article 712 du Code civil). Une décision judiciaire constatant la prescription acquisitive (ou "usucapion") devra être publiée à la conservation des hypothèques.

44. Second système. A l'opposé, partout où il existe un Registre (ou "Livre") Foncier sur lequel sont enregistrés les propriétaires des parcelles, et où cette inscription emporte présomption de propriété (même s'il s'agit d'une présomption simple qui peut donc être combattue par la preuve d'une erreur sur l'identité du propriétaire d'une parcelle), la prescription acquisitive de la propriété ne devrait pas être admise : dans ces systèmes, l'inscription au Registre Foncier est véritablement **constitutive de droit**.

Ainsi, en droit allemand, l'inscription sur le "Livre Foncier" établit la propriété et la prescription acquisitive n'est pas connue.

De même, pour la **Finlande** où existe un Registre Foncier, l'acquisition de la propriété par possession prolongée apparaît abandonnée.

En **Lettonie**, une fois l'immatriculation d'un bien foncier effectuée par l'une des unités territoriales du Registre Foncier, une nouvelle demande d'immatriculation ne pourra plus être formulée par une autre personne, y compris par ceux qui auraient pu prétendre à une restitution des terres. Le terrain n'est plus alors considéré comme "disponible".

Il semble qu'en **Suède**, même si l'acquisition par possession n'est pas explicitement exclue, ce mode d'acquisition de la propriété est tombé en désuétude.

45. Tempérament. Il est à noter toutefois que pour différents Etats dans lesquels l’inscription sur le Registre Foncier n’établit qu’une présomption simple de propriété, il n’y a pas corrélation entre l’existence du Registre Foncier et l’impossibilité d’acquérir la propriété immobilière par prescription.

Ainsi, en **Bulgarie**, la loi prévoit explicitement (depuis 1991 avec la loi dite “ Loi sur la propriété ”) que toute personne physique ou morale répondant aux caractéristiques d’un propriétaire de biens peut obtenir un droit de propriété par prescription de 10 ans. Cette acquisition donne lieu, sur requête de l’intéressé et à la suite d’une procédure judiciaire, à la rédaction d’un acte notarié lui-même soumis à la procédure d’enregistrement sur le Registre Foncier. Il convient toutefois de noter que pour la Bulgarie, le Registre Foncier est en cours d’élaboration.

De même, en **Espagne**, l’inscription en qualité de propriétaire dans le Registre Foncier constitue un “ titre de propriété à toute épreuve ” c’est-à-dire que cette inscription a valeur de preuve de propriété. Le droit espagnol admet néanmoins la prescription acquisitive du droit de propriété selon les cas par un délai de 21 ans (en cas de “ bonne volonté ” du possesseur dudit bien) ou de 30 ans (en cas de “ mauvaise volonté ” du possesseur).

En **Hongrie**, l’enregistrement foncier confère l’authenticité aux droits et aux actes régulièrement enregistrés. Les personnes physiques et les organismes institutionnels (banques, cours de justice...) doivent accepter les copies authentiques des titres de propriété. Cependant la possession prolongée d’un bien immobilier peut permettre l’acquisition de la propriété du bien. Le temps minimal requis est de dix ans. La prescription acquisitive constatée judiciairement devra elle-même donner lieu à enregistrement dès lors que la décision de justice constatant cette prescription acquisitive ne sera plus susceptible de recours.

Le Code civil portugais (article 1316) prévoit également de façon explicite l’usucapion comme mode d’acquisition de la propriété.

En **Pologne**, la jouissance du bien comme un véritable propriétaire pendant une période de 30 ans permet l’acquisition (donc, par prescription) d’un droit de propriété sur le bien ainsi possédé. Il existe même une prescription abrégée de 20 ans lorsque le possesseur a été de “ bonne foi ”. Le cumul de possession est possible : l’actuel possesseur d’un bien peut cumuler

S'agissant du **Royaume-Uni**, avant la nouvelle loi de 2002³ (“ Land Registration Act 2002 ”), une personne qui occupait une propriété sans l’approbation ni l’opposition du propriétaire, pendant au moins 12 ans, pouvait en acquérir le titre enregistré.

Avec le nouveau dispositif, ce mode d’acquisition devrait progressivement disparaître. En effet, l’occupant sans titre d’un bien immobilier peut demander au Cadastre d’être inscrit sur le registre comme le propriétaire foncier de ce bien après 10 ans d’occupation. Mais, si une inscription existe déjà sur le cadastre, le Land Registry doit notifier la demande d’inscription de l’occupant au véritable propriétaire. Celui-ci dispose alors d’un délai de deux ans pour réagir et reprendre possession de son bien. Ce dispositif est mis en avant par les pouvoirs publics pour inciter les propriétaires fonciers à s’inscrire le plus rapidement possible au cadastre et à tenir leurs adresses à jour.

En **Slovaquie**, si une personne possède, dans les conditions prévues par la loi, un bien foncier pendant 10 ans, elle peut alors faire reconnaître l’existence d’un véritable droit de propriété à son profit auprès de l’instance juridique concernée.

A **Chypre**, qui connaît un système cadastral d’enregistrement sans qu’existe un véritable “ Registre Foncier ” établissant la propriété foncière, la prescription acquisitive apparaît comme l’un des modes légaux d’acquisition de la propriété.

46. Mise en œuvre de l’usucapion. Lorsque la prescription acquisitive est admise, les documents cadastraux de toute nature ne suffisent évidemment pas en eux-mêmes à établir la possession d’une personne sur un bien, ni, par voie de conséquence, à asseoir la prescription acquisitive. Il s’agit là en effet d’une question de fait. Ces documents peuvent cependant constituer l’un des indices permettant de démontrer devant le juge judiciaire la possession requise pour pouvoir prescrire.

Si la prescription acquisitive est établie par voie judiciaire, la décision judiciaire définitive fera l’objet d’une inscription ultérieure sur les registres immobiliers (selon les cas, registre de publicité foncière ou registre de la propriété foncière).

³ “ Land Registration Act 2002 ”, qui conduit à imposer la première inscription d’un bien immobilier au Cadastre s’il n’était pas encore inscrit auparavant, lorsqu’il y a transfert d’un titre de propriété (soit d’une propriété foncière libre, “ freehold ”, soit d’une tenure en bail à long terme, “ leasehold ”, s’il reste plus de 7 ans sur le bail).

B. LES STRUCTURES ADMINISTRANT LES DOCUMENTATIONS RELATIVES A LA PROPRIETE FONCIERE

1°) TYPE D'ORGANISATION

47. Cohérence fonctionnelle des structures. L'étude révèle que la diversité des fonctions dévolues aux divers documents relatifs à la propriété foncière s'est généralement traduite, du point de vue de l'organisation des structures chargées de l'administration de ces documents, par **une répartition fonctionnelle entre différentes structures**, même lorsque ces dernières relèvent de la même autorité supérieure.

Il convient toutefois de relever que cette sectorisation des missions, parfois critiquée, fait l'objet de réflexions, voire de réformes, dans plusieurs Etats.

Le cas le plus remarquable est sans doute celui de la **Belgique**. Cet Etat a opéré en 1998 une fusion des Administrations du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines en une seule Administration d'Etat (ACED) dépendant du Ministère des Finances. L'objectif affiché de cette fusion a été d'améliorer la gestion des informations relativement aux biens immobiliers. La sectorisation des missions entre différentes administrations est apparue comme une source de mauvaise gestion des compétences et des ressources humaines, de redondance d'information et de difficultés de transfert d'information. Seuls n'ont pas été intégrés dans cette administration unique les bureaux des hypothèques, faisant également partie du Ministère des Finances et chargés de la tenue des registres des hypothèques (transcription de tous les actes entre vifs transférant ou établissant des droits réels immobiliers autres que les privilèges et hypothèques).

L'ACED est composée d'une administration centrale (Bruxelles) et de services extérieurs. Dans un premier temps, les différentes administrations ainsi regroupées (cadastre, enregistrement, domaines) subsistent au sein de l'ACED. Il s'agit d'une phase transitoire. La fusion en une seule administration est trop récente pour en tirer des conclusions quant à l'amélioration de la gestion du système cadastral.

En **Allemagne**, il semble qu'une réflexion soit menée quant à un éventuel regroupement du Registre Foncier et du Cadastre.

48. Fréquence d'une organisation dualiste. L'organisation paraissant la plus fréquente des structures chargées des différentes missions " cadastrales " repose sur une dualité de structures.

D'un côté, le " service du cadastre " proprement dit, structure chargée de l'élaboration, de la conservation (mises à jour, numérisation...) du plan cadastral et des documents ou registres techniques de complément, fréquemment appelée " documentation cadastrale ". D'un autre côté, une structure chargée de la tenue d'un registre afférent à la propriété immobilière et dont la fonction varie selon les Etats. Tantôt il s'agit d'un registre de publicité foncière dont la fonction est d'assurer la seule publicité des actes relatifs aux biens immobiliers (transfert de propriété, constitution de droits sur les immeubles tels que les servitudes, les hypothèques et, plus généralement toute information relative à la situation juridique des immeubles) ; l'accomplissement des formalités de publicité foncière permettant d'assurer l'opposabilité aux tiers des actes ainsi publiés (cas de la **France** et de la **Belgique**). Tantôt il s'agit d'un registre de la propriété foncière, dont la fonction est d'assurer, outre la publicité des actes translatifs ou constitutifs de droits réels immobiliers à l'égard des tiers, une véritable certification de la propriété, l'inscription constituant alors à elle seule la preuve de la propriété du bien considéré (cas de l'**Allemagne**, de la **Belgique**, de la **Bulgarie**, de l'**Espagne**, de la **Finlande**, de la **Pologne**, de la **Slovaquie**, de la **Suède**).

49. Coordination dans les systèmes dualistes. Bien évidemment, lorsque deux structures distinctes sont en charge respectivement, de la " documentation cadastrale " proprement dite et du registre afférent à la propriété immobilière, il y a nécessité de coordonner les informations relatives à un même bien immobilier.

Une coordination rudimentaire consiste à attribuer à un même bien un numéro utilisable pour le repérage du bien à la fois sur le fichier immobilier ou le Registre Foncier et sur la documentation cadastrale.

Ainsi, en **Roumanie**, l'inscription sur le Registre Foncier repose sur un numéro directement identifiable au numéro cadastral et lié aux données cadastrales.

Ce premier mode de coordination peut être complété par une obligation légale de communication d'information entre la documentation cadastrale et le fichier immobilier.

Dans le système français, le Code Général des Impôts fait obligation de désigner les immeubles visés dans les actes soumis à la publicité foncière " d'après les données actuelles du cadastre " (article 870). Des extraits cadastraux doivent être remis à l'appui de toute demande de publication d'un acte ou d'un jugement translatif, déclaratif, constitutif ou extinctif d'un droit de propriété (et pour certains droits réels immobiliers). Le Code Général des impôts (articles 1402 à 1404) interdit en outre au service du

cadastre de prendre en compte une mutation afférente à un bien immobilier (et, par conséquent, de transférer les impositions correspondantes) avant sa publication à la Conservation des hypothèques. En outre, ces dernières informent systématiquement les services du cadastre de toute publication d'acte. Cette transmission sera prochainement automatisée par voie informatique. Ces règles visent à assurer une concordance rigoureuse entre le Fichier immobilier et le Cadastre proprement dit. De même, en **Belgique**, la transmission des données afférentes à une parcelle (à l'occasion d'une modification, tel qu'un changement de propriétaire), est assurée par l'envoi, par le bureau de l'Enregistrement, d'une fiche comportant les données nouvelles au cadastre.

La **Bulgarie** a imposé l'identification de tout bien immobilier par un numéro unique. Cet "identifiant", qui doit être utilisé pour la mise à jour des données du cadastre et celles du registre foncier, assure le lien entre les deux types de documentations.

50. Systèmes à structure unique. Certains Etats ont mis en place une structure unique pour mettre en œuvre l'ensemble des missions se rattachant à la gestion foncière.

A **Chypre**, une seule structure gère le système cadastral, le "Département du Cadastre et du Relevé Foncier". Il s'agit d'un Département public rattaché au Ministère des Affaires Intérieures de **Chypre**. Il a pour mission la prestation de services concernant les droits de propriété, l'enregistrement de tous les titres afférents à la propriété foncière, le transfert et l'hypothèque des propriétés foncières, l'estimation, réévaluée le cas échéant, de tous les biens fonciers et la gestion du parc foncier public. Ce Département est l'organisme officiel de l'Etat en matière de relevé foncier et de cartographie, il peut se voir confier n'importe quel service ayant trait à la propriété foncière.

En **Hongrie**, le "système d'enregistrement des terres" résulte de la fusion, en 1972, des structures gérant d'un côté, un registre de la propriété foncière et des taxes foncières et, d'un autre côté, un registre des terres. Il s'agit d'une structure complètement publique. Des bureaux de l'administration de l'enregistrement des terres sont présents dans les districts et les comtés (arrondissements).

Pour le **Royaume-Uni**, une seule structure assure à la fois la maintenance du plan cadastral, la tenue des registres techniques et l'immatriculation des biens immobiliers sur un registre de propriété : le "Land Registry". Toutefois, pour des raisons historiques, la compétence territoriale de cette structure est limitée à l'Angleterre et au Pays de Galles. Une structure analogue existe pour l'Ecosse : le "Registers of Scotland". Ce dernier administre toutes les questions relatives à la propriété foncière en Ecosse. Du point de

vue du fonctionnement interne, la “ Land Registry Executive Agency ” comporte un service cadastral proprement dit et l’agence responsable du registre des charges foncières. Il comporte un bureau central et 24 bureaux régionaux. Le “ Registers of Scotland ” est composé de plusieurs divisions, notamment le Cadastre (“ Land Register ”) et le “ Sasine Register ” (Registre des titres littéraux historiques)

Chacune de ces structures assure, pour le territoire relevant de sa compétence, l’intégralité des missions d’enregistrement et de délivrance d’informations relativement à la propriété foncière.

La **Lituanie**, jusqu’en 1997, avait deux systèmes distincts d’enregistrement des biens immobiliers : d’un côté, un système d’enregistrement légal du bien foncier en tant que terre, dirigé par le Service de la Planification des Sols de l’Etat et de la Géodésie (dépendant du Ministère de l’Agriculture et de la Forêt) ; d’un autre côté, un système légal d’enregistrement et d’inventaire des bâtiments, relevant du Ministère de la Construction et de l’Urbanisme. A partir de 1997, a été entrepris le regroupement de toutes les opérations concernant l’enregistrement des biens immobiliers et la mise à jour des données, dans un registre national unifié prenant appui sur un système informatisé très perfectionné. La structure unique administrant l’ensemble des données porte aujourd’hui le nom de Centre des Registres. Le public peut y réclamer à la fois, par exemple, des extraits de documents cadastraux proprement dits et un duplicata du certificat des droits de propriété portés au Registre Foncier.

En **Slovaquie**, l’organisme centralisateur de toutes les activités cadastrales, le système d’enregistrement foncier étant totalement intégré au registre cadastral, est l’Office de la Géodésie, de la Cartographie et du Cadastre de la République de **Slovaquie**.

Pour la **Suède**, un organisme unique a pour mission de contribuer à une utilisation efficace et durable des biens immobiliers, des terres et des eaux en **Suède**, le “ Lantmäteriet ”. ; il est lui-même composé de trois départements : les “ services cadastraux ” qui assurent, notamment, la tenue du Registre Foncier ; le Département des “ Renseignements Géographiques sur les Terrains ” ; le Département “ Metria ” (cf. infra). Toutes les informations afférentes à la propriété foncière sont d’ailleurs regroupées dans un registre global comprenant : des cartes ; des informations générales ; le Registre Foncier et le Registre des autorités Fiscales.

Sans aller jusqu’à la constitution d’une structure unique, certains Etats font dépendre d’une même autorité supérieure les deux organismes en charge, d’une part, de la documentation cartographique, d’autre part, du Registre Foncier.

Il en va ainsi en **Lettonie** où le Département du Registre Foncier dépend du Ministère de la justice ; le Service Foncier de l'Etat, habilité à la conservation des documents cadastraux proprement dits, est une institution d'Etat simplement sous tutelle du Ministère de la Justice.

51. Exception finlandaise. La **Finlande** connaît un système original puisque ce sont les antennes locales de l'Administration d'Etat chargée des études cadastrales et de la cartographie qui procèdent à l'enregistrement sur le Registre Foncier de toutes les transactions immobilières, après une “ inspection cadastrale légale ” sur le terrain et une réunion des parties intéressées. De prime abord, on pourrait donc penser qu'une seule et même structure est investie de l'administration des “ registres techniques ” et du “ registre foncier ”. Toutefois, préalablement à cette intervention des services cadastraux, il est exigé que les Cours de district aient donné leur accord à l'enregistrement foncier sollicité (cf. supra). Ainsi, c'est le système judiciaire qui intervient préalablement concernant toutes les questions de propriété, l'Agence du cadastre assurant ensuite la simple tenue matérielle des registres afférents à la propriété immobilière.

2°) RATTACHEMENT ADMINISTRATIF

52. Principes directeurs. En règle générale, le rattachement administratif dépend de l'orientation prééminente de la mission assurée par la structure considérée. S'agit-il de corroborer la propriété ou de toute autre chose ? La distinction majeure oppose en effet ce qui a trait à la question de la propriété et tout le reste.

53. Question de propriété foncière. Dès lors qu'il s'agit de corroborer de manière officielle la propriété d'un bien immobilier par l'enregistrement ou l'immatriculation sur un Registre Foncier, l'autorité de rattachement de la structure chargée de l'administration de ce Registre Foncier est généralement **le Ministère de la Justice**.

Pour l'**Allemagne**, l'inscription au Registre Foncier (“ Grundbuch ”) qui fixe le statut de la propriété foncière est réalisée par des bureaux locaux dépendant de juridictions locales. Les Offices d'immatriculation foncière sont inclus dans l'administration de la Justice dans les seize Länder allemands. L'établissement et la tenue du registre dans chaque juridiction doivent se conformer aux directives du Ministère Fédéral de la Justice.

Les fonctionnaires des bureaux locaux du Registre Foncier relèvent donc du Ministère de la Justice.

Pour la **Bulgarie**, la tenue du Registre Foncier, incombant à “ l’Office de l’enregistrement ”, est confiée aux juridictions de district. Des juges attitrés sont chargés de cette mission. L’ “ Office d’enregistrement ” relève du Ministère de la Justice.

En **Espagne**, ce sont les Notaires et les Greffiers du Registre Foncier qui assurent l’inscription de tout acte translatif de propriété (ou, plus généralement, affectant la propriété foncière) au Registre Foncier, le bien étant identifié par un “ Code cadastral ”. Cette inscription donne lieu à une certification cadastrale. L’acte ainsi enregistré doit enfin être inscrit dans le Cadastre pour que le changement d’identification du propriétaire soit effectué.

La **Finlande** connaît un système original puisque ce sont les antennes locales du cadastre qui procèdent à l’enregistrement de toute transaction immobilière, mais seulement une fois que les Cours de districts ont donné leur accord. Les Cours de districts chargées du contrôle des demandes d’enregistrement relèvent du Ministère de la Justice.

Pour la **Lettonie**, le Registre Foncier relève du Département du Registre Foncier, qui est une unité structurelle du Ministère de la Justice.

En **Pologne**, l’inscription sur les registres fonciers est réalisée par le service des Registres Fonciers de chaque juridiction locale. Cet enregistrement est réalisé sur requête de la personne intéressée, laquelle doit soumettre à la Cour territorialement compétente une “ motion ” afin de faire établir une entrée particulière dans le registre foncier. Le demandeur doit produire un extrait émis par l’Administration foncière de l’Etat ainsi que l’acte notarié relatif au bien. L’autorité supérieure concernant les registres fonciers est donc le Ministère de la Justice.

Au **Portugal**, la gestion du Registre Foncier de la propriété est assurée par les “ Conservatorias do Registo Predial ”, qui sont des services du Ministère de la Justice.

Pour le **Royaume-Uni**, deux structures coexistent, selon un découpage régional : le “ Land Registry ” qui assure la gestion du Cadastre pour l’Angleterre et le Pays de Galles et le “ Registers of Scotland ” qui administre toutes les questions relatives à la propriété foncière en Ecosse. Chacune de ces structures constitue, pour le territoire relevant de sa compétence, l’unique structure relativement à la propriété foncière. Pour des raisons historiques, chacune de ces structures est identique, d’un point de vue juridique, à un Ministère, mais elles sont responsables devant le Parlement à travers le Ministère de la Justice, c’est-à-dire, respectivement, le “ Ministère de la Justice ” britannique (Lord

Chancellor's Department / Ministry for Constitutional Affairs) pour le Land Registry, et, le “Justice Department” du Scottish Executive (gouvernement écossais) pour le Registers of Scotland.

Il est notable que, pour la **Hongrie** qui connaît pourtant une organisation uniforme, le Ministère auquel est rattaché le Département des terres et cartes soit le ministère de l'Agriculture et du Développement rural.

54. Corps administratif public autonome. Dans certains cas, lorsque la structure en charge des activités cadastrales (au sens le plus large) est une structure unique, cette structure constitue une entité autonome, non rattachée à un Ministère.

Ainsi, en **Slovaquie**, le cadastre est un corps administratif autonome. Il s'agit d'une structure publique issue du budget brut de l'Etat.

Cette structure unique chargée de l'ensemble du système cadastral (qui assure également l'enregistrement des titres) est organisée selon un schéma pyramidal avec un organisme centralisateur et des instances locales. Des contrôles externes peuvent être exercés par le Ministère des Finances, le “Bureau de Contrôle Financier”, ou encore, l' “Office National d'Audit”, mais ils ne peuvent concerner que la gestion des fonds publics.

L'organisme centralisateur est l'Office de Géodésie, de Cartographie et du Cadastre de la République de **Slovaquie** ; dans chaque région, des “Offices du Cadastre” (8 Offices dans toutes les régions) ont la charge de l'administration publique des activités cadastrales dans la région considérée, elles connaissent en appel les décisions prises à un niveau inférieur ; dans les districts, les “Administrations du cadastre” (79 antennes) sont chargées des activités cadastrales, elles constituent le premier niveau institutionnel.

En **Suède**, un seul organisme a pour mission de contribuer à une utilisation efficace et durable des biens immobiliers, des terres et des eaux en **Suède**, le “Lantmäteriet”. Le “Landmäteriverket” est une agence administrative centrale qui opère au niveau national. Chacun des 21 comtés est doté d'un organisme régional. Toutes les agences sont autonomes et directement subordonnées au Gouvernement.

Le “Landmäteriet” est composé de trois départements : les “services cadastraux” chargés des activités cadastrales, c'est ce département qui assure la tenue du Registre Foncier (principalement au sein des 21 “Autorités Cadastrales” présentes dans chaque comté) ; le Département des “Renseignements Géographiques sur les Terrains” dont la fonction est la création, la gestion, le développement et la distribution de données

foncières et géographiques, ce Département ne comporte pas d'antennes locales ; le Département " Metria " a en charge la gestion de la collecte des frais dans le secteur des études cadastrales, ainsi que la production d'informations de base concernant les paysages et destinées au premier Département ; ce Département " Metria " a une quarantaine de bureaux locaux.

Pour la **Grèce**, la gestion des services cadastraux a été réformée en 1986 et 1998. La structure en charge des différentes missions cadastrales est présentée comme une structure unitaire, bien qu'elle soit une structure mixte dans sa composition. Elle comprend en effet deux organismes. D'une part, un organisme public a été créé en 1998 (l'Organisme Hellénique pour la Cartographie et le Cadastre, " O. K.X.E. ", personne morale de droit public) placé sous la tutelle du Ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et des Travaux. Cette personne morale de droit public a en charge l'ensemble des activités cadastrales, à l'exception semble-t-il des missions dévolues plus récemment au second organisme. Ce dernier a été créé en 1998. Il s'agit d'une société anonyme, le " Ktimatologio A.E. ", dont l'objet est l'étude, la rédaction ainsi que le fonctionnement du cadastre hellénique.

55. Cas particulier : le système d'enregistrement chypriote. Pour **Chypre**, le " Département du Cadastre et du Relevé Foncier " gère l'intégralité du système cadastral. Le système chypriote repose à la fois sur un répertoire topographique systématique des parcelles et sur un "enregistrement des titres". Le système mis en place paraît néanmoins plus proche des "cadastres non juridiques" car il ne paraît pas exister de véritable " Registre Foncier ", mais plutôt un (voire plusieurs) registre (s) à vocation technique, l'enregistrement constituant l'un des modes de preuve de la propriété foncière. Ce Département est rattaché au Ministère des Affaires Intérieures de Chypre.

56. Questions autres que de propriété foncière. En revanche, l'administration des registres à vocation technique, ou du moins qui n'ont pas une force probante définitive relativement à la propriété des biens fonciers, est confiée à une Administration locale ou d'Etat dans un esprit pragmatique.

57. Documentation fiscale et technique. En particulier, lorsque la fonction première a été fiscale, asseoir les impôts fonciers, le rattachement se fait tout naturellement au

Ministère en charge des Finances. Ce sont alors des fonctionnaires de ce Ministère qui animent ces structures.

La même solution prévaut lorsqu'il s'est agi de régler à la fois les considérations fiscales et les descriptions techniques.

Pour la **France**, le cadastre est géré sur le terrain dans 312 Centres des impôts fonciers. Les services du Cadastre sont administrativement rattachés à la Direction Générale des Impôts, laquelle ressortit au Ministère des Finances.

En **Belgique**, le cadastre est géré par une Administration unique, l'Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines (ACED), composée d'une Administration centrale à Bruxelles, et de services extérieurs répartis, les uns (service des Mutations et des Expertises), en directions régionales situées dans chaque province, les autres (services des Grands Levers et Plans Généraux), selon les régions linguistiques. L'ACED, qui est un service public fédéral, dépend du Ministère des Finances (le rattachement du cadastre aux Finances est d'ailleurs une longue tradition puisque c'est un Arrêté royal du 10 février 1835 qui a rattaché l'administration du cadastre au Ministère en charge des Finances).

Pour l'**Espagne**, les inscriptions d'actes notariés ainsi que la délivrance de toute information cadastrale sont assurées par les Offices territoriaux du Cadastre dans la Province où se situe le bien. Le Conseil Général d'Administration du Cadastre chargé de créer et d'actualiser, par l'intermédiaire de ses offices territoriaux, le Cadastre des propriétés, relève du Ministère du Trésor.

En **Finlande**, l'Agence Nationale des Etudes Cadastreales assure, par l'intermédiaire de ses treize offices locaux, la tenue matérielle des registres fonciers. Elle dépend du Ministère de l'Agriculture et des Forêts.

Au **Portugal**, la tenue des registres à finalité fiscale est confiée à des services délocalisés du Ministère des Finances (“ Serviços Locais de Finanças ”).

58. Cartographie. Pour ce qui est des aspects cartographiques, ils sont quelquefois dévolus à un organisme fonctionnel. Il ne faut pas exclure en pareil cas que ces missions soient confiées à des personnels relevant du secteur privé et soumis, par conséquent, au droit du travail.

En **Finlande**, la cartographie proprement dite a été confiée à une société, société publique à l'origine, cédée ensuite à des dirigeants privés.

En **Grèce**, une personne morale de droit privée a été créée en 1995, organisée sous la forme d'une société anonyme, le " Ktimatologio A.E. ". L'une de ses missions est la rédaction (ce qui inclut évidemment la cartographie) du cadastre hellénique.

En **Lettonie**, c'est le Service Foncier de l'Etat qui est chargé de l'élaboration et de la maintenance de la documentation technique (inventaire des biens fonciers, visualisation de toute l'information géographique concernant le territoire, géodésie et cartographie). Ce Service est une institution d'Etat sous la tutelle du Ministère de la Justice.

Au **Portugal**, le cadastre graphique relève de la compétence d'un Institut public (" Instituto Geográfico Português ") créé en 2001 soumis à la tutelle du Ministère des Villes et de l'Aménagement du Territoire. Les personnels les plus anciens sont des fonctionnaires. Ceux recrutés après 2001 sont assujettis au droit du travail.

59. Registres de publicité foncière. Lorsque la publicité foncière est assurée par une inscription sur un registre de la publicité foncière, la structure en charge de cette mission est rattachée au Ministère des Finances.

Pour la **France**, les formalités de publicité foncière doivent être assurées auprès des bureaux des hypothèques ; ceux-ci sont intégrés dans l'une des 354 " Conservations des hypothèques " (sauf pour l'Alsace-Moselle) réparties sur l'ensemble du territoire (au moins une par département).

Les Conservations des hypothèques relèvent hiérarchiquement de 107 directions des services fiscaux, comme les services du cadastre. Les conservations des hypothèques et les services du cadastre sont des structures non hiérarchisées entre elles, elles sont indépendantes l'une de l'autre. D'un point de vue fonctionnel, les Conservations des hypothèques dépendent de la sous-direction des affaires foncières et domaniales de la Direction Générale des Impôts. Elles tiennent à jour le " fichier immobilier ".

Pour la **Belgique**, la publicité envers les tiers est effectuée par l'intermédiaire des " bureaux des hypothèques ". Toutefois, les bureaux des hypothèques n'ont connaissance que des actes entre vifs affectant, visant à transférer ou à établir des droits réels immobiliers, ils n'ont pas connaissance de mutations par décès. Les documents afférents aux mutations par décès (successions légales ou testamentaires) sont conservés par les bureaux de l'Enregistrement (administration désormais incluse dans la structure unique, l'ACED).

Le service des hypothèques fait partie du Ministère des Finances.

II-LES MISSIONS.

A. ANALYSE DES MISSIONS.

60. Missions essentielles ou résiduelles. Les questionnaires mettent en évidence les missions essentielles des systèmes cadastraux. Sur ce point, les pays ne diffèrent guère les uns des autres. Cependant, les différences se matérialisent dans l'utilisation des nouvelles technologies, qui ont pour objet, dans la plupart des cas, de rendre plus accessibles certaines données. Cependant, les évolutions vers plus de prérogatives reconnues au profit des autorités cadastrales restent très timides.

1°) DESCRIPTION ET CERTIFICATION DE LA PROPRIETE.

61. Une mission fondamentale : garantir la propriété. La description et la certification des propriétés apparaissent comme les missions traditionnelles et essentielles du cadastre. De manière semble-t-il assez générale, le cadastre joue un rôle essentiel pour la protection des droits des propriétaires, pour la sûreté de l'information en matière de parcelles, ce qui suppose un enregistrement des biens correct et fiable, la tâche n'étant pas aisée pour les pays qui ont subi des vagues de nationalisation puis de privatisation. De manière un peu plus spécifique, le cadastre doit assurer une certaine égalité face à l'accession à la propriété, tout au moins dans la nature et l'étendue des informations dont disposent les personnes intéressées. Enfin, il sert de support à un certain nombre de taxations. L'essentiel tient donc à la conservation des registres fonciers.

62. Une mission reconnue dans l'ensemble des pays. Ces missions classiques, présentées souvent comme un véritable "noyau dur", existent ainsi en **Allemagne**, en **Belgique**, en **Slovaquie**, en **Suède**, au **Royaume-Uni**. Comme le souligne le questionnaire espagnol, le cadastre est bien "une organisation administrative dont le fonction de base est de déterminer la propriété des biens immobiliers, leurs différentes utilisations et leurs applications", ce qui implique de les décrire de la manière la plus précise possible, en utilisant des systèmes de codes permettant de déterminer clairement les caractéristiques physiques, légales et économiques du bien. Cet ensemble de données contribue à la sûreté et à la fiabilité des informations, tant au bénéfice des futurs acquéreurs du terrain que de l'administration.

63. Un système général de codage des propriétés. La description et les caractéristiques des biens sont en général déterminées à partir de codes.

En **Bulgarie** par exemple, la Law on cadastre and Property Register (ZKIR) prévoit la création et l'actualisation de cartes et de registres cadastraux par un système de classement qui est fondé sur l'usage de chaque parcelle. Il existe 22 groupes répertoriés pour les espaces, 3 groupes pour les bâtiments. Des précisions supplémentaires sur la nature et l'utilisation des biens sont apportées, au titre de la notion “ d'usage spécifique ”, avec un système de code. Les plans de gestion et d'aménagement gouvernent très précisément l'utilisation des terres et leur changement d'utilisation éventuel.

On retrouve ces principes de codage en **Espagne**.

La **Lettonie** offre un système équivalent : en effet, le Registre Cadastral National utilise un système d'étiquetage cadastral et une numérotation cadastrale ; tant que le bien conserve une consistance, le numéro qui lui correspond, le code, demeure inchangé.

64. Une mission parfois importante en matière agricole. Dans certains Etats, l'identification et la description des parcelles prennent une importance toute particulière en matière agricole.

La **Finlande** en est un exemple, qui semble démontrer que la mission en question permet de contrôler l'achat et la vente de terres agricoles.

Certains éléments paraissent évoquer des missions voisines en **Suède**.

2°) ACCES A L'INFORMATION ET DIFFUSION DES INFORMATIONS.

65. Objets de l'informatisation. La plupart des pays, objets du champ de l'étude, tentent de développer l'accès aux informations contenues dans le cadastre et les registres fonciers. Cette évolution passe par deux processus : d'une part, la numérisation et l'informatisation des données, d'autre part, la possibilité, pour les “ usagers ” définis de manière plus ou moins large, d'accéder, via Internet, à ces données.

a) La numérisation des données et le rôle de l'internet.

66. Evolutions différenciées de l'informatisation. Histoire des pays. La numérisation des données est en cours ou déjà réalisée dans un certain nombre de pays. En réalité, les distinctions tiennent à l'évolution économique et informatique du pays, ce qui explique le

retard de certains pays de l'Europe de l'est en ce domaine, mais aussi à l'évolution historique de la propriété. Il est certain en effet que, dans des pays où l'histoire des biens a été chaotique, avec des nationalisations forcées, des transferts de biens, la numérisation et la mise sur informatique n'est pas évidente, même si, l'exception confirmant la règle, elle s'avère parfois plus rapide que dans d'autres pays (voir *supra* n° 28) : il faut d'abord reconstituer les propriétés et les titres de propriété pour que les informations disponibles sur Internet soient fiables. Il existe donc une étape supplémentaire par rapport à d'autres pays, qui n'ont pas connu de telles difficultés.

67. Une informatisation étendue. Pour certains pays, l'informatisation paraît quasi généralisée.

Ainsi en **Allemagne**, le registre de la propriété (ALB) est totalement automatisé, la carte de la propriété (ALK) est automatisée à 75 %. Le registre foncier, de son côté, est en cours de transposition numérique. La **Belgique** a commencé à mettre la cartographie sur Internet, cette tâche devant être achevée fin 2004. Cette situation est le résultat d'une évolution commencée depuis plusieurs années. En effet, dès 1976, le fichier de base du cadastre a été entièrement repris sur support magnétique. Un fichier national informatique des personnes morales de droit public propriétaires a été créé en 1987, ce qui a commencé l'amorce d'une base de données des propriétaires connus au cadastre. Le réseau informatique a été réalisé partiellement en 1990, étendu en 1991, achevé complètement en 1993. En 2001 a débuté la numérisation du plan parcellaire cadastral.

La numérisation est également largement engagée en **Espagne**.

En **Finlande**, le processus est allé très loin, toutes les cartes et de nombreux documents existant sous format numérique.

La **Lettonie** rend disponibles des informations sur ses sites Internet : données du Registre foncier (RFNI) ; des bases de données contiennent un certain nombre de renseignements : extraits de registre foncier, traitement de données particulières, renseignements généraux...). Le SLS (State Land Service) est également accessible sur Internet. L'utilisation de ces nouvelles technologies repose sur le SCULR (State United Computerized Land Register : Registre national informatisé et unifié), qui peut échanger des données avec d'autres systèmes. Le registre cadastral et le registre foncier sont interconnectés.

La **Lituanie** a inauguré, il y a dix ans, un système informatisé regroupant les données sur les biens immobiliers. Le SCLR (State Land Cadastre and Register), créé en 1997 et

auquel a succédé en 2003 le SECR (Centre de Ressources), a été un système totalement informatisé d'enregistrement des biens immobiliers, en permettant de relier différentes données (sur les parcelles, sur les constructions) au sein d'un système unique. Ce réseau informatique couvre tout le pays. Les données géographiques cadastrales sont donc sur système informatisé ; le Centre des registres fournit des informations sur cartes cadastrales numériques ; les cartes sont créées et actualisées grâce au GIS (Service informatisé de l'information géographique).

Le cadastre graphique et le registre de la propriété foncière au **Portugal** sont numérisés et constituent des bases de données.

La **Suède** a très largement développé le système informatique.

Le **Royaume-Uni** a numérisé de nombreux éléments ; le programme Acacia a pour but de développer une seule structure électronique nationale rassemblant une liste complète d'adresses des propriétés, d'informations sur ces propriétés, de cartes graphiques). Le projet est en cours, ainsi que d'autres qui permettent d'accéder plus facilement à de nombreuses données.

La **Grèce** semble avoir développé l'informatisation, en particulier par l'Agence Ktimatologio A.E. La **Hongrie** fait de même avec le système TAKARNET.

En **France**, les registres hypothécaires et cadastraux ont été dématérialisés, les plans cadastraux le sont actuellement. Le plan totalement dématérialisé devrait être proposé sur Internet en 2005.

68. Absence d'informatisation : niveau des télécommunications dans certains pays.

Certains pays ne pratiquent pas la numérisation et la mise sur Internet, ou à faible échelle : tel est le cas de la **Bulgarie** et, semble-t-il, de **Chypre**. La **Pologne**, de son côté, met en évidence certaines difficultés : il n'existe, à l'heure actuelle, aucun lien informatique entre le registre cadastral et les registres fonciers, ce qui interdit la mise en commun automatique des données. Un processus d'informatisation est en phase de préparation, mais cela semble être le tout début des réflexions. Il en est de même pour la **Roumanie**, où la numérisation est encore à l'état de projet. La **Slovaquie** est en train de développer le système d'informatisation.

69. Une informatisation incomplète. Mais si la mise sur Internet constitue bien le premier élément d'une accessibilité renforcée à l'information dans le domaine du cadastre et des registres fonciers, elle n'en est pas le seul ; il faut en effet que ces informations

puissent être communiquées au public, aux personnes intéressées, à un coût satisfaisant, et qu'éventuellement, la mise en ligne permette d'offrir de nouveaux services.

b) L'accès aux données numériques et informatiques.

70. Problématique générale de l'accessibilité aux informations sur informatique : les bénéficiaires. La question majeure qui semble se poser dans différents pays est de savoir à qui le réseau et les informations doivent être accessibles. Autrement dit, doit-on laisser l'accès aux données informatisées totalement libre, doit-on prévoir un système de paiement des données fournies et lesquelles ; est-il prévu de réserver à des professionnels l'accès à certaines données ? Cet ensemble de questions entraîne des réponses diverses. Il est à noter cependant que la diffusion de données publiques, juridiques, est souvent considérée comme une mission de service public, et participe de la transparence. Il peut se produire cependant que l'accès à l'information soit plus aisé pour certaines catégories de personnes, en raison de leur profession, que pour d'autres. La **Hongrie** en donne un bon exemple, en facilitant l'accès pour les notaires ou pour les juridictions, mais en l'ouvrant également aux administrés selon un système différent.

Chypre ne donne qu'un accès restreint aux informations cadastrales, sous contrôle (Loi, art. 51A, chapitre 224), alors même que les documents ne sont pas informatisés. Les personnes qui disposent du droit d'accès font donc une demande et payent des frais.

71. Un système d'accès restreint. Certains pays semblent avoir opté pour un système restreint : ainsi l'**Allemagne** rend-elle le cadastre par Internet accessible depuis certains Länder à un public restreint, les notaires, les experts, donc des professionnels.

La **Belgique** paraît avoir opté pour un système un peu plus ouvert, qui est en cours de réalisation complète. Les projets CADNET et CADNET bis ont permis une mise en place des bases de données et un protocole de consultation on-line par les notaires de la banque de données cadastrales a été organisé.. Un plan quinquennal informatique envisage une extension de la mise à disposition, essentiellement au profit des entreprises et des citoyens.

72. Un système de délivrance d'informations plus complet. Certains pays proposent la délivrance d'informations ou de certification cadastrale par voie de téléchargement.

Tel est le cas en **Espagne**, qui, dans le cadre de la Charte de services, organisera une ligne permanente offrant de nouveaux services aux citoyens (aide au remplissage des formulaires, compléments d'informations...). Les informations délivrées par voie électronique bénéficient d'une protection : ils ne peuvent être copiés ou modifiés. L'usage de ces informations demeure privé. Les personnes concernés peuvent obtenir un accès aux renseignements contenus dans la base de données cadastrales.

La même situation se retrouve en **Lettonie** : toute personne peut accéder par Internet aux données du Registre foncier (RFNI). Il peut délivrer un certain nombre d'informations, fournis au demandeur sous forme de bases de données transmissibles. Les informations données peuvent également être relatives aux affaires pendantes en justice. Toute personne peut également se faire délivrer des informations par le RFNI mais elles ne seront pas certifiées authentiques. Un organe Internet de diffusion et de publication (le KRPārlūks) permet l'accès au Registre cadastral national ; les informations fournies sont, selon les cas, gratuites ou payantes.

Les informations sont également disponibles en **Lituanie** par Internet ; toute personne intéressée peut accéder aux données publiques moyennant une contribution financière. Une incertitude demeure cependant. Le document fourni par l'expert indique que “ les usagers répertoriés ” ont la possibilité d'accéder à des services en ligne : s'agit-il de certains usagers seulement, l'accès aux informations est-il alors restreint ? Ces usagers ont également accès à des cartes interactives. Le public peut également demander par voie électronique certains documents : extraits de registre foncier, des mesures cadastrales... Il faut, le plus souvent de toute façon, disposer d'un intérêt quelconque pour pouvoir accéder à certaines données (**Pologne**).

Le **Portugal** a développé la communication par Internet : il est possible d'obtenir des copies certifiées conformes par Internet, le particulier s'adressant à l'Institut géographique pour obtenir des informations sur le cadastre graphique et des cartes certifiées conformes. La communication de ces informations est payante.

La **France** offre des possibilités équivalentes : possibilité pour les particuliers d'obtenir des informations dématérialisées.

En **Finlande**, tous les documents sont accessibles au public ; les informations numériques concernant le registre foncier peuvent être achetées auprès du NLS ou des offices locaux (LDS).

73. Un système d'échanges en ligne. Quelques pays vont beaucoup plus loin : la **Suède** offre des informations sur Internet, par le mécanisme du moniteur de recherche foncière. Un service spécifique est proposé sur Internet : question au géomètre-expert ; l'utilisateur envoie sa question par courrier électronique et reçoit une réponse par le même procédé. On peut effectuer des recherches de biens immobiliers ou liés au cadastre par voie électronique.

Au **Royaume-Uni**, certaines informations sont accessibles par voie électronique aux usagers. Mais cela reste assez limité ; le service est payant. Mais il existe un service spécifique pour les professionnels du secteur inscrits au National Land Information Service : ils peuvent demander la livraison électronique du Registered Title (Plan cadastral, Registre de Charges, Plan de servitudes) ; une copie de ce fichier est un document officiel (authentique ?). Il semble que plus de 99,5 % des Registered Titles sont susceptibles d'être envoyés par moyens électroniques. Le Royaume-Uni semble connaître un développement des NTIC important à l'égard des professionnels et des usagers. Ainsi plusieurs projets sont en cours : le *e-conveyancing* (recherches sur le cadastre et rédaction d'actes de propriété en ligne) ; un portail général (one-stop shops de la propriété foncière), rassemblant les différentes informations liées à la propriété ; en octobre 2005, tous les documents détenus par le Land Registry devraient être accessibles au public.

La **Grèce** présente un système intermédiaire. L'outil informatique est essentiellement utilisé pour la diffusion de l'information, mais aussi pour la simplification des procédures. La dématérialisation des actes permet d'éviter au citoyen la collecte de 19 actes différents provenant eux-mêmes d'une vingtaine de services publics différents. C'est donc bien à une coordination des administrations et à une rationalisation des tâches que l'informatisation doit servir. L'utilisateur doit payer le service.

74. L'absence de délivrance d'informations en ligne. Pour certains pays, alors même que la numérisation est en cours ou réalisée, aucun système d'accès pour les usagers n'est prévu : c'est le cas en **Roumanie** ; des projets sont en cours pour permettre de rendre l'information cadastrale accessible sur Internet et de transmettre des informations ou des documents grâce au courrier électronique, mais ce n'est pas possible aujourd'hui.

Il en est de même en **Slovaquie**, où les possibilités de diffuser des informations par voie électronique sont en cours de réalisation.

75. L’informatisation, outil au service de professionnels ou élément d’une politique de transparence ? Ces différents éléments reflètent des conceptions un peu différentes de la communication de données. Soit l’informatique est conçue comme un outil facilitant la tâche des professionnels pour reconstituer une chaîne de propriétaires et donc des titres de propriété, et dans ce cas, la démocratisation de l’informatique n’est pas prioritaire. Le but premier n’est pas d’assurer la transparence des informations, mais de faciliter le travail des notaires ou des experts. Soit l’informatique est conçue comme un réel outil de transparence et de communication et contribue à une politique globale de simplification des procédures, administratives en particulier, et dans ce cas il est indispensable de démultiplier les services ouverts. Il faudrait cependant aller beaucoup plus loin dans l’approche comparative. Il est probable que les pays où, par exemple, il est possible de recevoir par la voie de l’Internet des documents authentiques, sont également ceux qui se sont engagés le plus tôt dans les procédés de signature électronique ou de certification électronique, permettant la passation d’actes notariés à distance. Les questionnaires révèlent donc une différence de perception des nouvelles technologies, selon qu’elles sont intégrées à une politique globale et donc aux mécanismes décisionnels ou selon qu’elles constituent seulement un support complémentaire, qui se substitue au papier. Les restrictions à l’accès aux informations peuvent tenir cependant à la conception de la vie privée dans certains Etats ; une volonté de la protéger parce qu’elle est fondamentale peut conduire à renforcer la confidentialité des données ou de la diffusion de certaines informations.

3°) AUTRES ACTIVITES.

76. Des activités traditionnelles valorisées. La description des parcelles et l’identification des propriétés demeurent les missions essentielles du cadastre. Les autres tâches sont encore résiduelles aujourd’hui, dans la mesure où, si certaines évolutions sont en cours dans plusieurs pays, elles ne semblent pas conduire à un bouleversement des prérogatives reconnues aux autorités cadastrales.

a) Une mission spécifique de régulation.

77. Un outil de redistribution des terres. Le cadastre a pu, dans certains cas, servir d’outil facilitant une certaine redistribution des terres, ou facilitant les procédures de

remembrement (**Belgique**, mais ce rôle est achevé ; de même en **Lettonie**). Ce rôle est souvent plus actif et moins passif dans les pays de l'Europe de l'est (**Bulgarie**, **Slovaquie**).

78. Une spécificité suédoise. Il semble que la **Suède** bénéficie d'une spécificité : en effet, si une redistribution de biens est demandée et que les parties impliquées dans l'affaire ne parviennent pas à un accord, les autorités du cadastre ont le pouvoir de trancher la question, tout en sachant que cette décision peut être déférée au juge. Il dispose aussi de la possibilité d'intervenir en amont pour tenter d'éviter un procès, en essayant, grâce aux informations qu'il détient, de convaincre les parties qu'il n'y a pas d'autres solutions possibles et que la seule est celle qui est proposée par le cadastre.

b) L'absence de pouvoir normatif.

79. Un pouvoir classique d'organisation interne de la structure. Un certain pouvoir normatif est mentionné dans plusieurs questionnaires ; mais il s'agit là du pouvoir d'organisation interne du service. Cela signifie que les autorités cadastrales disposent du pouvoir de définir des procédures internes, de concevoir des formulaires, de gérer les personnels... (**Espagne**, **Lettonie** avec un pouvoir un peu plus étendu du SLS : élaboration de la planification d'utilisation des sols, aide à la préparation des projets de lois ou de règlements pour les ministres, **Lituanie**). Certains pays, dans cette ligne, ont reconnu un pouvoir de conseil aux ministères ou aux institutions publiques (**Suède**).

80. Un pouvoir réglementaire largement absent. Mais si l'on entend le pouvoir normatif comme le pouvoir d'édicter des actes juridiques modifiant l'ordonnancement juridique et s'imposant aux destinataires, l'absence d'une telle prérogative est quasi générale : ainsi en Allemagne, le cadastre ne possède pas de pouvoir normatif ni de rôle spécifique dans la résolution des conflits. On trouve la même réponse en **Belgique** : le système cadastral pourrait jouer un simple rôle d'informateur juridique pour le particulier dans la prévention et la résolution des conflits. Le cadastre peut permettre d'effectuer des comparaisons pour établir un revenu cadastral équitable. La **Bulgarie** se situe dans cette même ligne ; les missions de régulation ne sont en réalité que des missions d'information ou que des éléments permettant de fournir des outils juridiques en cas de litiges judiciaires. Les réponses sont identiques en **Slovaquie**, **Portugal**, **France**. Le rôle de

prévention des conflits semble plus affirmé au **Royaume-Uni**, dans la mesure où le document informatique tente d'éliminer toute difficulté ou incertitude pour éviter des conflits dans les siècles à venir.

81. Un pouvoir de guide ou d'interprétation. Dans de nombreux pays, le pouvoir de régulation ne se traduit en fait que par l'édition de documents interprétant des lois et des décrets concernant le droit de propriété immobilière et les transactions ; ce sont souvent des guides (**Finlande, Lituanie, Roumanie**). Le fait que toutes les informations détenues soient tenues à jour permet d'utiliser le cadastre comme un outil très efficace et fiable en cas de litige.

82. Tentative d'explication. Cette absence de pouvoir normatif quasi générale s'explique par le fait que le cadastre est rarement considéré comme une entité juridique parfaitement autonome et indépendante d'un ministère ou d'une autorité publique qui, elle, dispose d'un pouvoir normatif. Les juridictions, quant à elles, restent les régulateurs de droit commun.

B. EVOLUTION DES MISSIONS.

La diversification des missions des systèmes cadastraux pose la question de la compatibilité de leur gestion avec le droit communautaire.

1°) UNE DIVERSIFICATION CROISSANTE

a) Une diversification générale

83. Une diversification encore balbutiante mais en marche. Pour la plupart des pays, la seule évolution significative de ces dernières années fut consécutive à l'impact des nouvelles technologies de la communication.

Par ailleurs, beaucoup de pays ont eu à mettre en place, plus ou moins récemment, des réformes tendant à la rationalisation de leur système cadastral, dont les modalités de fonctionnement étaient, souvent, anciennes. Ces pays se situent de la sorte dans une phase de stabilisation de ces réformes et d'évaluation de leur efficacité.

Sans affirmer une hostilité de principe à une diversification des missions, ces pays sont, en général, dans l'expectative et attendent, avant de franchir une nouvelle étape, les résultats de leur démarche réformatrice récente.

84. La priorité donnée à une recherche d'une plus grande efficacité de gestion.

L'initiative d'une telle réforme s'inscrit, parfois, dans une volonté générale de réformer l'ensemble de l'administration. En certains cas, la démarche modernisatrice s'est traduite par une concentration des missions traditionnelles, précédemment par trop éparpillées ; une telle restructuration est fondée sur l'attente d'une amélioration de l'efficacité de la gestion du système. Cette concentration n'a pu se réaliser, aisément, que dans les pays où les services cadastraux et le registre foncier appartiennent à la même administration. En effet, les systèmes judiciaires de livre foncier ne sont pas, par principe, fongibles dans les systèmes fiscaux de registre cadastral ; dans les pays, ainsi organisés, la dualité du livre foncier et du registre cadastral paraît, théoriquement, irréductible ; cependant, une telle idée a, parfois, germé et des réflexions en ce sens peuvent exister. En tout cas, la nécessité d'un meilleur échange d'informations entre les deux systèmes d'information cadastrale s'est fait jour dans certains pays. Par ailleurs, ce souci d'une plus grande efficacité fut une préoccupation particulière dans les pays, qui, précédemment soumis à un régime de socialisation des propriétés, ont dû disposer d'un outil performant pour accompagner la redistribution des terres et des propriétés foncières. De la sorte, **quatre types de modernisation peuvent être distingués.**

85. Une modernisation s'inscrivant dans une démarche généralisée de réforme de l'administration. Les systèmes ont parfois été modifiés du fait de la modernisation de l'appareil administratif dans son ensemble. La **Finlande** a, dans les années 1990, modernisé la direction interne du NLS (Agence du cadastre national) sous l'impulsion des nouveaux systèmes de gestion mis en place dans l'administration, dits "en fonction des résultats". La **Roumanie** a totalement réformé son système en 1996. Au **Royaume-Uni**, le cadre juridique du cadastre anglo-gallois a été modifié très récemment par des textes, de 2002 et 2003, entrés en vigueur le 13 octobre 2003 et le système écossais a connu une réforme en 1979 - actualisée en 2000 - de son système d'enregistrement de la propriété. En **Suède**, le système cadastral est soumis, comme les autres autorités publiques, à "une assurance-qualité" dans l'exécution des tâches grâce à des "revues générales" de fonctionnement

86. Une modernisation par concentration des sources informatives. La modernisation est alors liée à la volonté de regrouper certains services m-pour mieux gérer des données complémentaires. En **Allemagne**, on constate l'émergence d'une idée (considérée par certains comme manquant de réalisme) d'une gestion commune du cadastre foncier et du registre des terres (Grundbuch, l'équivalent du livre foncier) ; il s'agirait, en quelque sorte de regrouper le registre descriptif et le registre juridique, mais cela reste à l'état de vague projet. La **Belgique** a, en 1998 (arrêté royal du 18 décembre 1998), réalisé la fusion du cadastre, de l'enregistrement et des domaines en une seule administration (ACED) dans le cadre du processus de restructuration des administrations fiscales. Un rapprochement plus large de tous les services concernés paraît être en perspective. L'**Espagne** se dirige vers une unification des informations données par le registre foncier et le cadastre grâce à une unification des missions des deux services (l'échange d'informations entre toutes les institutions publiques, registre foncier, agence de l'impôt, cadastre, institut géographique est en outre imposé par la loi).

En **Grèce**, en 1986, selon la loi 1647/86, a été mise en place une procédure progressive de transfert de l'ensemble des actes concernant les transactions relatives aux propriétés à partir des bureaux d'hypothèque⁴ vers l'Organisme Hellénique pour la Cartographie et le cadastre (OKXE) créé à cette époque (anciennement Service du Cadastre et de Cartographie), qui fonctionne sous la tutelle du Ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et des Travaux publics. Continuant ce mouvement de centralisation de l'information, la loi 2308/95 (article 2) a imposé à toute personne propriétaire d'un bien immobilier en **Grèce** (terrain, lotissement, appartement, local professionnel, maison individuelle) de déposer une déclaration⁵ au Cadastre National.

87. Une modernisation en vue d'une meilleure liaison entre le cadastre et le livre foncier. La nécessité d'échanger des données et de coordonner les systèmes conduit à une modernisation du cadastre. La **Lettonie**, qui, à partir de 1990 après la désintégration du système d'économie planifiée, a procédé à la refonte des assises des propriétés en dénationalisant et privatisant les propriétés précédemment expropriées, a décidé de mettre en place, par un système d'interconnexion, un échange permanent de données entre le

⁴ Ultérieurement, la loi 2664/98 (article 23) a prévu que les anciens bureaux d'hypothèque fonctionnent comme Bureaux Cadastraux dans le cadre du système décentralisé du cadastre national

⁵ Cette déclaration a pour but, notamment, de permettre la centralisation et l'inscription aux registres du cadastre des droits et des actes de propriété, assurant ainsi la protection définitive et irrévocable des titres de propriété des citoyens.

ministère de la justice (qui tient le livre foncier) et le SLS qui tient le registre cadastral, ce à la suite d'un accord signé entre les deux institutions le 3 avril 2001.

La **Pologne** (la loi de 1997 sur la gestion des biens immobiliers s'applique) qui, actuellement, ne dispose d'aucune liaison informatique entre le registre cadastral et les registres fonciers, susceptible d'assurer la mise en commun automatique des données, est en train de concevoir et de préparer un processus d'informatisation à cette fin.

Le **Portugal** a mis en place, en 1995, une réforme de grande ampleur, toujours en cours, qui ne s'achèvera que par l'identification généralisée de toutes les propriétés. L'une des finalités de cette réforme est, au moins à terme, de centraliser, dans une carte d'identité unique, les informations précédemment disséminées dans plusieurs services ou entités et de faciliter, partant, la mise à jour de ces données. La recherche de l'harmonisation du livre foncier et du cadastre est impérative : chaque fois que le cadastre d'une zone est entièrement mis à jour, l'harmonisation du registre foncier doit être faite, les deux organes de tutelle ayant respectivement accès aux bases de données de l'autre.

88. Une modernisation en vue de l'accompagnement de la redistribution des terres et des propriétés.. L'évolution est ici le fruit de contraintes politiques et économiques à la suite d'évènements politiques. La **Bulgarie** a connu une redistribution des terres qui s'est traduite par deux lois (restitution des terres agricoles en 1991, restitution des forêts et terres forestières en 1997) et deux lois très récentes (2001) ont eu pour but d'établir une meilleure connexion entre le cadastre (dont la dernière réforme remontait à 1980 qui tendait à l'unification du cadastre local et des cadastres locaux) et les pratiques de développement territorial ainsi qu'une meilleure fiabilité des informations.

La **Lituanie**, qui a longtemps connu un système de double inventaire selon que le bien était une terre ou un bâtiment, a vu une réorganisation de son cadastre par un regroupement, appliqué en 1999, de toutes les opérations concernant les données relatives aux biens immobiliers sur un registre national. Il faut préciser qu'une loi du 1^{er} juillet 1997 a mis en place la restitution des droits de propriété des citoyens sur les biens immobiliers et que deux lois, l'une sur le cadastre, du 27 juin 2000, l'autre sur le registre foncier, du 21 juin 2001, sont venues parachever la réforme du cadastre et du livre foncier.

En revanche, la **Slovaquie** qui a vu le rétablissement de certaines propriétés (voire l'établissement), en 1989, après la période collectiviste, processus encore en cours, s'appuie sur un système cadastral, mis en place dès 1927, qui n'a pas eu besoin, semble-t-il, d'une refonte, pour assurer cette mission récente de protection équitable des droits des propriétaires afin d'accompagner la restitution des propriétés.

b) les diversifications mises en place dans certains pays

89. L'élargissement des missions du cadastre en vue de l'assistance d'une bonne gouvernance. Un premier pas vers cette diversification peut se trouver, dans le prolongement de ce souci de modernisation, dans une volonté de donner un nouvel essor aux fonctions traditionnelles du cadastre afin d'assurer une meilleure efficacité des choix politiques. C'est ainsi que certains pays s'appuient sur des missions élargies du cadastre en vue d'accompagner leurs politiques, voire d'assister une bonne gouvernance. On peut citer :

- l'accompagnement des politiques agricoles [**Finlande**, (l'achat des terres agricoles étant tout particulièrement contrôlé) **Portugal, Pologne** (volonté de coordonner à l'avenir les registres fonciers et les photographies aériennes, dans un souci de politique agricole...)] ;

-l'accompagnement des politiques d'urbanisme et la coordination des politiques foncières (**Lettonie**) ou encore le contrôle de certaines activités (construction en **Bulgarie** par exemple).

90. Des services nouveaux. L'ampleur et la richesse des informations détenues par les services cadastraux, le contexte de la mobilité croissante des personnes, de l'importance grandissante du marché immobilier et foncier ont conduit certains États à développer, résolument, des services nouveaux pour les mettre à la disposition d'un public plus ou moins large.

91. La fourniture de cartes. Ce service se rencontre dans quelques Etats. C'est le cas de la Finlande (vente de cartes à échelles variables et sous forme numérique par l'office central et les offices locaux) et surtout de la **Suède** (" le Lantmäteriet " tient un magasin de cartes à Stockholm, magasin spécialisé dans les cartes et les atlas, le plus grand de Scandinavie, il serait question de le transformer en un service de vente de cartes en ligne) ; cette pratique mérite d'être soulignée car cette activité de vente de cartes dépasse la simple délivrance de la cartographie d'une propriété déterminée ou de l'ensemble des surfaces foncières et immobilières d'une zone géographique donnée que l'on retrouve, fort naturellement, dans tous les fonctionnements cadastraux.

92. La fourniture d'informations diverses, spécialement sur l'état du marché immobilier. Cette hypothèse reste limitée, mais elle est intéressante au regard de l'évolution des missions face au marché. C'est le cas de l'**Allemagne** où sont délivrées des informations sur le marché immobilier ; une fois par an est publié un rapport très détaillé (pour une zone d'une ville, pour un district ou pour le Land..., fondé sur les informations concernant la vente des propriétés dans les douze mois précédents) fournissant l'état du marché immobilier, ce rapport peut être consulté par tous - moyennant un paiement - sous forme de papier ou de façon numérique.

C'est aussi le cas du **Royaume-Uni** où, depuis 1995, sont délivrées des informations sur l'état du marché, par région et par collectivité territoriale (population de 100 000 habitants en moyenne) et depuis 1998 par arrondissement (5 000 habitants) ; grâce à un lien avec l'Office national des statistiques, sont également fournies des informations socio-économiques (population, démographie, "composition ethnique", services de santé, taux d'emploi, mode de logement...).

93. L'assistance dans la passation d'actes. Cette activité est sans doute amenée à se développer, surtout grâce aux technologies de l'information et de la communication. Le **Royaume-Uni** va développer, dans le courant de 2004, une activité d'assistance en ligne grâce au *e-conveyancing* qui permet de faire des recherches sur le cadastre avant la transaction et, ensuite, la rédaction d'actes de propriété en ligne ; il s'agit d'un échange efficient de fichiers et d'une information en vue de faciliter la vente et l'achat simultanés de plusieurs propriétés à la fois (à partir, notamment, du constat qu'il y a une "chaîne" d'acheteurs chacun d'entre eux dépendant de la vente d'un autre maillon de la chaîne).

c) Les diversifications envisagées

94. Le développement d'une pluralité d'objectifs. Cette démarche peut conduire à dédoubler les structures. La **Belgique** envisage de créer une banque de données patrimoniales constituant le carrefour de toutes les informations en ce domaine qui pourrait être confiée à un organisme para-étatique. La **Finlande** va se doter, à compter du 1^{er} juin 2005, d'un nouveau registre cadastral, offrant de très nombreuses opportunités pour le développement des services de l' "Agence du Cadastre National", " NLS" (National Land Survey of Finland). En **Lituanie**, se met en place, progressivement, (horizon final 2014) un cadastre à objectifs multiples.

95. L'accroissement de la pression en faveur d'une plus grande diversification. Si aucun pays n'envisage de confier l'activité cadastrale (sous réserve de la démarche spécifique de la **Grèce**⁶), et *a fortiori* celle du livre foncier - quand il existe - à une entreprise privée⁷, se font jour, ici et là, des perspectives, parfois uniquement au niveau des idées, qui peuvent permettre d'envisager des développements d'activités nouvelles pouvant être, pour certaines, confiées (éventuellement) au secteur privé. Aux yeux de certains pays (la **Finlande**, par exemple), toutes les opérations d'établissement des cartes conduisent au développement d'activités commerciales nouvelles impliquant, par ailleurs, des modèles organisationnels plus flexibles.

En tout cas, l'utilisation des nouvelles technologies, les nouvelles applications commerciales de celles-ci et le développement de fonctionnalités nouvelles vont, probablement, accroître la pression en faveur de la diversification. Ces missions élargies, voire totalement nouvelles, une possible délégation au privé de certaines activités plus techniques ne paraissent jamais remettre en cause la confiance irréductiblement donnée à l'Etat, par les populations, pour garantir la sécurité de la propriété foncière et immobilière à travers les missions traditionnelles du cadastre.

⁶ Où une personne morale de droit privé (société anonyme ayant comme actionnaire unique le Ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics, société, sous la dénomination KTIMATOLOGIO A.E.) créée en 1995 a comme objectifs l'étude, la rédaction ainsi que le fonctionnement du cadastre hellénique....

⁷ Certains pays (Espagne, Finlande Suède, Chypre...) ne sont, toutefois, pas hostiles à une perspective de délégation des fonctions purement techniques (photographie, métrage des propriétés, établissement des cartes...) à des entreprises privées avec insertion de ces fonctions dans le marché.

2°) UNE EVOLUTION AU RISQUE DU DROIT COMMUNAUTAIRE ?

96. Evolution de la structure et évolution des missions. Il est clair, au regard des questionnaires renseignés, qu'il n'est pas question d'une privatisation totale de l'activité cadastrale. Les interrogations décelées dans la problématique italienne s'intéressaient plutôt à la réorganisation de la gestion cadastrale, qui pourrait être confiée à une agence, du type entreprise publique, et aux difficultés que cette situation pourrait engendrer au regard des contraintes communautaires ; une entreprise de cette nature pourrait en effet détenir des missions non régaliennes, donc ne bénéficiant pas d'un régime juridique spécifique. Celles qui concernent le noyau dur des missions (certification de la propriété) ne paraissent pas en cause. Mais certaines missions ne justifient pas nécessairement le maintien d'une régie ou d'une gestion entièrement dépendante de l'Etat.

a) Une application du droit de la concurrence

97. Approche de la notion d'entreprise publique dans les pays à fort secteur public. La définition de l'entreprise publique que l'on retrouve dans la plupart des droits nationaux, l'exemple type restant la **France**, puisque c'est elle qui dispose du secteur public le plus étendu, est la suivante : "par entreprises publiques, on entend des entreprises industrielles et commerciales qui échappent à l'appropriation par le capital privé et relèvent en dernière analyse de l'autorité de l'Etat". Le critère de la détention majoritaire du capital par l'Etat apparaît parfois comme un élément essentiel. Il faut dire cependant que, en **France**, le secteur public est considéré par certains comme "un élément de l'identité nationale".. Si l'on tente de donner une définition qui dépasse le seul champ des pays dotés d'un secteur public important, on peut identifier trois critères de l'entreprise publique : "une entreprise publique est un organisme doté de la personnalité juridique, gérant une activité de production de biens ou de services vendus contre un prix et soumis organiquement au pouvoir prépondérant d'une autorité publique" (A. Delion, *Le droit des entreprises et participations publiques*, LGDJ Systèmes, 2003, 29).

98. Notion et définition de l'entreprise et de l'entreprise publique en droit communautaire. Mais le plus important réside bien sûr dans la définition de l'entreprise et de l'entreprise publique en droit communautaire. Figurant à l'article 86 TCE (ex art.

90), la notion d'entreprise publique a été précisée par le droit dérivé et la jurisprudence communautaire. L'entreprise a été appréhendée relativement tôt. Ainsi, dans l'arrêt CJCE, 13 juillet 1962, Klöckner-Werke AG et Hoesch AG contre Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Rec CJCE, p. 615), la Cour estime que " l'entreprise est constituée par une organisation unitaire d'éléments personnels, matériels et immatériels, rattachée à un sujet juridique autonome, et poursuivant, d'une façon durable, un but économique déterminé ". La création de tout sujet de droit dans le domaine de l'organisation économique entraîne la constitution d'une entreprise distincte. La jurisprudence s'est confirmée ; l'entreprise apparaît comme " toute entité exerçant une activité économique indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement " (CJCE 23 avril 1991, Höfner et Elser, C-41-91, Rec CJCE I-1979, arrêt rendu au sujet de l'Agence pour l'emploi allemande). En définitive, par entreprise publique, il faut entendre "toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante, du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent", même si cette entreprise ne dispose pas de la personnalité morale. Le droit communautaire retient ainsi une définition large ; peu importe en particulier l'existence ou non de la personnalité juridique de l'entreprise (ce qui peut inclure la gestion en régie directe d'une activité économique, CJCE 16 juin 1986, Commission contre Italie, 118/85, s'agissant d'une administration centrale de l'Etat qualifiée d'entreprise, ce qui est important par rapport au sujet qui nous intéresse), l'essentiel étant le " but économique " largement défini, que le but poursuivi soit ou non un but lucratif (CJCE 16 novembre 1995, FFSA, C-244-94, Rec CJCE I-4013). L'entreprise serait donc un sujet juridique poursuivant un but économique. L'affaire Poucet (CJCE 17 février 1993, Rec I, p. 637) a également précisé la notion au regard d'un domaine spécifique : la notion d'entreprise vise-t-elle des organismes chargés de la gestion des régimes de sécurité sociale ? Selon la Cour, les caisses de maladie ou les organismes qui concourent à la gestion du service public de la sécurité sociale remplissent une fonction de caractère exclusivement social. Cette activité est en effet fondée sur le principe de la solidarité nationale et dépourvue de tout but lucratif. Les prestations versées sont des prestations légales et indépendantes du montant des cotisations. Cette activité n'est pas une activité économique ; les organismes qui en sont chargés ne constituent pas des entreprises au sens du traité (v. également Communication de la Commission européenne du 20 septembre 2000, COM(2000) 580 final, Les services d'intérêt général en Europe, n° 29).

Le droit communautaire apparaît donc réaliste : la définition est en effet “ pragmatique, car elle s’attache à une réalité plus qu’à un statut, et finaliste, car une définition à la fois souple et large conduit à étendre le champ d’application des contrôles du droit communautaire et permet donc de mieux réaliser les objectifs du traité ” (B. du Marais, op. cit., p. 285). La Cour de justice des Communautés européennes a donné des indications quant à sa méthode pour identifier dans ce contexte l’activité économique (CJCE 24 octobre 2002, Aéroports de Paris, AJDA 2003, p. 436, note J.-Y. Chérot). La circonstance qu’une entité dispose, pour l’exercice d’une partie de ses activités, de prérogatives de puissance publique n’empêche pas, à elle seule, de la qualifier d’entreprise au sens de l’article 86 du traité. Il importe de distinguer entre les activités purement administratives de l’établissement, notamment les missions de police et les activités qui consistent à offrir des biens ou des services sur un marché donné. Ainsi constitue une activité de nature économique la mise à disposition des compagnies aériennes et des différents prestataires de service, moyennant le paiement d’une redevance dont le tarif est librement fixé par Aéroports de Paris, établissement public français, d’installations aéroportuaires.

99. Précisions sur les subventions et aides d’Etat. La Cour a également été amenée à préciser le régime de subventions aux entreprises de service public (v. A. Alexis, “ Services publics et aides d’Etat ”, RDUE 2002, n° 1, p. 63). La question se posait de savoir si de telles subventions devaient s’analyser comme des aides d’Etat, en principe prohibées par le droit communautaire (art 87 et 88 TCE, ex-art. 92 et 93, CJCE 22 novembre 2001, Ferring, C 53-00).

Pour qu’il y ait aide d’Etat, il faut qu’il y ait une intervention de l’Etat ou au moyen de ressources de l’Etat, que cette intervention soit susceptible d’affecter les échanges entre Etats membres, qu’elle accorde un avantage à son bénéficiaire, qu’elle fausse ou menace de fausser la concurrence. La Cour a jugé que la notion d’aide est plus générale que celle de subvention, parce qu’elle comprend non seulement des prestations positives telles que les subventions elles-mêmes, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d’une entreprise, et qui, par là, sans être des subventions au sens strict du terme, sont de même nature et ont des effets identiques (CJCE 15 mars 1994, Banco Exterior de Espana, C 387-92 Rec CJCE I-877 ; CJCE 17 juin 1999, Piaggio, C 295-97, Rec CJCE I-3735).

Selon la Cour (CJCE 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg, Natverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, *AJDA* 2003, p. 1739, note S. Rodrigues), “ dans la mesure où une intervention étatique doit être considérée comme une compensation représentant la contrepartie des prestations effectuées par les entreprises bénéficiaires pour exécuter des obligations de service public, de sorte que ces entreprises ne profitent pas, en réalité, d’un avantage financier et que ladite intervention n’a donc pas pour effet de mettre ces entreprises dans une position concurrentielle plus favorable par rapport aux entreprises qui leur font concurrence, une telle intervention ne tombe pas sous le coup de l’article 92 §1 du traité ”. Une telle compensation peut donc échapper à la qualification d’aide d’Etat (v. CAA Nancy, 18 décembre 2003, Chambre de commerce et d’industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin c/ Société Brit Air, *AJDA* 2004, p. 396 : les aides accordées par la Chambre de commerce à la société Ryan Air sont des aides d’Etat au sens communautaire). Si l’aide est qualifiée d’aide d’Etat, un remboursement peut être envisagé (CRE 26 février 2004, litige entre EDF et RTE pour déterminer la charge du remboursement, *AJDA* 2004, p. 849, chron. L. Richer, J.-P. Jeanneney, N. Charbit). Dans la ligne de la jurisprudence de juillet 2003, la Commission européenne a engagé une réflexion sur les compensations financières (v. Z. Ait-El-Kadi, *AJDA* 2004, p. 416 ; *AJDA* 2004, p. 851 ; D. Ritleng, “ Financement du service public et aides d’Etat ”, *AJDA* 2004, p. 1011 ; P. Thieffry, “ Contrôle des compensations de services publics : les propositions de la Commission européenne ”, *AJDA* 2004, p. 1021 ; v. également Livre blanc de la Commission européenne sur les services d’intérêt général, point 4.2.). Toutefois, la qualification d’aide d’un régime peut être exclue en raison des obligations spécifiques de service public imposées aux entreprises.

100. Application des principes communautaires aux activités du cadastre et du registre foncier. Il n’existe pas de difficulté pour conserver une structure publique aux activités du cadastre qui constituent le noyau dur de l’institution, en particulier la description et l’identification, la certification des propriétés. La question semble ne se poser que pour les activités nouvelles, ou exercées en marge de l’activité principale : il s’agit de la cartographie, de la photographie aérienne, etc. Dans de telles hypothèses, il est envisageable d’externaliser en quelque sorte l’activité et de la confier à des personnes privées, des sociétés privées.

Mais si une structure publique, ou en tout cas dépendante de l’Etat, exerce de telles activités, se pose la question de savoir si les activités en cause sont ouvertes à la

concurrence ; cette entreprise, au sens du droit communautaire, devrait alors respecter les principes du traité. Autrement dit, elle serait, certes, chargée d'exploiter un service public et aurait à ce titre des obligations, mais les activités en cause pourraient être détachables de l'activité principale et seraient donc soumises à la logique de la concurrence ; l'entreprise ne devrait pas détenir de droits exclusifs par rapport à ces activités, elle serait soumise au droit commun de la concurrence et ne devrait pas bénéficier d'aides d'Etat. Cependant, une telle analyse est succincte. Il semble, au regard de l'approche communautaire, que ne constituent pas des entreprises publiques des sujets de droit public qui exercent une activité d'offre ou de productions de services dont le volume reste substantiellement inférieur à un volume défini ou établi à l'avance. Un véritable but lucratif ne s'en dégagerait pas ; l'activité apparaîtrait indépendante ou en tout cas non directement liée aux coûts de production et à la demande. Dans l'hypothèse d'une agence gérant le cadastre, le but économique requis pour l'application du régime juridique de l'entreprise n'existerait pas. L'agence continuerait de disposer d'un monopole sur certains aspects. L'activité elle-même devrait pouvoir être analysée comme une activité d'offre ou de productions de biens ou de services, mais cette activité semble pouvoir demeurer indépendante de la capacité des " clients " à payer un prix donné. L'on peut même penser que le client, compte tenu du contexte spécifique du cadastre, est totalement captif au regard de l'activité qui constitue la mission fondamentale du cadastre (v. Pericu et Cafagno, Traité de droit administratif européen, Impresapublica, XX 782). La quantité de l'offre ne dépendant pas de la demande individuelle, ni, de manière générale, du marché, il ne pourrait y avoir élément économique. L'échange au sens économique du terme, dans la mission cadastrale, serait alors déterminé par la loi ; les termes de l'échange ne sauraient être considérés comme déterminés ou dépendants du marché.

Ne serait-il pas opportun de répartir les activités et les missions entre plusieurs entités : une seule entité, dépendante de l'Etat, conserverait l'exercice du noyau dur des missions et serait hors concurrence ; à la limite, il n'est pas certain que l'on puisse envisager dans ce contexte une structure purement privée pour ces activités de certification des propriétés. Pour toutes les autres activités, rien n'empêche de les confier à une autre structure, soumise à la concurrence et qui pourrait être de nature privée. Encore faut-il admettre que ce service ne constitue pas un tout, un service d'accompagnement des politiques publiques, dégagé comme nouvelle mission du cadastre. Il paraît clair, à ce stade de l'analyse, que l'on ne peut envisager une soumission de l'activité cadastrale à la concurrence et que l'on ne peut considérer une agence gérant le cadastre comme une

entreprise, au regard de ses spécificités. La raison impose alors de considérer que les activités du cadastre doivent se diviser en deux catégories : les missions ordinaires (demande des usagers, documents authentiques...) ne peuvent être soumises à la concurrence ; les missions extraordinaires, conçues comme des activités exceptionnelles (transformation de services, fourniture d'informations pour le domaine des assurances ou de l'immobilier) n'en relèveraient pas davantage, du fait de la spécificité des informations fournies, et des conséquences juridiques qu'elles seraient susceptibles d'entraîner.

Si pourtant changement il y avait, cela imposerait une réorganisation des services, qui ne semble pas du tout à l'étude dans les différents pays qui entrent dans le champ de l'étude. Si des divisions ou des scissions à l'intérieur de cet ensemble intervenaient, il paraîtrait utile de prévoir une régulation par une autorité administrative indépendante. Néanmoins, la transformation de la structure ou la remise en cause de la nature des activités et des entités les prenant en charge conduisent à s'interroger sur les conséquences qu'entraînerait l'évolution.

b) Les conséquences (en termes de statut des personnels, de ressources...).

101. Absence de privatisation totale actuellement. Les indications fournies par les questionnaires sont claires sur cette question : les personnels sont tous fonctionnaires, les ressources proviennent essentiellement de l'Etat, sauf pour quelques prestations de services, pour lesquelles les entités ont la possibilité de demander une redevance à l'utilisateur ou au bénéficiaire du service fourni.

102. Conséquences d'une dissociation des structures. Dans ces conditions, si le service évolue vers une double structure, l'une tournée vers les missions régaliennes, qui demeurerait le noyau dur du cadastre, l'autre vers des prestations de services payantes et éventuellement soumises à la concurrence, même de manière résiduelle, plusieurs conséquences peuvent être envisagées. La structure "régalienne" ne sera pas modifiée de manière substantielle ; elle sera sans doute réduite, tant en personnels qu'en moyens. Mais les personnes qui travailleront au sein de cette entité conserveront probablement leur qualité de fonctionnaire ; rien ne semble s'y opposer en tout état de cause. Pour l'autre entité, créée au regard des nouvelles missions, elle pourrait être pleinement considérée comme une entreprise privée, une entité dépendante de l'Etat, certes, avec un contrôle qui s'exercerait sur elle, contrôle administratif, financier... dans la mesure où les

informations fournies dans le cadre de cette activité apparaîtraient quand même importantes, voire essentielles, à la mission “ régaliennne ” principale. Les employés pourraient ne plus être nécessairement fonctionnaires, à condition que les missions de ces deux entités soient clairement différenciées.

103. Conséquences d’une dissociation des missions. Si une structure unique était retenue pour la gestion du cadastre et des registres fonciers, il faudrait de toute façon établir une comptabilité différenciée, et les deux activités ne pourraient être soumises au même régime juridique, en particulier en ce qui concerne les ressources et le statut des agents. Le droit communautaire ne s’oppose pas à ce qu’une entité unique dispose de droits exclusifs pour une partie seulement de l’activité, considérée comme liée au service d’intérêt général ou d’intérêt économique général, cette activité étant soumise à des obligations de service public. Mais il opère une distinction et ne soumet pas au même régime l’ensemble de l’activité ; les obligations de service public ne possèdent donc pas un caractère attractif.

Les entités qui existent actuellement, chargées du cadastre et du registre foncier, sont soumises à des contrôles, dont l’importance, la nature et l’étendue varient selon les pays.

III-LES CONTROLES.

Les contrôles peuvent s’exercer tant sur les structures que sur le contenu des informations fournies.

A) LE CONTROLE SUR LES STRUCTURES

104. Signification du contrôle. Les systèmes cadastraux n’échappent pas aux mutations de l’action publique, aux transformations des conditions de son accomplissement : il pèse ainsi sur les systèmes cadastraux, comme sur toute institution publique, un certain nombre de contrôles que l’on qualifiera à défaut d’autre épithète de “ classiques ”. Parallèlement à ces contrôles se sont récemment développés des mécanismes d’audits, poursuivant un double objectif : s’assurer d’un fonctionnement satisfaisant de la structure

au regard des normes nationales en vigueur, et assurer ou refonder sa légitimité par le recours à une instance extérieure à la sphère publique (audits externes)

1°) DES CONTROLES CLASSIQUES

105. Dualité des contrôles. Deux types de contrôles sur les structures peuvent être distingués, sans être pour autant exclusifs l'un de l'autre : d'une part, un contrôle hiérarchique, et, d'autre part, un contrôle de nature juridictionnelle. Dans la très grande majorité des systèmes étudiés, ces deux types de contrôles se complètent pour assurer un fonctionnement satisfaisant, conforme au droit, des structures considérées.

106. Justifications du contrôle hiérarchique. Le contrôle hiérarchique, très prégnant sur les structures en charge des systèmes cadastraux, trouve une explication dans l'importance même de la Terre : support des activités humaines, sa distribution peut être porteuse d'inégalités auxquelles tentent de répondre les politiques publiques de redistribution des terres (en ce sens, l'importance des réformes agraires dans les processus de démocratisation souligne la nécessité de centraliser dans les mains de la puissance publique). L'importance du contrôle hiérarchique s'explique encore par le fait que le cadastre occupe une place essentielle dans le système fiscal. Ainsi “ du point de vue historique, les enregistrements fonciers ont été établis pour remplir deux objectifs principaux. Tout d'abord, ces enregistrements "fiscaux" ont servi au secteur public de base pour une imposition complète et précise de la propriété foncière. Ensuite, les enregistrements "légaux" ont principalement servi au secteur privé en tant que registre de justification pour des droits patrimoniaux et autres droits liés au territoire ”⁸.

Enfin, il ne faut certainement pas négliger la part de sacré qui entoure la fonction consistant à délimiter, découper, quadriller le territoire, et qui peut être interprétée comme une mise en ordre du monde ne pouvant ressortir que de la puissance publique (cf. la fonction sacerdotale du *rex sacrorum* romain chargé de tracer les limites de la ville, et, partant, la frontière entre l'intérieur et l'extérieur, le dedans et le dehors).

107. Mise en œuvre du contrôle hiérarchique. Il varie selon les différents Etats. En France, eu égard à la fonction fiscale exercée par les services du cadastre, leur activité

⁸ Larsson, G., 1991, *Land Registration and Cadastral Systems: Tools for land information and management..* Longman Scientific and Technical, Essex, Angleterre, ISBN 0-582-08952-2.

est soumise au contrôle hiérarchique exercé en premier lieu, par la direction des services fiscaux (où, en général, un directeur divisionnaire est notamment chargé du cadastre) et en second lieu par la direction générale des impôts. La direction des services fiscaux dispose, notamment à cette fin, d'une inspection principale des services (IPS).

L'**Allemagne** ne semble pas connaître de mécanismes de contrôle spécifiques concernant l'activité du registre foncier : ce dernier étant intégré à l'administration publique, il supporte essentiellement un contrôle de nature hiérarchique. Aucun contrôle financier particulier ne paraît être, par ailleurs, institué ; en revanche l'administration du registre foncier, comme n'importe quelle institution publique, peut être l'objet d'un contrôle exercé par l'office d'audit de l'Etat. Enfin, l'Etat supporte la responsabilité du fonctionnement défaillant de l'administration du registre foncier.

A **Chypre**, des mécanismes de contrôle hiérarchique sont mis en œuvre par le Ministère des Affaires Intérieures dans chaque Eparchie, Département et/ ou Sous-département. Ces mécanismes sont renforcés par le contrôle exercé régulièrement par le Service de Contrôle de l'Etat, notamment en matière financière. En pratique, il existe par ailleurs des mécanismes qualifiés “ d'auto-régulation ”.

Compte tenu de l'existence de mécanismes de contrôles internes, il n'existe aucun système d'audit externe.

En **Bulgarie**, le contrôle juridictionnel des activités de l'agence du cadastre ressort de la compétence des Cours de district, régionales, ou de la “ Cour de Cassation ”. Les litiges concernant un droit de propriété ou la délimitation d'une parcelle sont réglés par les Cours de districts. Pour sa part, la Cour Suprême Administrative contrôle les actes administratifs émis par les agences du Cadastre. Les ordres d'approbation de la carte et des registres cadastraux émanant du DirExeCapeuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour régionale.

En **Hongrie**, un système hiérarchique de contrôle existe, aussi bien au niveau des district land offices que des county land offices. De même, des mécanismes de contrôle interne et d'autorégulation existent à la fois dans les district land offices que dans les county land office. Tous les rapports sont conservés sous forme écrite. Le ministère de l'agriculture diligente de façon périodique des enquêtes plus approfondies sur certains domaines particuliers tels que les affaires juridiques et budgétaires, les différents aspects de la gestion du patrimoine foncier, les technologies ou l'informatique. La procédure de contrôle peut être programmée, prévue, ou occasionnelle, spontanée. Si le contrôle est prévu à l'avance, l'unité qui doit faire l'objet du contrôle est prévenue et informée de

l'objet et de l'étendue du contrôle réalisé. A l'inverse, dans le cadre d'un contrôle inopiné, il n'y a pas de notification préalable. Le rapport auquel donnent lieu ces contrôles est envoyé aux autorités concernées (autorité de contrôle ; assemblée générale du parlement). En cas de dysfonctionnement des services du cadastre, une procédure de mise en cause de la responsabilité peut être engagée. Cette responsabilité est assez étendue : elle est matérielle (pécuniaire), morale et pénale. L'acte XXIII/1992 sur le statut juridique des agents publics en organise la mise en œuvre.

En **Lettonie**, le contrôle sur le Département du Registre foncier du Ministère de la Justice et le State Land Service résultent des mécanismes de contrôle interne propre à chaque institution. Ces contrôles sont ainsi assurés par les directions de chacune des ces unités comme le stipulent les “ *Regulations on basic requirements for developing internal control system* ”⁹.

Ce système de contrôle interne inclut les éléments de base suivants :

- structure interne (contrôle fondé sur le système de hiérarchie) ;
- statuts de chaque unité ou département, intitulé et description de chaque poste effectif ;
- évaluation, mise à jour et confirmation des plans annuels de travail de chaque unité structurelle avec mention des objectifs et des tâches de chacun ;
- évaluation régulière des performances des fonctionnaires et employés ;
- rapport régulier aux directions des unités, départements ou organismes réunions hebdomadaires et mensuelles officielles, réunions *ad hoc* et/ou rapports écrits).

Le Ministre de la Justice exerce un rôle prépondérant dans le contrôle exercé sur l'administration du cadastre lettone. Les compétences du Ministre sont les suivantes :

- il ordonne aux officiels et aux employés des organes subordonnés au Ministère, et émet des actes normatifs internes ;

- il supervise le travail des organes subordonnés (ceci incluant le SLS) et de leurs officiels ;
- il peut abolir des actes normatifs internes émis par les officiels des organes subordonnés ;
- il commissionne et peut faire démissionner les dirigeants des organes subordonnés.

Compétences du Secrétaire d'Etat du Ministère :

- il planifie les ressources financières de chaque organe subordonné.

De la même manière, en **Slovaquie**, l'“ Office de Géodésie, de Cartographie et du Cadastre de la République de **Slovaquie** ” a la responsabilité du contrôle interne du système. Ce contrôle se traduit par des inspections menées par des inspecteurs cadastraux, portant sur le niveau de qualité de l'exécution des fonctions du Cadastre et le bon déroulement d'autres activités : géodésie, cartographie... Tous les Offices Cadastraux ont leur service de contrôle, qui travaillent sur la base de plans annuels de contrôles et vérifications.

Par ailleurs, les structures suivantes exercent un contrôle sur la gestion des fonds publics :

1. Le Ministère des Finances
2. Le “ Bureau de Contrôle Financier ”
3. L'“ Office National d'Audit ”

108. Des contrôles plus “ décentralisés ”. Le terme décentralisation est envisagé dans son sens large, en particulier au regard du rôle des citoyens. En **Suède**, le contrôle apparaît extrêmement décentralisé : tout individu a le droit de déposer une plainte concernant une décision rendue ou le coût d'une activité par l'administration chargée du cadastre. Chaque comté est doté d'une Cour Administrative de Comté, où une branche

⁹ 19 Août 2003, No. 466

spéciale traite des problèmes de biens immobiliers (Land Court). L'instance supérieure est la Cour d'Appel (6 pour tout le pays). La juridiction de cassation est la Cour Suprême ; une personne souhaitant s'opposer à une décision a quatre semaines pour la contester. Les décisions, écrites, qui sont notifiées aux intéressés précisent les modalités et délais pour exercer un recours. Il est de plus possible d'obtenir de l'aide de la part des autorités, pour constituer un appel, selon les termes du " Administrative Procedure Act ". De la même manière, il n'existe pas, dans le système administratif **espagnol**, de contrôles non-juridiques (i.e. : juridictionnels ?). Le contrôle exercé sur l'institution est déclenché par les plaintes déposées par les citoyens qui ont un intérêt à agir. Le contrôle externe sur la structure se ramène pour l'essentiel à un contrôle financier. Ce dernier est exercé par le Tribunal de Cuentas qui vérifie que les dépenses sont effectuées conformément à la loi et à bon escient, et présente ses conclusions au Parlement. Les contrôles financiers externes sont exécutés par l'Intervention Générale de l'Etat, dépendant du Ministère du Trésor, et à la fois contrôlant et autorisant les dépenses dans tous les Offices de l'Etat.

2°) LE DEVELOPPEMENT DES AUDITS

109. Justifications du développement général des audits. Le développement des systèmes d'audit traduit une modification profonde des paradigmes de l'action publique : il témoigne de la volonté des autorités politiques de placer l'action de l'administration sous le signe de la transparence, de l'efficacité et de la responsabilité, au travers de son évaluation, que celle-ci résulte d'audits internes ou externes, qu'elle soit réalisée par des organismes gouvernementaux ou para-gouvernementaux. Ce déploiement des mécanismes d'évaluation manifeste par ailleurs la volonté des gouvernants de promouvoir une gestion saine de leurs administrations et de renforcer le comportement éthique des titulaires de charges publiques et des fonctionnaires¹⁰. Les garanties d'indépendance et d'impartialité qui entourent le personnel des organismes d'audit (cf. par exemple le Riksrevisionen suédois) participent de ce point de vue de la rigueur de l'évaluation et de son opposabilité à quiconque viendrait à contester la sincérité d'un tel contrôle.

¹⁰ Ces systèmes d'audits peuvent également être perçus comme une tentative visant à refonder la légitimité de l'administration publique en la soumettant fictivement au contrôle d'une tierce autorité, supposée indépendante et impartiale.

110. Les audits en matière cadastrale. Ces mécanismes d’audits qui se sont multipliés dans l’ensemble des pays industrialisés concernent bien évidemment les institutions publiques chargée de la gestion des systèmes cadastraux. Assez étrangement, ils paraissent peu développés en **Allemagne** : il semble ainsi n’exister aucune procédure d’audit externe ; les seuls contrôles de ce type sont exercés en matière financière par l’office d’audit de l’Etat.

En revanche, en **Bulgarie**, le règlement interne de l’agence cadastral, approuvé par le DirExeCA , fixe précisément les mécanismes d’audit interne et d’autocontrôle de toutes les activités de l’agence du cadastre, en ce qui concerne :

- A) Structure organisationnelle et relations techniques entre les diverses unités structurelles ;
- B) Méthodologie de l’activité principale de l’agence du cadastre ;
- C) Moyens techniques et méthodes utilisées ;
- D) Systèmes informatisés d’information et d’échange des informations ;
- E) Prestation de services et tâches spécifiques ;
- F) ressources financières et planification financière .

Un Conseil d’administration et un Conseil Spécialisé d’Experts ont été créés afin de réaliser ces audits. Par ailleurs, le Ministère des Finances et la Chambre des Comptes exécutent un contrôle financier très pointu sur les activités de l’Agence Cadastrale. Dans le cas d’activités cadastrales gérées et financées par des programmes nationaux spécifiques ou internationaux, il est possible de mettre en place des audits externes, prévus par des contrats d’exécution pour chaque activité.

En **Espagne**, un audit interne réalisé périodiquement permet une évaluation du système cadastral. Il existe également un système d’audit interne orienté vers une évaluation des procédures et une comptabilisation des réclamations émises. En revanche, il n’existe pas

de mécanismes de contrôle externe : seules les juridictions judiciaires sur demande de particuliers invoquant un intérêt à agir, ou sur saisine du Procureur Général lorsque celui-ci estime qu'une atteinte est portée à l'intérêt public, sont habilitées à intervenir.

En **France**, l'audit interne de l'ensemble des services fiscaux, auxquels appartiennent les services du cadastre, relève de la mission d'expertise et de liaison (MEL), attachée à la direction générale des impôts. Il ne semble pas, en revanche, qu'il existe d'audit externe.

En Hongrie, les audits sont conduits par le state office audit. Ils interviennent notamment en matière financière.

En **Finlande**, le “ National Land Survey of Finland ” (NLS) / (Agence du Cadastre National) comporte un organisme d'audit interne, des systèmes de contrôle de la qualité ainsi que des systèmes d'auto réglementation. Par ailleurs, le State Audit Office (SAO) est la seule autorité habilitée à exercer un audit externe, et pouvant contrôler une agence d'Etat comme le NLS. Cet organisme est plutôt spécialisé dans les finances publiques mais peut avoir un champ d'action plus étendu.

Selon les termes de la “ Law on Internal Audit ” **lettone**, un système d'audit interne est mis en place dans chaque organisme public. Ce mécanisme d'audit concerne également le Ministère de la Justice et l'antenne qui lui est rattachée, le State Land Service. Les contrôles exercés sont de deux types : les premiers font l'objet d'une planification annuelle, tandis que les seconds sont plus imprévisibles. Ces audits concernent aussi bien la structure centrale du SLS que ses représentations locales (conformément aux dispositions en vigueur : “ On Internal Audit ” ; “ Guidelines on Internal Audit ” ; “ standards of internal audit ”). L'audit interne inclut une évaluation :

- De la performance ;

- Des objectifs à réaliser ;

- De la comptabilité, de l'exécution du budget, de la sincérité et la régularité de la tenue des comptes et registres ;

De la conformité des opérations aux actes normatifs, stratégies d'organisation, plans d'action ;

De l'usage des ressources ;

De la compétence du personnel, de l'encadrement ;

Du fonctionnement des systèmes de contrôle internes ;

Les résultats des audits font l'objet d'un rapport périodique sur la base duquel des recommandations sont tirées.

Les rapports d'audits et de contrôles post-audit sont soumis par le département de l'Audit Interne au Directeur Général du SLS.

Par ailleurs le Registre Foncier du Ministère de la Justice et le SLS font l'objet d'un contrôle de la part du State Audit Office (SAO) auquel est confié une mission d'audit externe. Le SAO est un organisme collégial indépendant, chargé d'informer le Saeima (Parlement) sur l'utilisation des fonds publics. Le SAO réalise des audits dans toute structure publique, que ce soit le Ministère de la Justice ou le SLS. La tâche du SAO est de superviser la collecte légale, valide et non erronée des informations, les dépenses imputées au budget général et aux budgets spécifiques de l'Etat et des gouvernements locaux, et la gestion de la propriété publique nationale ou locale.

Les auditeurs du SAO ont le droit de rendre visite aux autorités locales ou nationales, ou à toute institution ou société, afin d'auditer sur le statut et la gestion de la propriété publique ; de réclamer et recevoir des explications de toute personne pour clarifier les points soulevés lors des audits. L'Auditeur Général a autorité pour infliger des sanctions administratives à toute personne ayant violé les obligations légales imposées par le SAO (situation de délit) ; la responsabilité administrative est stipulée dans le Code Administratif de la République de **Lettonie**.

Le SAO rédige un rapport *sur les faiblesses essentielles* et les transactions illégales impliquant la propriété publique et ses ressources financières.

Mis à part les contrôles financiers exécutés par les Départements d'Audits Internes, un contrôle financier externe est effectué par le SAO.

En **Lituanie**, le Directeur du Centre des Registres cadastraux doit présenter un rapport annuel d'activité portant sur l'année fiscale passée (Loi portant sur les Changements apportés à la Loi sur les Institutions Municipales et les Institutions d'Etat, Art.16). Le rapport doit être vérifié par une société d'audit ayant reçu un agrément de la part de l'Etat, suivant les termes de la Loi sur l'Approvisionnement Public (Loi portant sur les Changements apportés à la Loi sur les Institutions Municipales et les Institutions d'Etat, Art.17, par.1).

L'audit porte sur la coïncidence entre les informations figurant dans le rapport et les informations comptables (bilan financier annuel).

Il n'est opéré d'audit sur les activités de l'Etat que dans les cas prévus par la loi.

Il y a lieu de ranger aux côtés de cet audit externe, la procédure prévue par la loi sur les registres de l'Etat : l'article 27 dispose que l'Inspection de la Protection des Données de l'Etat a pour mission de contrôler la légalité de la protection et de l'utilisation des données des registres... Les activités de cette structure sont régies par ses propres règlements, approuvés par le Gouvernement.

Selon les termes de l'article 28, l'Institution qui gère les registres doit fournir au personnel de l'Inspection de la Protection des Données de l'Etat les éléments nécessaires au contrôle de la gestion des registres, de la protection et de l'usage des données, ainsi que toutes les explications liées aux registres.

Les ordres ou instructions donnés par l'Inspection de la Protection des Données de l'Etat ont un caractère obligatoire et doivent être appliqués.

L'institution qui gère les registres détient un droit d'appel : elle peut faire appel d'un ordre donné par l'Inspection de la Protection des Données de l'Etat, en suivant la procédure spécifiée par la loi (article 29).

Enfin, l'article 30 énonce que, dans l'hypothèse où l'Institution qui gère les registres, ou d'autres personnes physiques ou publiques, violeraient cette Loi ou les accords conclus sur la protection, la transmission et l'usage des données, ils devraient alors dédommager les personnes concernées (mentionnées dans les données des registres), l'institution de gestion des registres, les utilisateurs des données concernées, voire l'Etat, en compensation des dommages causés par leurs actions. C'est à la Cour de déterminer le montant du dédommagement. D'autres sanctions et recours sont prévus par la loi vis-à-vis des personnes qui communiquent aux registres des informations inexactes ou erronées, qui manquent à leur devoir de communication des données, qui divulguent des informations erronées ou qui utilisent les données de manière illégale, ou qui violent cette loi de n'importe quelle autre manière.

111. Un audit essentiellement axé sur la qualité. Cette situation ne se rencontre que pour les pays déjà largement engagés dans une démarche administrative d'ensemble. La **Suède** offre une illustration exemplaire du développement des mécanismes d'audit. Toutes les autorités publiques suédoises sont soumises à un système de contrôle, fondé sur l'idée de qualité dans l'exécution des tâches administratives. Ces contrôles visent à

s’assurer que les activités des autorités publiques sont menées conformément aux critères de qualité. Des indicateurs particuliers sont utilisés : nombre d’appels portés devant les juridictions, temps passé à l’exécution d’une activité particulière, marge brute d’autofinancement...

Le 1^{er} juillet 2003 un nouvel Institut d’Audit de l’Etat - le Riksrevisionen – a été créé en Suède ; ce dernier remplace le Riksrevisionsverket et les Auditeurs Parlementaires. Leur personnel compose le Riksrevisionen. Ce dernier, Institut d’Audit Suprême de **Suède**, a gardé la dénomination anglaise précédemment utilisée plan international, le “Swedish National Audit Office”, SNAO. Ce nouvel institut aura pour mission d’auditer la totalité des activités de l’Etat et de ce fait contribuera à une utilisation maximisée des ressources et à une gestion efficace de l’administration publique . Il constitue un instrument du contrôle parlementaire : sa tâche principale sera de remplir la mission , confiée au Parlement, de contrôler l’utilisation des recettes fiscales .

La Constitution garantit au Riksrevisionen son indépendance, et de ce fait les trois Auditeurs Généraux décident eux-mêmes (selon l’étendue de leurs responsabilités respectives) des audits à mener, de la façon de les accomplir et des conclusions à tirer par la suite. Ils s’accordent tous trois à travailler ensemble dans un intérêt interne mutuel, notamment dans l’élaboration de plans d’audits, de plans d’actions et de plans de gestion administrative de l’institut.

Ce système d’audit de l’Etat, indépendant, a le même statut que les instituts d’audit nationaux existants dans d’autres pays qui possèdent un système d’audit dépendant d’un Auditeur Général.

112. Absence de système d’audit. Certains pays ne pratiquent pas de contrôle par audit. La **Slovaquie** ne semble pas connaître en revanche de système interne d’audit, même si depuis 2000, l’Office Central et les offices régionaux (organismes juridictionnels) élaborent des rapports informatifs annuels, diffusés sur les pages web des organismes, et lors réunions publiques.

B) LE CONTROLE SUR LE CONTENU DES INFORMATIONS.

113. Intérêt du contrôle. L’importance de la mission dévolue aux services en charge des systèmes cadastraux, la sensibilité de la matière dans laquelle ils interviennent implique

un contrôle hiérarchique prononcés sur la nature, la véracité et la sincérité des informations diffusées ; dans le même temps, il appartient aux usagers du cadastre, aux citoyens de faire montre de vigilance et, le cas échéant d’obtenir des juridictions compétentes la rectification des informations erronées et la condamnation de l’institution défailante.

1°) LE CONTROLE HIERARCHIQUE

114. Mise en place du contrôle hiérarchique. Le contrôle hiérarchique est mis en place de manière différente selon les Etats et le rôle qu’ils entendent lui faire jouer. Le contrôle opéré sur le contenu des informations divulguées par le **registre foncier allemand** relève essentiellement des autorités étatiques, au travers du contrôle hiérarchique exercé par le Ministre de la Justice et le Parlement national.

De même, en **Bulgarie**, si le Ministre du développement régional et des travaux publics et le Premier Ministre exercent un pouvoir de nature hiérarchique à l’égard de l’agence cadastrale, le Ministre de la justice dispose, pour sa part, d’un pouvoir de contrôle sur les enregistrements portés au registre foncier et son actualisation.

Dans ce dernier pays, le lien de subordination hiérarchique semble très rigoureux : l’Agence du Cadastre est rattachée au Ministère du Développement Régional et des Travaux Publics, qui exercent sur cette institution une autorité directe. L’agence du cadastre est ainsi dirigée par un directeur exécutif nommé par le Ministre du Développement Régional et des Travaux Publics et le Premier Ministre.

L’organisation interne de l’Agence du Cadastre témoigne de cette étroite subordination : le DirExeCA nomme les fonctionnaires et peut les licencier, conclut les contrats de travail du personnel fonctionnaire et contractuel, décide des créations de postes et des candidatures à retenir.

Il peut déléguer ses fonctions, droits et obligations aux directeurs des offices cadastraux. Dans cette hypothèse, il contrôle la performance des offices, plus particulièrement en ce qui concerne les fonctions qu’il leur délègue.

La gestion administrative au sein des départements administratifs de l’agence du cadastre relève de la responsabilité du “Secrétaire en chef” nommé par le DirExeCA. Le secrétaire en chef représente l’agence du cadastre chaque fois qu’il y est invité par le DirExe. Il a pour mission la répartition des tâches entre les départements administratifs, le contrôle global de leur exécution, la rédaction de rapports et leur archivage.

En cas d'absence du secrétaire en chef, ses fonctions sont déléguées à l'un des directeurs de départements, par ordre écrit du DirExeCA.

Les directeurs de départements dirigent, organisent, contrôlent, planifient, informent leur hiérarchie, et sont responsables de la bonne exécution des tâches au sein de leur département.

Les fonctionnaires et les contractuels (personnels en CDD) de l'agence du cadastre exécutent les tâches qui leur sont imparties sous les ordres de leur supérieur direct, en fonction de leur poste .

La régularité des informations cadastrales est établie par les officiers de la Direction de la Supervision de la Construction Nationale, structure du Ministère du DRTP, et parfois par les municipalités.

2°) LE CONTROLE JURIDICTIONNEL

115. Contrôles, responsabilités, sanctions. Les contrôles ne relèvent pas tous des mêmes autorités juridictionnelles et leurs conséquences sont loin d'être identiques.

Le contrôle judiciaire des activités du cadastre, en **Bulgarie**, est effectué par les Cours de justice des districts, des régions, ou par la " Cour de Cassation ". La Cour Suprême Administrative, pour sa part, contrôle les actes administratifs édictés par les agents de l'administration cadastrale. Les Cours de justice des districts sont compétentes pour connaître des litiges relatifs à la propriété foncière ; les ordres d'approbation de la carte et des registres cadastraux émanant du DirExeCA peuvent faire l'objet d'un appel à la Cour régionale :

Les propriétaires, personnes physiques ou morales, doivent, par un marquage permanent obligatoire, délimiter leurs propriétés, assurer un accès libre sur les lieux permettant le relevé des côtes, et présenter l'acte notarié certifiant leurs droits.

Les relevés cadastraux sont validés par l'office cadastral du district. Ils sont publiés et en même temps notifiés aux parties concernées. Dans les 30 jours qui suivent leur publication, les propriétaires peuvent émettre des objections auprès de l'office cadastral, par écrit. Ces dernières sont examinées par une Commission, nommée par le DirExeCA. Après avis de la Commission, les objections retenues sont annexées aux informations cadastrales.

Si les informations cadastrales sont incomplètes ou erronées, les parties concernées peuvent demander leur modification. Une fois la matérialité de ces erreurs établie, elles sont modifiées dans les registres ou les cartes.

En cas d’infraction aux procédures de la “Law on Cadastre and Property Register” (ZKIR), les données cadastrales concernées sont soumises à révision.

Ce dernier texte prévoit un certain nombre de sanctions dans les hypothèse où un agent de l’administration du Cadastre :

- commet des actions en violation de la loi sur les biens immobiliers, concernant la sécurité et la défense du pays ;
- détruit ou déplace des bornes ou repères géodésiques censés être permanents, par exemple une borne de démarcation de propriété ;
- ne protège pas les instruments géodésiques placés sous sa responsabilité ;
- ne fournit pas des données requises par la loi sur les bâtiments construits et autres installations , ou n’assure pas aux officiels un accès libre à ceux-ci.

Les officiers encourent une peine ou une amende lorsque :

- ils ne remplissent pas leurs obligations conformément à la “Law on Cadastre and Property Register” (ZKIR);
- ils produisent, ordonnent la production de ou approuvent des plans de développement ou des documents de construction, non conformes avec les données inscrites au cadastre ;
- ils émettent un permis d’occupation pour un bâtiment en violation avec les dispositions de la “Law on Cadastre and Property Register” (ZKIR);
- ils n’assurent pas une actualisation correcte des données ou ne fournissent pas les bonnes données, toujours selon les termes de la “Law on Cadastre and Property Register” (ZKIR).

Les officiers qui ne se conforment pas à un ordre (émis par une autorité ou par la Cour) de prestation d'un service administratif ou qui enfreignent toute autre disposition de la "Law on the Administrative Services of Natural and Legal Persons", sont soumis à pénalité, selon les termes de ladite loi.

La responsabilité des officiers ne s'étend pas seulement à la législation spécifique mentionnée mais également aux textes généraux.

En cas de violation de la ZKIR, certifiée par un acte officiel, un acte judiciaire punitif est rédigé par le Ministère du DRTP ou un officier nommé par lui.

Les amendes prévues par la "Law on Cadastre and Property Register" (ZKIR) et la "Law on the Administrative Liability of Natural and Legal Entities" sont perçues par le Ministère du développement régional et des travaux publics. En cas de manquement grave, constitutif de malveillance, une punition plus sévère peut être infligée à l'officier responsable par décision juridictionnelle.

En cas de préjudices causés à un particulier, ce dernier peut rechercher la responsabilité de l'Etat ou de l'institution concernée en application de la "Law of the State Liability for Damages Caused to the Citizens".

En **France** la compétence du juge administratif à l'égard de l'administration, et celle du juge judiciaire en matière de privation de la propriété privée (Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989 Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles) conduisent à scinder le contentieux du cadastre entre les deux ordres juridictionnels : le tribunal administratif est compétent pour tout ce qui concerne le fonctionnement du service. En revanche, seul le juge civil peut apprécier les atteintes portées à la propriété privée elle-même. S'agissant des informations délivrées par les services du cadastre, toute personne physique ou morale ayant un intérêt à agir peut actionner la responsabilité de l'Etat. Ce dernier peut avoir à compenser auprès d'une collectivité locale les conséquences fiscales d'une erreur commise par le cadastre). Toute erreur doit être rectifiée, même si elle ne met pas en cause la responsabilité de l'Etat. En revanche, cette responsabilité ne s'étend pas à la propriété immobilière, mais seulement la fiscalité. de la responsabilité susceptible d'être mise en œuvre à l'occasion.

A **Chypre**, les contrôles juridictionnels sont effectués par le Service Juridictionnel, les Cours des Eparchies et la Cour Supérieure en cas d'appels. Toute personne présentant un intérêt à agir peut faire appel devant la Cour, pendant un laps de temps limité, selon le

chapitre 224 de l'article 80. La décision de la Cour, et au-delà celle de la Cour Supérieure en cas d'appel, ont autorité de chose jugée selon l'article 81, chapitre 224. La direction du Département du Cadastre et du Relevé Foncier (Arpentage) est un organisme qui a le pouvoir d'agir en tant que Cour de 1^{ère} Instance, toujours selon les termes du Chapitre 214 de l'article précité. Cette compétence peut être conférée à des organismes publics hiérarchiquement inférieurs. S'agissant de la mise en cause de la responsabilité du Département du Cadastre, les conditions d'engagement sont larges. La responsabilité du Département du Cadastre et du Relevé Foncier peut être engagée pour les décisions prises en matière de droit de propriété, d'enregistrement, de transfert et d'hypothèque des propriétés foncières, d'occupation des sols, d'enregistrement des titres, d'estimation et d'évaluation des biens fonciers, de gestion du parc foncier public.

En **Finlande**, les décisions du NLS sont disponibles, accessibles à tous : les citoyens peuvent ainsi exercer un recours contre ces décisions, ou plus simplement déposer une réclamation.

Les juridictions judiciaires sont seules compétentes pour toute question relative au droit de propriété sur un bien immobilier. D'autres mécanismes para ou pré-juridictionnel de résolution des litiges ont été développés : des médiateurs officiels sont nommés, et les Cours d'Appel sont éventuellement sollicitées sur ces questions.

En revanche, c'est le NLS qui a compétence pour les contestations intéressant les registres cadastraux. La compétence du NLS et des offices de LDS est entendue de façon particulièrement compréhensive puisqu'ils ont en charge les études et relevés légaux et la délimitation des biens.

La parcellisation et les transactions concernant des biens immobiliers font l'objet d'un encadrement très rigoureux, afin de garantir le respect du principe de publicité et les droits des parties concernées dans le cadre des procédures cadastrales.

Dans l'hypothèse d'un fonctionnement fautif de l'administration du cadastre, l'Etat est en principe tenu responsable de toute erreur commise par le NLS.

Les cours locales et les offices du "Local District Survey"(LDS) / (antennes locales du cadastre, offices cadastraux) travaillant ensemble, se partagent la compétence en ce domaine.

Procédure :

- confirmation légale de la transaction de droit de propriété émanant de la cour locale.

- “ inspection cadastrale légale ” effectuée par l’office du LDS. (voir plus haut).

En pratique, fort peu de cas se sont présentés, dans lesquels une compensation financière était de rigueur.

Les textes législatifs et réglementaires **lettons** énoncent les conditions dans lesquelles la responsabilité des unités du Registre Foncier est engagée : La responsabilité du SLS est ainsi précisée par la “ Law on the State Land Service ” votée le 15 Décembre 1992. Tout sujet en rapport avec le cadastre ou l’expertise cadastrale de biens fonciers relève de la compétence du SLS, comme le précisent les règlements du Cabinet des Ministres de la République de Lettonie (‘Regulations on the State Cadastre of Real Estate’).

En **Slovaquie**, le ministère public a le droit d’examiner la légalité des décisions concernant le cadastre, lequel n’a qu’une responsabilité restreinte : il n’agit que d’après la loi.

Les décisions confirmatives ne peuvent pas faire l’objet d’un appel. En revanche, une décision négative peut l’être, devant une cour de justice régionale, tout comme les décisions portant sur les délimitations de parcelles.

En **Suède**, tout individu a le droit de déposer une plainte concernant une décision rendue ou le coût d’une activité. Chaque comté est doté d’une Cour Administrative, dans laquelle une branche spéciale traite des problèmes de biens immobiliers (Land Court). L’instance supérieure est la Cour d’Appel (6 dans le pays).

De la même manière, le Code Civil **lituanien** dispose que tout individu peut saisir une juridiction aux fins de défense de ses droits ou de ses intérêts.

Par conséquent, toute personne physique ou morale, tout organisme municipal ou national, a le droit de contester une décision ou un contrat relatif aux biens fonciers, qui violeraient des intérêts, publics ou privés.

Jusqu’à présent, un grand nombre de cas ont été portés en justice, concernant la restitution des droits de propriété, et ce depuis l’indépendance de la **Lituanie**, en 1991.

C’est sur la base de la Loi sur les Procédures Administratives que sont réglés les litiges relatifs aux biens fonciers accordés à l’Etat ou aux institutions municipales.

Si les dommages trouvent leur origine dans les actes illégaux effectués lors de la préparation et de la réalisation de documents de planification des sols, c'est au possesseur du document, en l'occurrence l'Etat ou une institution municipale, de supporter le dédommagement. Les personnes qui subissent un préjudice peuvent porter plainte auprès de l'institution qui est à l'origine du document (Etat, municipalité) et réclamer une compensation devant la Cour.

Si la direction de l'institution qui gère le cadastre est responsable de dommages à l'encontre de personnes physiques ou morales, ou d'institutions municipales ou de l'Etat, la loi prévoit qu'elle doit en assurer la compensation (Loi sur le Cadastre des Biens Immobiliers, *art. 7*).

La direction n'est cependant pas tenue responsable si les personnes qui subissent un préjudice ont au préalable fourni de faux renseignements ou n'ont pas notifié une information erronée au registre dans le délai d'un mois suivant la découverte de l'erreur.

3°) L'HYPOTHESE D'UNE REGULATION

116. Approche institutionnelle. Les contrôles décrits ci-dessus ne sont pas nécessairement adaptés aux missions exercées par le cadastre et les livres fonciers. Ils apparaissent en effet comme essentiellement administratifs et peu en accord avec une éventuelle privatisation de certaines activités. Si certaines activités sont effectivement ouvertes à la concurrence et ne font plus l'objet d'un monopole de la part de l'Etat ou d'une collectivité publique, peut-être serait-il utile d'envisager la création d'une autorité administrative indépendante, ou de manière plus spécifique, d'une autorité de régulation, chargée précisément d'assurer une transition entre la fin des activités monopolistiques non régaliennes et le passage au marché. L'autorité ainsi créée devrait logiquement être indépendante des organes étatiques, dans la mesure où ceux-ci seraient encore largement partie prenante dans les autres activités voisines. Elle pourrait donc être constituée de professionnels du domaine considéré, exercer une mission régulatrice sur les prix, les tarifications, l'accessibilité des données, les obligations déontologiques...

117. Approche fonctionnelle. Si l'on retient cette hypothèse, son rôle ne toucherait pas de manière directe à la description ou à la certification des propriétés. Elle ne serait pas amenée à réguler les rapports entre propriétaires en cas de litige. Son rôle pourrait

éventuellement être proche de celui d'un médiateur dans ce type de difficultés, en donnant des informations, en mettant en présence les protagonistes de l'affaire, en évaluant les titres de propriété, pour éviter de recourir à la justice. Il peut, en théorie, être concevable d'aller plus loin, mais son rôle premier pourrait être de vérifier cette mise sur le marché.

CONCLUSION

118. Le maintien de la spécificité des systèmes cadastraux : l'irréductibilité à la concurrence. La privatisation des systèmes cadastraux ne semble pas à l'étude dans les pays européens, quelle que soit leur tradition juridique. Des réflexions sont certes en cours sur la diversification des missions qu'ils doivent remplir, mais elles sont menées dans un contexte plus général, celui d'une réforme de l'ensemble des structures administratives, ou celui de la recherche de l'efficacité de l'information, par voie de regroupement et de connexion des systèmes d'informations. La soumission à la concurrence du noyau dur des missions n'est pas envisagée ; elle n'est pas souhaitable et ne semble en tout état de cause pas correspondre à l'état actuel du droit communautaire. Un dédoublement des structures peut être envisagé, des tâches "secondes" pouvant être conférées à des entités privées, restant cependant sous contrôle de l'Etat.

INDEX PAR PAYS

Pays	Pages
Allemagne	p. 27, 36, 37, 40, 46, 48, 50, 57, 60, 70, 74, 79
Belgique	p. 12, 22, 23, 26, 33, 36, 37, 38, 44, 45, 46, 48, 50, 54, 57, 61
Bulgarie	p. 10, 15, 20, 24, 27, 34, 37, 38, 41, 47, 49, 54, 58, 59, 70, 74, 79, 80
Chypre	p. 10, 12, 13, 23, 27, 29, 35, 38, 43, 49, 50, 70, 82
Espagne	p. 27, 30, 34, 37, 41, 44, 45, 47, 48, 51, 54, 57, 73, 74
Finlande	p. 10, 12, 13, 15, 27, 32, 33, 37, 40, 41, 44, 47, 48, 51, 55, 56, 59, 61, 75, 83
France	p. 9, 10, 19, 22, 23, 25, 26, 30, 33, 37, 44, 49, 51, 54, 62, 75, 82
Grèce	p. 15, 20, 27, 30, 43, 45, 49, 57
Hongrie	p. 13, 20, 24, 27, 29, 31, 34, 38, 42, 49, 50, 70
Lettonie	p. 12, 13, 15, 22, 27, 28, 33, 40, 41, 45, 47, 48, 51, 54, 57, 59, 71, 75, 76, 84
Lituanie	p. 13, 15, 22, 27, 28, 39, 48, 51, 54, 55, 58, 61, 76, 84
Pologne	p. 16, 23, 27, 31, 41, 49, 51, 58, 59
Portugal	p. 30, 34, 37, 41, 44, 45, 49, 51, 54, 58, 59
Roumanie	p. 10, 13, 19, 22, 24, 27, 31, 37, 49, 52, 55, 56
Royaume-Uni	p. 11, 16, 27, 29, 35, 38, 41, 46, 49, 52, 55, 56, 60

Pays	Pages
Slovaquie	p. 27, 29, 31, 35, 37, 39, 42, 46, 49, 52, 54, 59, 72, 84
Suède	p. 15, 20, 22, 24, 27, 33, 37, 39, 42, 46, 49, 54, 56, 60, 72, 77, 78, 84