

L'ÉGYPTE CONTEMPORAINE

Tome XIII.

Mars 1922.

N° 64.

ÉDITORIAL.

Il y a plus de vingt ans que les défauts du système actuel de publicité des transactions immobilières, adopté en Égypte depuis la Réforme judiciaire de 1876, préoccupent le Gouvernement. Ce système, calqué sur celui en usage en France et en Italie, consiste, comme chacun sait, dans la transcription sur des registres publics des actes translatifs de droits et dans l'inscription des hypothèques; ces transcriptions et ces inscriptions sont portées sur un répertoire ouvert au nom de la partie qui dispose. Les inconvénients de ce système sont nombreux, et ils se manifestent en Égypte d'une manière particulièrement grave. Mais il ne faut pas oublier que le mieux est souvent l'ennemi du bien; qu'avant de modifier radicalement un état de choses qui a déjà pour lui d'avoir subsisté quarante-cinq ans, en permettant le développement de la propriété et en donnant aux transactions immobilières une sécurité relative acceptable, on devait s'entourer de tous les renseignements possibles et faire appel à toutes les compétences.

Le Gouvernement égyptien n'y a pas manqué. Depuis l'année 1900 diverses Commissions égyptiennes et internationales ont examiné cette importante question. Enfin, une dernière Commission a présenté en décembre 1920 un rapport d'ensemble et des propositions concrètes.

M. Bernardi, naguère encore Conseiller à la Cour d'Appel mixte et qui vient seulement d'être atteint par l'inexorable limite d'âge, a, dès l'origine, pris part à tous ces travaux; et bien que ne faisant pas partie de la dernière Commission, il a bien voulu, dans une magistrale conférence prononcée en deux séances, le 31 mars et le 1^{er} avril, dans la salle de

notre Société, exposer, avec l'autorité qui s'attache à son nom, les données principales du problème et analyser la solution préconisée dans le rapport de cette Commission. Le succès de cette conférence fut considérable; une assistance d'élite se pressait autour de l'illustre conférencier et l'applaudissait avec enthousiasme. La vigueur de la pensée, la solidité du raisonnement, la vivacité de l'expression sont des dons que les familiers de M. Bernardi lui connaissent depuis toujours : on put s'apercevoir l'autre jour qu'il les a conservés intacts, et que manifestement, dans son cas, c'est la limite d'âge qui a eu tort.

L'échange de vues animé qui suivit la communication de M. Bernardi a bien montré que le sujet soulève une foule de questions difficiles et du plus vif intérêt.

Aussi avons-nous pensé qu'il y aurait avantage à réunir dans un même fascicule de notre revue la conférence de M. Bernardi et une étude que M. Sheppard, Directeur du Service du Cadastre, a consenti à rédiger à notre intention. Nos lecteurs auront ainsi sous les yeux un exposé complet de la question analysée d'abord au point de vue légal, ensuite au point de vue surtout matériel et de l'exécution pratique, et pourront apprécier en pleine connaissance de cause si les formules proposées par la Commission y apportent une solution satisfaisante.

On conviendra que c'est une véritable bonne fortune pour notre Société d'avoir obtenu que cette question vitale pour l'Égypte, dont la propriété foncière constitue la principale et même, pour ainsi dire, l'unique richesse, soit traitée dans notre revue par deux praticiens aussi éminents et aussi qualifiés que MM. Bernardi et Sheppard.

M. Bernardi, associé étroitement, comme il l'a été pendant quarante-cinq ans, à la vie judiciaire de ce pays, a pu constater par une pratique quotidienne les inconvénients graves du système actuel. Ces inconvénients, personne d'ailleurs ne songe à les nier. Mais de très bons esprits se demandent si l'autre système, celui qui consiste à enregistrer les unités foncières dans un grand livre, où l'on ouvre pour chaque unité un feuillet sur lequel sont portées toutes les transactions qui affectent la vie juridique de la parcelle,

est de nature à donner, au point de vue légal, des résultats meilleurs, et, en tout cas, s'il est praticable en Égypte.

M. Bernardi nous explique, avec toute l'autorité d'un jurisconsulte expérimenté, que cette méthode recommandée par la Commission conduira à établir la sécurité des mutations immobilières sur des bases solides en donnant aux parties, dans une très large mesure, la triple certitude que la personne qui dispose possède réellement le droit dont elle dispose, qu'elle n'en a pas déjà disposé au profit d'un tiers, et que l'acte de disposition est bien effectué, c'est-à-dire régulier et efficace. Il conclut avec la Commission que le système d'enregistrement par unités foncières, tel qu'il est proposé à titre transitoire, conduira, par l'effet du temps, à une situation de fait où les droits réels immobiliers seront assez nettement définis et stabilisés pour qu'on puisse donner à l'enregistrement au grand livre le caractère absolu d'immatriculation avec garantie qui caractérise le système des livres fonciers.

M. Sheppard, qui a fait partie de la Commission dont le rapport est analysé, expose, en entrant dans tous les détails de la mise en œuvre, que l'enregistrement par unités foncières n'offre pas en Égypte de difficultés insurmontables. Il faut, bien entendu, commencer par un cadastre complet et exact et l'établissement d'un réseau national de bornes-repères — conditions indispensables pour déterminer exactement les unités foncières. Ce travail est déjà fait pour la province de Menoufieh; il pourrait être effectué pour tout le pays dans un laps de sept années. Lorsque le cadastre actuel, qui était destiné seulement à l'assiette de l'impôt, aura été révisé et mis à jour d'une façon complète et exacte, qu'ainsi les unités foncières auront été pour ainsi dire individualisées, et que par la constitution d'un réseau national de bornes-repères on aura le moyen d'identifier sur place les indications des plans parcellaires avec rapidité et sans crainte d'erreur, toutes choses qui, d'après M. Sheppard, sont parfaitement possibles, la réforme pourra, au point de vue technique et matériel, être réalisée en Égypte avec le même succès que dans n'importe quel autre

pays. Ici comme ailleurs elle aura pour triple résultat de garantir la sécurité des transactions immobilières, de débarrasser graduellement les Tribunaux des innombrables litiges immobiliers qui encombre leurs rôles, et d'améliorer considérablement la situation économique des propriétaires.

Les partisans des livres fonciers seront confirmés dans leur conviction par ces conclusions optimistes, et pourront s'employer maintenant avec un zèle nouveau à faire adopter une réforme qui leur tient à cœur et dont on attend un si grand bien. Les autres seront peut-être convertis : ou en tout cas, s'ils persistent dans leur opinion, ils sauront gré aux auteurs de ces deux études remarquables d'avoir pris la peine d'exposer, avec une force et une profondeur de vues exceptionnelles, les raisons qui militent en faveur du système recommandé par la Commission.

En ce qui nous concerne, pénétrés comme nous le sommes de l'importance de la question, et de l'urgence d'aboutir soit à la réforme radicale préconisée, soit tout au moins à des modifications qui amélioreraient le système actuel, nous accueillerons avec reconnaissance les études ou les observations qui pourraient nous être adressées sur ce sujet.

LA RÉDACTION.

ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET JURIDIQUES.

DES RÉFORMES IMMÉDIATES ET DES MESURES TENDANT À L'INTRODUCTION GRADUELLE DES LIVRES FONCIERS EN ÉGYPTÉ PROPOSÉES PAR LA DERNIÈRE COMMISSION DES LIVRES FONCIERS⁽¹⁾

COMMUNICATION DE

M. PIETRO BERNARDI

ANCIEN CONSEILLER À LA COUR D'APPEL MIXTE.

I

Ma présence ici, pour vous entretenir des réformes recommandables afin d'arriver à une meilleure assiette de la propriété immobilière, peut facilement s'expliquer en raison de la part que j'ai prise aux études sur cet important sujet.

Peu après que les Tribunaux mixtes avaient commencé à fonctionner, le Gouvernement égyptien a dû constater les nombreux et graves défauts du système des transcriptions et inscriptions, introduit par les nouveaux codes, et naturellement il s'est préoccupé d'y porter remède. Je peux dire que ma personne a été, dès le début, associée aux efforts du Gouvernement dans ce but et que je les ai constamment suivis dans toutes leurs phases.

⁽¹⁾ Conférence prononcée le 31 mars 1922 à la Section juridique de la Société Royale d'Économie politique, de Statistique et de Législation.

Tout d'abord j'ai collaboré en 1900 et 1901 avec M. De Codd à la préparation de deux avant-projets de décrets, dont l'un avait pour objet la création d'un bureau unique de publicité destiné à concentrer les transcriptions et inscriptions qui devaient s'opérer dans les greffes des Tribunaux mixtes, des Tribunaux indigènes et des Mehkémés, et dont l'autre visait l'introduction en Égypte du régime des livres fonciers.

Ces avant-projets ayant été soumis en 1902 par le Ministère de la Justice à l'étude d'une commission, dans laquelle siégeaient des délégués du Ministère des Finances et du Ministère des Travaux publics (Service de l'Arpentage), j'ai été appelé avec M. De Codd à représenter au sein de cette commission le Ministère de la Justice, et j'ai pris une part active à toutes ses séances.

Les deux projets élaborés par cette commission furent communiqués par le Gouvernement égyptien aux Puissances capitulaires, en leur proposant, suivant circulaire du 20 mai 1903, la réunion d'une commission internationale, qui siégea de l'année 1904 à l'année 1908 et introduisit dans les projets les modifications jugées utiles, après des discussions approfondies. La plus grande partie des représentants des Puissances finirent par approuver les projets ainsi amendés, les uns avec réserves, les autres purement et simplement. J'ai également fait partie de cette commission internationale, ainsi que de la sous-commission technique et des comités auxquels fut spécialement confié l'examen des détails.

Enfin la Commission des Capitulations, ayant eu à s'occuper de la matière en l'année 1918, j'ai assisté, en remplacement du titulaire en congé, M. Piola Caselli, aux séances au cours desquelles fut abordée la discussion du rapport préliminaire de la sous-commission chargée de l'étude de l'introduction des livres fonciers.

Mes fonctions — comme juge depuis l'installation des nouveaux Tribunaux en 1876, tour à tour à Ismaïiah, Mansourah, Alexandrie et au Caire, puis comme membre du Contentieux de l'État, et enfin comme conseiller à la Cour d'Appel mixte — m'ont mis en contact direct et quotidien avec les imperfections de l'état de choses concernant l'assiette de la propriété et en général des droits réels immobiliers. Le nombre extraordinaire des revendications et en général des actions réelles immobilières, qui encombrant les rôles des audiences des Tribunaux mixtes et indigè-

nes — sans exemple, à ma connaissance, dans aucun autre pays — a frappé l'esprit de tous les magistrats qui ne peuvent rester indifférents aux causes qui troublent une bonne administration de la justice.

Je vous ai, ainsi, présenté mes lettres de créance auprès de vous, et, en même temps, je vous ai démontré que la question des livres fonciers ne se présente pas à la discussion publique sans une préparation approfondie depuis de longues années, qu'elle est mûre pour recevoir une solution et qu'elle doit la recevoir pour la prospérité de l'Égypte : il n'est pas convenable de la renvoyer indéfiniment, car chaque année qui passe empire la situation et rend plus sensibles les inconvénients du régime actuel.

Je me recommande avec confiance à votre bienveillante attention, en vous disant, comme Dante à Virgile : *Vagliami il lungo studio e il grande amore*.

II

La Commission des Capitulations instituée en mars 1917, dont je viens de vous faire mention, avait repris l'étude de la matière des livres fonciers sur l'initiative et le rapport d'un de ses membres, M. Piola Caselli, qui a présidé cette Société pendant plusieurs années avec tant d'éclat et de succès.

Après une discussion générale aboutissant à un certain nombre de conclusions sur des points précis, la Commission confia l'examen ultérieur du problème à une sous-commission présidée par M. Dowson, alors Directeur général de l'Arpentage, et composée de MM. Sheppard, Walton, Hogg, Abd el-Hamid Moustapha et Lucchesi⁽¹⁾. Cette sous-commission a été ensuite reconstituée par une décision du Conseil des Ministres du 1^{er} mai 1920 comme commission indépendante, avec mandat de présenter ses rapports directement au Conseil des Ministres.

Les résultats des travaux de la Commission ont été consignés dans six documents, savoir :

N° 1. Rapport préliminaire traitant de la mise en harmonie des registres actuels et de certaines réformes immédiatement applicables (juillet 1918).

⁽¹⁾ Au cours des travaux de cette sous-commission, MM. Houriet et Sheppard furent chargés d'une mission d'étude en Suisse, où le système des livres fonciers fonctionne avec succès dans tout le pays depuis 1912.

N° 2. Note additionnelle sur les avantages d'un répertoire homogène sur fiches des transcriptions et inscriptions existantes (septembre 1918).

N° 3. Examen des principes et de l'organisation des livres fonciers, eu égard à la situation actuelle et aux conditions spéciales de l'Égypte (février 1919).

N° 4. Note préliminaire sur le système des livres fonciers en Tunisie et en Suisse (février 1919).

N° 5. Registres de l'arpentage fiscal et de l'impôt foncier (mai 1919).

N° 6. Réformes immédiates et mesures tendant à l'introduction graduelle des livres fonciers en Égypte (décembre 1920).

La Commission promet un septième document, qui contiendra les projets de loi incorporant les réformes proposées et portant respectivement le titre de *Loi sur les Notaires officiels* et de *Loi sur la propriété immobilière*, avec, en annexe, les modèles dont l'emploi est recommandé.

Cette énumération vous donne l'idée de l'importance du travail, qui mérite d'être considéré comme la plus puissante contribution à l'étude des problèmes des livres fonciers en Égypte. A la différence des travaux de la Commission internationale, qui ont un caractère plutôt théorique et principalement juridique, les travaux de cette nouvelle commission ont un caractère essentiellement pratique et technique.

Je dois me borner aujourd'hui à vous résumer les conclusions générales de la Commission, envisagées surtout au point de vue des modifications qu'elles entraîneraient dans la législation en vigueur, en réservant à des personnes plus particulièrement compétentes le soin de vous exposer les détails techniques de la réforme concernant l'organisation d'un Service d'Arpentage pouvant servir de base à l'introduction du système des livres fonciers.

III

Pour apprécier la valeur des différents systèmes en matière de publicité immobilière, il faut prendre comme point de départ les bases sur lesquelles repose la sécurité des mutations immobilières. Ces bases sont les suivantes :

1° L'établissement du droit en faveur de la personne qui en dispose;

2° La certitude que cette personne ne s'en est pas précédemment dessaisie au profit d'un tiers;

3° La certitude que le droit est valablement transféré dans les limites et les conditions prévues par les parties contractantes.

Je n'ai pas l'intention d'entrer dans l'exposé du système des transcriptions et inscriptions actuellement en vigueur : vous le connaissez aussi bien que moi, et la plupart d'entre vous l'ont vu en action et en ont constaté les défauts. Je me contenterai d'un aperçu sommaire de ces défauts à ce triple point de vue.

1° PREUVE DE LA PROPRIÉTÉ. — Le système des transcriptions et inscriptions est impuissant à fournir le moyen de vérifier si le disposant a réellement le droit de propriété ou tout autre droit réel dont il dispose.

En principe, le droit de propriété ou tout autre droit réel est établi en présentant le titre de l'auteur du disposant, le titre de l'auteur de l'auteur, et ainsi de suite pour tout le temps exigé par la loi pour la prescription acquisitive avec juste titre. On entend par *juste titre* un acte qui aurait le pouvoir de transférer la propriété si l'aliénateur était réellement propriétaire, ce que les juristes expriment par la formule classique que *la prescription couvre le vice de la provenance a non domino*. Quelquefois, par surcroît de précaution, on pousse la prudence jusqu'à étendre les recherches pendant toute la période de l'usucapion *longi temporis*.

Mais le même immeuble a pu former l'objet de disposition de la part non seulement du véritable propriétaire, mais aussi d'un simple prétendant, d'un usurpateur, et le premier acte a pu être suivi de toute une série d'autres actes. Les registres des transcriptions et inscriptions — ou plus exactement les répertoires (car les registres ne sont que la copie des actes et des bordereaux respectivement) — ne permettent pas de vérifier cette circonstance pourtant décisive⁽¹⁾.

C'est pourquoi dans le système actuel, l'investigation relative à l'établissement du droit de propriété sur la tête de l'aliénateur doit, à la

⁽¹⁾ Ce point a été largement développé dans l'étude sur le *Règlement de certains conflits en matière de transcription*, de M^r Cadémenos, publiée dans la revue de cette société (n° 41, novembre 1918, p. 505 à 523).

rigueur, non seulement porter sur l'examen des titres, mais être, en outre, étendue à une espèce d'enquête pour constater que le vendeur, le constituant de l'hypothèque, etc., non seulement est porteur de ses propres titres et de ceux de ses auteurs, mais, en outre, qu'il a exercé, par lui-même ou par ses auteurs, une possession paisible, continue, non équivoque, *animo domini*, pour tout le temps nécessaire à conférer le droit par usucapion : ce qui a été traduit dans l'enseignement traditionnel par la formule que le fondement de la propriété est la prescription, *columna juris et patrona generis humani*. Une telle investigation incombe en pratique aux hommes de loi chargés de la préparation des actes dans l'intérêt des parties qui désirent éviter tout danger d'éviction; les praticiens, en raison de la multiplicité et des complications des recherches, lui ont donné le nom de *probatio diabolica*.

2^e PRIORITÉ DE L'ACTE DE DISPOSITION. — Quant à la seconde condition qui s'impose pour la sécurité des transactions immobilières, savoir la certitude que l'aliénateur n'a pas antérieurement disposé d'une façon quelconque de sa propriété en faveur de tierces personnes, c'est en vain que l'on demande une telle certitude dans le système des transcriptions et inscriptions, tel qu'il est organisé par les Codes mixtes et par les Codes indigènes calqués sur leur modèle, et tel qu'il est mis en pratique dans les différents greffes.

Un grand nombre d'actes et certains événements de la vie civile portant des mutations immobilières ne sont pas assujettis à la transcription, notamment les actes en matière de *wakf* et les *successions*, soit *ab intestat*, soit testamentaires.

Pour aboutir à des résultats absolument incertains, les intéressés doivent se livrer à des recherches longues et compliquées dans une foule de répertoires : il suffira de dire que, pour chaque village, il y a lieu de consulter un nombre de répertoires correspondant aux années auxquelles s'étendent les recherches; en cas de modifications apportées aux circonscriptions administratives, les recherches doivent être exécutées dans les divers villages affectés, et ce sans compter les recherches complémentaires à faire aux Tribunaux indigènes et aux Mehkémés.

3^e CERTITUDE QUANT À LA RÉGULARITÉ ET À LA PORTÉE DE L'ACTE DE DISPOSITION. — La régularité et la portée des actes de disposition sont fortement com-

promises par le fait que leur rédaction, qui n'est pas sans présenter parfois des difficultés réelles, ainsi que l'accomplissement des formalités complémentaires, sont laissés entre les mains des parties elles-mêmes, inexpérimentées et souvent ignorantes.

Nous aurons l'occasion de mieux expliquer les défauts du régime actuel en passant en revue les propositions de notre Commission, qui ont précisément pour but d'y porter remède. Nous répondrons en même temps à la question qui se pose tout naturellement : Ces propositions sont-elles vraiment de nature à faire espérer que la déplorable incertitude qui règne dans la situation juridique de la propriété immobilière viendra, sinon à disparaître entièrement, tout au moins à cesser pour la plus grande partie?

IV

REMPLACEMENT DE LA TRANSCRIPTION DES ACTES

AVEC RÉPERTOIRES DES NOMS DES PARTIES PAR L'ENREGISTREMENT PAR UNITÉS FONCIÈRES.

La proposition fondamentale de notre Commission consiste à remplacer la transcription des actes avec répertoires des noms des parties qui se dessaisissent de leurs droits, par l'enregistrement par unités foncières.

M. Paul Cambon, Résident général de la République française auprès du Gouvernement tunisien en 1885, et Président de la Commission des Livres fonciers en Tunisie, a constaté l'impossibilité d'introduire en pays musulman le système français des registres hypothécaires, dans le passage suivant de son rapport :

« Les indigènes n'ont ni état civil, ni nom patronymique. Dans la pratique, les indigènes se reconnaissent par un prénom auquel vient s'ajouter le prénom du père, Mohammed fils de Mohammed, par exemple. Comme le nombre de ces prénoms est assez limité, il en résulte que beaucoup d'indigènes portent des appellations identiques. Si l'on songe qu'en France la similitude des noms plus fréquemment utilisés est déjà une source de difficultés et de complications pour la tenue de nos registres hypothécaires, on se rendra aisément compte des impossibilités d'un pareil système en

pays musulman. Pour l'appliquer, il eût fallu constituer l'état civil des indigènes avant d'asseoir leur propriété, entreprise laborieuse et d'une exécution compliquée. On sait, en effet, que de tout temps les peuples d'Orient se sont montrés rebelles aux opérations de ce genre et que nous ne sommes point encore parvenus à constituer l'état civil des indigènes dans notre grande colonie algérienne.»

On doit ajouter qu'une autre difficulté dérive de la transcription incorrecte des noms propres d'une langue en une autre. L'altération dans la transcription des noms propres arabes est fréquente dans les actes dressés en langue européenne, ainsi que dans la transcription arabe des noms propres européens. Pas mal de procès ont eu une pareille origine.

Ces difficultés spéciales aux pays musulmans aggravent les défauts de l'enregistrement, ou plus exactement des répertoires personnels, adoptés dans le système des transcriptions et inscriptions, et font ressortir la grande supériorité de l'enregistrement par unités foncières, qui est propre au système des livres fonciers ⁽¹⁾.

Pour réaliser cette forme d'enregistrement, on ouvre dans le grand livre un feuillet pour chaque unité foncière, savoir pour chaque parcelle à enregistrer. Tous les actes de mutations concernant une parcelle sont enregistrés dans son feuillet : la parcelle, au point de vue de l'enregistrement, devient, pour ainsi dire, le sujet de l'acte. Ainsi, pour se renseigner sur la situation juridique d'un immeuble, point n'est besoin de faire des recherches fort difficiles dans divers registres et répertoires d'après les noms des personnes contre lesquelles des transcriptions ou des inscriptions ont pu être requises — recherches qui, d'ailleurs, ne révèlent que très imparfaitement la situation juridique de l'immeuble. Il suffit de voir le feuillet concernant la parcelle ou les parcelles en question : on y trouve, ensemble avec la description physique (et un croquis), tout l'historique de sa vie juridique, en un mot son état civil.

Le système des livres fonciers doit sa naissance à la méthode d'enregistrement par unités foncières, qui a permis tous les développements, toutes les applications ultérieures qui constituent les grands avantages du

(1) En France même, l'éminent économiste Paul Gide a mis en évidence l'imperfection du système des transcriptions et inscriptions.

système. A ce sujet, l'histoire du *Torrens Act* (qui est la source des législations des différents États ayant adopté le système des livres fonciers) est particulièrement édifiant. Sir Robert Torrens a été d'abord *contrôleur des Douanes* en Australie; dans la suite, il devint *conservateur des Actes*. Dans l'exercice de ses fonctions de contrôleur des Douanes il s'était familiarisé avec le mode de transfert des droits sur les navires ou leurs parts. Chaque navire étant enregistré dans un port d'attache avec inscription des noms du propriétaire originaire et des propriétaires successifs, ainsi que des charges réelles le grevant et leurs bénéficiaires; pour se procurer tous les renseignements concernant la situation légale, les intéressés n'ont qu'à consulter ce registre. Un transfert n'est complet que s'il est accepté par le Bureau d'enregistrement et inscrit sur le registre.

Devenu conservateur des Actes, il se trouva en présence d'une législation ou réglementation régissant le transfert des immeubles tout autrement, avec des résultats pratiques infiniment moins satisfaisants. Le contraste des deux systèmes n'a pu que frapper l'esprit de Sir Robert Torrens, qui a été ainsi amené à constater que la cause d'une telle différence de résultats devait être recherchée dans la différence des méthodes d'enregistrement *des navires* d'une part, *des droits fonciers* d'autre part. Le problème à résoudre pour faire profiter les immeubles des avantages dont jouissaient les navires, pour ce qui a trait à leurs négociations et à leurs transferts, consistait donc à trouver le moyen d'étendre aux mutations immobilières la méthode d'enregistrement en vigueur pour les navires. Point n'était besoin d'un effort d'imagination pour constater :

a) Que le port maritime d'enregistrement pouvait être remplacé par une circonscription administrative plus ou moins étendue, l'ensemble des propriétés immobilières y contenues pouvant être considéré comme le groupe des navires inscrits dans le port;

b) Que chacune de ces propriétés formait une unité foncière pouvant être considérée, relativement à la circonscription administrative, comme les navires relativement à leur port d'attache.

C'est ainsi qu'est né le *Torrens Act* en Australie, le père des systèmes des livres fonciers. Sir Robert Torrens, admis à la retraite et rentré en Angleterre, ayant obtenu un siège de député à la Chambre des Communes,

entreprit une propagande très active en faveur de son idée, déjà réalisée avec succès en Australie par les actes du 2 juillet 1858 et du 7 août 1861 (*Real property Acts*) : cette propagande aboutit à la publication en Angleterre du *Land Registry Act* de 1862 et du *Land Transfer Act* de 1875 complété par la loi de 1897.

Ici se pose la question capitale : La première condition pour l'introduction de l'enregistrement par unités foncières étant l'individualisation de ces unités ou parcelles avec un degré suffisant d'exactitude, peut-on affirmer que cette condition est réalisable en ce qui concerne la propriété foncière en Égypte ?

A cette question le rapport que nous analysons a répondu : En l'état actuel de l'arpentage il est impossible d'individualiser les parcelles avec une exactitude satisfaisante. La charpente existante est insuffisante. Pour permettre l'identification, il faut qu'au moins deux points de repère soient assez rapprochés d'une position située dans les limites de la propriété à identifier. Cette condition ne se réalise pas dans plusieurs cas : dans beaucoup d'endroits les points de repère de l'arpentage fiscal, trop peu nombreux d'ailleurs pour des fins civiles, ne se trouvent plus sur place, ayant disparu. Le renouvellement et le renforcement du réseau national des points de repère — accompagnés d'une législation et de mesures administratives pour en assurer la sauvegarde — sont de première nécessité. Mais, d'après la Commission, ce travail pourrait être exécuté dans une période de temps pas trop longue.

Sur ces points techniques nous ne pouvons que prendre acte des conclusions du service compétent, à qui incomberait la principale responsabilité du fonctionnement de la réforme, et nous en remettre à ses appréciations. Il n'est pas, cependant, sans utilité de relever que la manière de voir de la Commission est, au fond, partagée par le colonel Lyons, qui était Directeur général du Cadastre lors des réunions de la Commission internationale de 1904. On lit, en effet, dans son ouvrage sur le *Cadastre en Égypte*, le passage suivant : « Quand un système d'enregistrement des terres devra être rigoureusement appliqué à tous les habitants de l'Égypte, sans égard à la nationalité, une complète revision et un nouvel arpentage de leurs terres devra être fait pour créer des livres fonciers ».

Nous n'examinons ici que le problème *physique* de l'individualisation des propriétés, en réservant l'examen du problème *juridique*, savoir de l'investigation et de la constatation légale des prétendus droits, pour la partie de cette communication consacrée à l'étude des effets de l'enregistrement. Car, s'il est vrai que les limites des propriétés ne peuvent être indiquées sur les cartes, ni les droits réels enregistrés qu'après la détermination de ces droits, il faut, cependant, reconnaître (et nous le démontrerons en son lieu) que la possibilité de déterminer d'une façon certaine, sans s'exposer à des erreurs intolérables, les droits légaux existant sur les immeubles, fait, en l'état actuel des choses, absolument défaut, tandis que la détermination technique de la situation, des limites et de l'étendue des propriétés (une fois légalement fixées) avec un degré d'exactitude suffisant, est loin de constituer une chose irréalisable. Le registre foncier ou grand livre étant utilisé simplement dans le but d'enregistrer de prétendus droits, acceptés de prime abord, mais susceptibles de corrections, il n'y a pas de doute qu'une plus grande latitude peut être autorisée à cet égard sans faire naître une confusion nuisible dans l'enregistrement.

Le changement dans la méthode d'enregistrement est, à coup sûr, la base essentielle de la réforme proposée. Mais la nouvelle méthode ne saurait apporter les bénéfices dont elle est susceptible, si elle n'est pas associée à d'importantes modifications dans la législation en vigueur en matière de transcriptions et inscriptions. Ces modifications peuvent être classées en trois groupes, concernant :

- 1° les actes à transcrire ;
- 2° leur forme et leur contrôle ;
- 3° les effets de la transcription.

V

ACTES À TRANSCRIRE.

Le régime contractuel du droit civil (mixte et indigène) est dominé par le principe général que le transfert du droit s'opère vis-à-vis de tout le monde en vertu du simple consentement. Par dérogation à ce principe,

pour une certaine catégorie d'actes de nature immobilière, le transfert du droit *vis-à-vis des tiers* est subordonné à la formalité de la transcription.

La nomenclature des actes assujettis à la transcription se trouve dans les articles 737 à 742 et 639 du Code civil mixte, auxquels sont, au fond, conformes les articles 611 à 615 et 565 du Code civil indigène.

Mais l'énumération contenue dans lesdits articles est loin d'être complète : beaucoup d'actes et certains événements de la vie civile, qui impliquent une mutation de propriété ou de droits réels immobiliers, échappent à l'obligation de la transcription, en affaiblissant considérablement le système. Pour atteindre complètement le but de la loi, tout acte ou fait juridique de la vie civile qui tend à établir, à reconnaître, à transférer, à abandonner, à modifier un droit de propriété ou autre droit réel immobilier doit être soumis à l'enregistrement. Une énumération assez complète de ces actes ou faits se trouve dans les articles 14 et 15 du projet de loi sur les livres fonciers rédigé par la Commission internationale de 1904. Je me bornerai à attirer votre attention sur les *wakfs* et les *successions*.

WAKFS.

Les actes en matière de *wakfs* occupent un poste de première importance dans le Droit musulman : les constitutions de *wakf* remplacent souvent les testaments, en offrant un moyen commode de déroger aux dévolutions héréditaires fixées par des préceptes coraniques. Anciennement elles ont été suggérées, avec effet du vivant même des propriétaires, par la préoccupation de soustraire leurs biens au pouvoir arbitraire et despotique du Souverain en les mettant sous l'égide de la religion. Mais jusqu'à présent la loi de la publicité immobilière n'a pas reçu d'application en cette matière ou plutôt a reçu une application très imparfaite.

L'article 12 du Règlement d'Organisation des Tribunaux mixtes et l'article 16 du Règlement d'Organisation des Tribunaux indigènes ont soustrait (le premier implicitement et le second explicitement) à la connaissance des Tribunaux mixtes et indigènes respectivement certaines contestations relatives aux *wakfs*. La jurisprudence des deux juridictions a dû s'incliner devant l'intention du législateur de réserver la matière, considérée comme étroitement liée à la religion, aux *Mehkémés Chariis*. Voir l'arrêt de la Cour d'Appel mixte du 18 janvier 1916, l'arrêt de la Cour d'Appel indi-

gène du 5 avril 1916, et enfin l'arrêt de la Cour d'Appel mixte du 10 novembre 1919 (*Bulletin de Législation et de Jurisprudence*, XXIII, p. 71).

Il est bon de reproduire ici l'exposé des motifs de ce dernier arrêt mixte :

« L'acte constitutif de wakf reçu par le Mehkémé compétent et transcrit sur les registres du Mehkémé n'a pas besoin, pour être opposable aux tiers, d'être transcrit une seconde fois aux greffes du Tribunal mixte.

« Les actes translatifs de propriété passés entre indigènes devant un Mehkémé, leur autorité naturelle, conservent leurs effets à l'égard des tiers, même s'ils n'ont pas été transcrits au greffe des hypothèques du Tribunal mixte, conformément aux dispositions de l'article 32 du Règlement d'Organisation judiciaire. Il n'y a lieu à transcription au Tribunal mixte que si un étranger figure comme partie dans un acte de cette nature passé devant un Mehkémé. »

Un pas considérable avait déjà été fait dans l'application du principe de la publicité immobilière par les dispositions de l'article 55 du Règlement sur les Mehkémés du 19 juin 1880, qui ont été reproduites dans le décret modificatif du 3 septembre 1896⁽¹⁾.

Récemment la loi n° 33 de 1920 (5 septembre) a prescrit que l'acte de constitution de wakf ne sera opposable aux tiers que par sa transcription ou la transcription de son extrait aux registres du Mehkémé de la situation des immeubles (dernier alinéa de l'article 5 modificatif de l'article 137 du Règlement des Mehkémés de 1909).

La Commission s'est préoccupée de l'énorme quantité de biens wakfs actuellement existants. Elle a relevé :

a) Qu'un grand nombre de wakfs n'ont jamais été transcrits dans les greffes des Mehkémés (et d'autant moins aux greffes mixtes);

⁽¹⁾ Voici le texte de l'article 55 dudit Règlement *parte in qua* : « Si l'immeuble n'est pas situé dans le ressort du Mehkémé qui aura reçu l'acte, ce dernier devra en transmettre un extrait au Mehkémé de la situation de l'immeuble pour que celui-ci en fasse mention en marge de la transcription relative à cet immeuble. Dans le cas où il n'y aurait pas de transcription au Mehkémé de la situation de l'immeuble, l'extrait sera, pour les fins susvisées, transmis au Mehkémé dans le registre duquel se trouverait la transcription. Dans ce dernier cas, le Mehkémé qui a reçu l'acte doit aussi en transmettre un extrait au Mehkémé de la situation de l'immeuble pour le faire transcrire sur son registre. »

b) Que beaucoup de wakfs sont constitués sur des biens dont l'étendue ne peut être exactement délimitée;

c) Que certains nâzirs détiennent les hodgets dont les originaux ont été égarés (et partant non susceptibles d'un contrôle).

Il a été affirmé par des autorités versées en Droit musulman que, si l'on s'en tient à la rigueur des principes, la plus grande partie du territoire égyptien pourrait être considérée comme constituée en wakf : ce serait le chaos, la négation de toute sécurité des transferts immobiliers.

Décidée à porter un remède efficace à une pareille situation, la Commission a proposé que la future loi sur les réformes de l'enregistrement soit déclarée applicable même aux wakfihs existantes au moment de sa promulgation. Tout acte constitutif ou déclaratif d'un wakf devrait être enregistré dans un délai de six mois : à l'expiration de ce délai, toute wakfihs non enregistrée ne serait plus opposable aux tiers qui ont opéré l'enregistrement de leurs titres.

Évidemment, si le délai de six mois paraît trop court, la loi pourrait fixer un plus long délai.

TRANSMISSIONS MORTIS CAUSA.

L'article 736 du Code civil mixte (art. 610 du Code civil indigène conforme) dispose : « La propriété ou ses démembrements résultant de succession seront établis vis-à-vis de toutes personnes par le titre ». Conséquemment, l'article 737 du même Code (art. 611 du Code civil indigène conforme) n'impose la transcription que pour les actes *entre vifs*.

Cependant une certaine publicité au sujet des transmissions *mortis causa* serait désirable pour ne pas interrompre le chaînon des transferts à chaque décès des titulaires des droits immobiliers. Aussi la Commission internationale de 1904 a-t-elle inséré dans son projet de loi l'article 22, de la teneur suivante : « Les transmissions de droits réels immobiliers après décès et les restrictions aux droits de libre disposition dont elles peuvent être affectées sont soumises à l'inscription au livre foncier ».

Le document qui forme le thème de la présente conférence constate que les transferts des droits *mortis causa* ne sont soumis actuellement à au-

cune règle et regrette cette lacune, parce que les propriétaires fonciers jouissant de tels droits peuvent se trouver sans titre pour les faire valoir. Il suggère la publication d'une loi à ce sujet, qui, parmi les autres difficultés, devrait régler le mode d'établir la qualité héréditaire et la situation de l'acquéreur de bonne foi qui a traité avec l'héritier apparent. D'après le projet, la qualité héréditaire pourrait être établie, s'il s'agit d'indigènes, par *ilam chari* du Mehkémé entouré des garanties nécessaires, et, s'il s'agit d'étrangers, par un certificat du consulat compétent. L'acquéreur de bonne foi, qui a traité avec l'héritier apparent sur la base desdits certificats, devrait être à l'abri de toute réclamation subséquente. La situation de l'acquéreur de bonne foi de l'héritier apparent est ainsi réglée par l'article 23 du projet de la Commission internationale de 1904 : « Les aliénations et constitutions de droits consentis à titre onéreux par une personne inscrite en qualité d'héritier ou de légataire et dûment rendues publiques, sont opposables à l'héritier ou au légataire véritable, s'il n'y a eu prénotation.

« Toutefois, le droit de l'héritier ou du légataire véritable prévaut même à l'égard des tiers qui ont traité de bonne foi avec l'héritier ou le légataire apparent, s'il est conservé dans l'année de l'ouverture de la succession. »

Le Droit musulman donne lieu à une difficulté spéciale en cas de successions obérées. Le Droit musulman (art. 583 du Statut personnel musulman publié ensemble avec les Codes mixtes) prescrit que l'héritier doit, avant tout acte de disposition, payer les dettes de la succession. Par application de ce principe, la jurisprudence aussi bien des Tribunaux mixtes que des Tribunaux indigènes a décidé que l'héritier n'a pas le droit de vendre ou d'hypothéquer les biens de la succession avant d'avoir acquitté le passif, et, conséquemment, sur la demande des créanciers non remboursés du défunt, a annulé les ventes et les hypothèques consenties par des héritiers à des tiers, même de bonne foi, dont le but n'était pas le paiement des dettes successorales. Une épée de Damoclès est ainsi suspendue sur la tête des ayants droit des héritiers. La Commission internationale de 1904 a cru opportun de régler la situation respective des héritiers et des créanciers du défunt par la disposition suivante (art. 24 de son projet) : « Les créanciers chirographaires d'une personne décédée et ses légataires, qui, en vertu de la loi applicable à la succession, pourraient

poursuivre le paiement de leurs créances ou du legs sur les immeubles de la succession acquis par des tiers après le décès, seront déchus de ce droit un an après l'ouverture de la succession, sauf prénotation antérieure à l'inscription des droits de ces tiers ».

Le rapport de notre Commission suggère d'instituer un mécanisme en vue de liquider la succession avant d'accorder les certificats constatant la qualité héréditaire, et cela autant dans le but de permettre au débiteur de s'acquitter de ses dettes en cas de mort d'un créancier hypothécaire ou chirographaire, que dans le but de permettre la liquidation d'un fond obéré. Cela pourrait être accompli, d'après la Commission, par la désignation d'un administrateur *ad hoc* ou par l'autorité successorale elle-même. Ce serait un retour aux anciens temps, quand le cadi procédait à la liquidation des successions en vue de l'acquittement des créanciers du défunt qui n'avaient pas été désintéressés par les héritiers.

PREScription.

La Commission recommande l'abolition de la prescription non appuyée par un titre (de quinze ans selon l'article 102 Code civil mixte et l'article 76 Code civil indigène), comme contraire au bon fonctionnement de n'importe quel système de propriété foncière, parce qu'elle produit des effets opposables aux tiers qui n'ont pu se prémunir. Elle n'aurait cependant pas d'objection à limiter l'abolition en faveur du propriétaire qui a fait enregistrer son titre.

La seule prescription qui devrait être pleinement admise est celle basée sur un acte dressé de bonne foi et qui a pour effet de le purger de ses défauts par l'écoulement d'un certain laps de temps. Ces termes couvrent aussi bien la prescription *acquisitive* de cinq ans prévue par l'article 102 du Code civil mixte (art. 76 Code civil indigène conforme) que la prescription *extinctive* de quinze ans opposable aux actions en nullité, résiliation, etc. (art. 272 Code civil mixte et art. 208 Code civil indigène conforme, en admettant leur applicabilité non seulement aux obligations mais aussi, par extension, aux actions, à défaut dans lesdits codes de dispositions correspondant aux articles 1304 et 2262 du Code civil français).

PRÉNOTATIONS ET MENTIONS.

Ici je voudrais m'écarter pour un moment du Rapport de la Commission, pour aborder la matière des *prénotations*, qui n'y est pas traitée. Je dirai ensuite deux mots sur les *mentions* et les *expropriations*.

Il y a des droits qui ne sont pas encore nés (par exemple, les droits soumis à des conditions suspensives), ou qui ne sont pas encore définitivement acquis (par exemple, les droits consacrés par des jugements frappés d'opposition ou d'appel, ou résultant d'actes imparfaits), et même des prétentions qui doivent être sauvegardées (telles les actions en revendication, en nullité, en résiliation, en rescision, en préemption). Ces droits ou prétentions ne sauraient, en raison de leur caractère incertain, légitimer un enregistrement pur et simple : ils méritent cependant la protection du législateur.

D'ordinaire la prénotation est prévue comme absolument nécessaire dans le système des livres fonciers avec force probante, pour donner aux intéressés le moyen de se mettre à l'abri d'un enregistrement qui compromettrait irréparablement leurs droits. Mais, sinon indispensable, la prénotation est aussi très utile dans un système qui n'attribue pas aux livres fonciers un caractère officiel : car les tiers peuvent avoir le plus grand intérêt à mettre en garde le public, qui aurait l'intention de traiter au sujet d'immeubles sur lesquels ils auraient des droits non susceptibles d'enregistrement définitif en l'état. A l'aide de la prénotation ils se ménagent la preuve du manque de bonne foi de toute personne qui, malgré l'avertissement valant mise en demeure, viendrait à acquérir sur l'immeuble des droits incompatibles avec leurs prétentions : *Præstat jura intacta servare quam vulnerata restaurare*.

La prénotation a aussi pour effet de fixer le rang du droit pour le temps ou l'hypothèse que le droit prénoté aurait acquis sa complète efficacité.

Il va sans dire que le droit de prénotation doit être entouré de toutes les garanties nécessaires pour éviter qu'une mesure conservatoire se convertisse en une manœuvre pour exercer une pression en spéculant sur la situation des personnes qui voudraient aliéner ou hypothéquer leurs biens.

Dans la pratique, on a souvent présenté à la transcription des exploits d'assignation concernant des immeubles, et même de simples sommations :

dans le silence de la loi, les requêtes à ces fins ont subi des sorts différents dans les différents greffes et dans les différentes époques, suivant les différentes instructions imparties aux services compétents.

Pour l'action en préemption, le décret du 26 mars 1900 a formellement édicté l'obligation de transcrire la déclaration de vouloir préempter.

MENTIONS. — Les mentions sont destinées à rendre publiques les causes d'incapacité (minorité, interdiction, restrictions dérivant de diverses causes prévues par la loi nationale), surtout à l'effet de mettre en garde les tiers acquéreurs.

EXPROPRIATIONS SUR SAISIE ET POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE. — La législation actuelle règle la transcription des actes d'exécution immobilière suivant la procédure mixte et suivant la procédure indigène : mais les dispositions y relatives méritent d'être revisées, complétées et coordonnées.

Quant aux expropriations pour cause d'utilité publique, la publicité organisée par le décret du 24 décembre 1906 est indépendante des registres hypothécaires : elle résulte de la publication aux journaux officiels du décret ordonnant l'expropriation. Mais, en pratique, l'acquéreur ou le prêteur ne se livre pas à des recherches de cette nature. La destination de l'immeuble exproprié pour cause d'utilité publique n'exclut pas toujours la possibilité de surprises.

VI

CONTENU ET FORME DES ACTES

ET LEUR CONTRÔLE LÉGAL ET TECHNIQUE.

CONTENU ET FORME DES ACTES. — La loi actuelle ne prescrit aucune forme pour les actes à transcrire : elle admet à la transcription les simples actes sous seing privé sans même exiger la légalisation des signatures des parties, à la différence de ce qui est stipulé pour l'inscription des bordereaux hypothécaires qui doivent être appuyés d'un acte de constitution d'hypothèque passé au greffe d'un tribunal (art. 681 Code civil mixte, art. 557 Code civil indigène conforme).

L'immense majorité des actes présentés pour la transcription aux greffes des Tribunaux mixtes est représentée par des *chartes* (actes sous seing privé) rédigées ordinairement par les parties elles-mêmes, assistées parfois d'écrivains dépourvus de toute connaissance professionnelle, sans aucune précision quant aux éléments du contrat et en un langage qui n'a rien de juridique : le recours à des mesureurs, le cas échéant, a lieu dans des conditions peu satisfaisantes.

Dans les pays comme la France et l'Italie, d'où nous avons tiré le système en vigueur, la situation est bien différente et présente des garanties qui font défaut en Égypte. En effet, nous y trouvons l'organisation du notariat, qui aide puissamment à la préparation des transactions immobilières, et les bureaux du cadastre, placés ordinairement à côté des bureaux des hypothèques, travaillent de concert avec ces bureaux, et fournissent aux parties de précieux éléments d'informations.

Pour donner une idée de l'état informe de la plupart des actes soumis à la transcription, il suffira de relever qu'à l'occasion d'une tentative en vue de faire un index par parcelles, la Commission dont nous discutons le projet a essayé d'identifier les parcelles visées aux contrats avec leur situation réelle sur le terrain dans deux villages pris au hasard : Kom el-Ahmar (markaz de Béni-Souef) et Abou el-Gheit (markaz de Calioub). Le premier de ces villages, au cours de la période de 1876 à 1917, avait donné lieu à 1.499 transactions enregistrées à la Moudirich; le second, dans la même période, avait donné lieu à 392 transactions : total, 1.891 transactions. Dans environ 4 0/0 de ces transactions, l'emplacement des parcelles a pu être déterminé avec une certitude suffisante. Dans 37 0/0 la situation des parcelles n'a pu être déterminée que par rapport au *hod* qui les renfermait; mais un opérateur, travaillant sur place et examinant aussi l'état des propriétés environnantes, arriverait peut-être à fixer l'emplacement de ces parcelles avec une plus grande approximation relative, mais en se basant sur les témoignages recueillis sur les lieux. Dans 37 0/0, il n'y a pas eu moyen de fixer l'emplacement des parcelles au delà de l'identification du *hod* dont elles font partie. Enfin, quant au 22 0/0 restant, l'identification même du *hod* renfermant la parcelle en question a été impossible. Conséquemment, la Commission a dû renoncer à l'idée de la formation d'un index par parcelles, qui aurait énormément facilité et assuré les

recherches et aurait été un excellent acheminement à l'introduction du système d'enregistrement préconisé par la Commission.

Devant un pareil état de choses, on se rend compte du grand nombre de procès, dans lesquels le juge se voit dans la nécessité d'ordonner des expertises sur l'identité des terres, et où l'expert nommé ne trouve pas dans le dossier les éléments pour formuler un avis net et précis, de sorte que ses conclusions sont souvent combattues avec des arguments contraires par les rapports extrajudiciaires d'autres experts choisis par la partie intéressée.

Il est évidemment indispensable que les actes de mutations des propriétés foncières contiennent :

a) Non seulement la mention, par nom et par numéro, du *hod*, mais aussi le numéro des parcelles, et si possible la date du dernier cadastre y relatif;

b) L'indication des limites avec le plus de précision possible : il serait désirable que les limites fussent décrites non pas seulement *grosso modo* par les quatre points cardinaux, mais par l'orientation intermédiaire (nord-est, nord-ouest, sud-est, sud-ouest), et que fussent aussi indiquées les dimensions de chaque côté;

c) La superficie exacte en mètres carrés et, s'il s'agit de propriété rurale, également en feddans, kirats et sahmes ⁽¹⁾;

d) Et, comme annexe, si la carte de la localité a été exécutée, un extrait de la carte en la partie relative à l'immeuble en question.

Pour les actes passés au Mehkémé (qui, dans le temps, était la juridiction naturelle en matière de propriété immobilière), le décret du 3 septembre 1896 pour l'application des articles 54 et 55 du Règlement des Mehkémés, exige que les *hodgets* contiennent une description complète et précise de l'immeuble, et va même jusqu'à prescrire la production d'un extrait de la carte du village *parte in qua* pour être annexé au *hodget*.

⁽¹⁾ A propos des unités de mesures locales, il ne faut pas oublier que la contenance du feddan et la longueur de la kassaba ont, anciennement, subi des variations suivant les lieux et les époques : et très souvent les nouveaux titres se bornent à reproduire purement et simplement les données des anciens.

La rédaction des actes sous seing privé de mutations immobilières n'est pas seulement très défectueuse pour ce qui concerne l'individualisation des immeubles; elle laisse aussi beaucoup à désirer pour ce qui concerne l'identification des personnes.

Nous avons déjà eu l'occasion de relater un passage du rapport du Président de la Commission des Livres fonciers en Tunisie, dans lequel ce dernier explique clairement les difficultés d'identifier les indigènes, qui n'ont pas de noms patronymiques et dont le nombre des prénoms est très limité. Nous avons également relevé la facilité des altérations des noms propres arabes résultant de leur écriture en caractères européens et de leur traduction, et vice versa.

On obviara en grande partie à ces inconvénients en exigeant dans les actes :

1° Qu'il soit indiqué non seulement le nom du père des parties, mais aussi celui du grand-père paternel, au moins;

2° Que les noms propres arabes soient écrits en caractères arabes et les noms propres non arabes en caractères européens, ainsi que dans la langue dans laquelle l'acte est rédigé.

Nous venons d'indiquer les mentions que les actes de mutations immobilières doivent contenir, notamment pour permettre l'identification des biens et des personnes. Mais tant que la rédaction des actes est laissée aux parties elles-mêmes, la plupart indigènes, il ne faut pas espérer de pouvoir obtenir des actes aussi complets et aussi précis qu'il est nécessaire pour qu'ils puissent servir de base solide à leur enregistrement. Il faut assurer le respect aux prescriptions de la loi, en prenant en même temps des mesures efficaces pour leur fidèle exécution. A cette fin, le recours au ministère d'un officier public compétent pour la rédaction des actes s'impose. Aussi notre rapport recommande-t-il que l'acte soit rédigé en la forme authentique, en entendant par le terme *authentique* un acte reçu par un officier public compétent en présence de témoins. Il envisage la forme authentique comme le moyen le plus simple d'assurer une mesure régulière de publicité. Il recommande en même temps l'emploi d'autres mesures additionnelles, les plus efficaces, contre l'apathie et l'ignorance du public.

Le ministère obligatoire de l'officier public pour la rédaction des actes se rattache à l'ancienne tradition du pays, d'après laquelle les actes concernant les immeubles étaient dressés sous la forme de *hodget* par le *cadi*; et on avait poussé l'importance de ce document jusqu'à considérer la détention du *hodget* comme équivalente à la preuve du droit, sinon de propriété, tout au moins de gage ou d'antichrèse.

Le rapport recommande aussi de se servir de *formules-types* imprimées pour la rédaction des actes, tout au moins des principaux et plus fréquents, pour des raisons d'ordre matériel et pour des raisons d'ordre légal. Actuellement les actes présentés à la transcription sont écrits le plus souvent sur du papier de différents formats, qui ne résiste pas à un maniement prolongé, et leur écriture est très difficile à déchiffrer. Ils sont, la plupart du temps, d'une prolixité déconcertante, qui, ensemble avec le manque de précision des termes employés, crée de graves difficultés pour leur examen et leur interprétation.

EXAMEN CRITIQUE

DES ACTES PRÉSENTÉS À L'ENREGISTREMENT.

Il ne suffit pas que les transactions immobilières soient rédigées dans une forme précise et contiennent tous les éléments voulus : il faut, en outre, que les actes présentés à l'enregistrement puissent être enregistrés sans léser les droits des tiers. D'après la Commission, la plus grande faiblesse du système des transcriptions est le manque de contrôle; tous les actes présentés aux guichets étant admis sans examen, la transcription se résout en une pure formalité, une opération en quelque sorte mécanique. Aussi longtemps que dure cet état de choses, aucun progrès ne peut être réalisé, car il est clair que les incertitudes, en ce qui concerne les limites et les droits, continueront à subsister par le fait des transcriptions qui s'opèrent journellement : la stabilisation des droits enregistrés par l'effet du temps est impossible.

Les actes présentés à l'enregistrement doivent être soumis à un double examen : à un examen *physique* et à un examen *légal*.

L'examen *physique* consiste dans l'examen de la compatibilité physique

de l'unité de propriété en question avec d'autres propriétés et avec tout le voisinage en général.

L'examen *légal* consiste dans l'examen de la compatibilité des droits prétendus dans l'acte avec d'autres droits enregistrés, avec la loi et avec les faits.

L'examen physique incombe au Service de l'Arpentage; dès qu'une charpente convenable des points de repère aura été établie et qu'un nombre suffisant d'arpenteurs expérimentés sera disponible, la Commission estime que cet examen ne comportera pas de grandes difficultés, n'ayant pour but que de constater :

- 1° Que la parcelle peut être déterminée avec un degré d'approximation suffisant;
- 2° Que sa situation n'est pas en conflit avec la teneur de l'acte;
- 3° Que la parcelle n'empiète pas sur des limites ou des droits antérieurement reconnus.

C'est lorsqu'on aborde l'examen légal des actes soumis à l'enregistrement que l'on se trouve aux prises avec la partie la plus difficile du problème.

Voici les propositions de la Commission.

La Commission préconise, nous l'avons vu, l'institution de *notaires officiels*, auxquels sera confiée la charge de recevoir les actes en leur conférant l'authenticité. Il devrait y en avoir un dans chaque Markaz. Ce service formerait un département spécial dépendant du Ministère de la Justice, mais détaché des tribunaux. Le Mehkémé Charieh continuerait comme à présent à recevoir les actes de constitution ou de modification de wakfs pour lesquels une compétence spéciale est nécessaire.

Il appartiendra aux notaires, à l'occasion de la rédaction des actes, de constater :

- a) L'identité des parties contractantes et leur capacité;
- b) L'étendue des droits de la partie qui en dispose;
- c) Le caractère légal de l'acte.

Pour constater si la partie a le droit de disposer des biens dont s'agit, le notaire se fera présenter par la partie intéressée les documents suivants :

1° Les titres de propriété (*hodget*, *chartieh*, *jugement*, etc.);

2° L'extrait du registre de l'impôt foncier (*kachf rasmi*);

3° Un certificat signé de l'omdeh et des cheikhs du village où la propriété est située, attestant que la partie est connue d'eux et qu'elle est en possession du terrain objet de la transaction;

4° Un certificat hypothécaire constatant les charges dont l'immeuble est grevé.

Si les pièces produites ne donnent pas satisfaction au notaire, il s'adressera au Bureau d'arpentage régional, qui lui fournira les renseignements nécessaires quant à la superficie et aux numéros de la parcelle ou des parcelles.

Si le disposant base sa propriété sur la prescription acquisitive, il sera tenu de présenter une attestation signée par les autorités du village constatant qu'il a été en possession du terrain pendant le temps de la prescription (avec indication des faits de possession, et s'ils ont été exercés par lui-même, ses représentants ou ses auteurs, en précisant, autant que possible, la période de la possession respective). Le notaire référera la question au juge du markaz, qui se rendra sur les lieux avec l'assistance d'un délégué du Bureau d'enregistrement régional. Le notaire se conformera à la décision du juge.

Il est bien entendu que ces conditions ne s'appliquent qu'à la procédure initiale d'enregistrement des propriétés dans le grand livre : lorsqu'une transaction ultérieure aura lieu, il suffira, d'ordinaire, que la partie intéressée présente un extrait certifié du grand livre.

La simple énumération des fonctions des notaires officiels que nous venons de faire, leurs rapports avec les parties et le contrôle auquel ils doivent se livrer, fait voir que ces fonctions ne sauraient être utilement exercées par des officiers choisis par les parties intéressées et partant leurs mandataires, comme en France.

La situation officielle que nous proposons correspond d'ailleurs à l'état

actuel des choses en Égypte, les actes authentiques étant dressés aux greffes des tribunaux, des mehkémés, des consulats, faute dans le pays d'une catégorie spéciale d'officiers professionnels ayant le pouvoir de donner l'authenticité aux actes et qu'il serait, d'autre part, très difficile de créer. D'ailleurs, dans tous les pays où les livres fonciers sont appliqués, l'examen légal requis se fait par des fonctionnaires de l'État; et l'établissement d'un corps de notaires privés ne serait certainement pas désirable s'il faut s'attendre à sa disparition au bout de quelques années, lorsque le système provisoire aura fait place au système définitif.

En préconisant l'emploi de notaires officiels pour la rédaction des actes soumis à l'enregistrement, la Commission a dû se préoccuper de la responsabilité qui leur incombe dans l'exercice de leurs fonctions et se rendre compte que les conséquences de cette responsabilité pourraient retomber à charge du Gouvernement dont ils sont les fonctionnaires. Elle a examiné soigneusement la jurisprudence française relative à la responsabilité des notaires officiers ministériels, et elle a cru pouvoir limiter la responsabilité des notaires fonctionnaires aux conséquences de leurs erreurs grossières s'ils sont de bonne foi, en restant responsables de toutes erreurs ou omissions si leur mauvaise foi est établie.

L'acte a été dressé et transmis au Conservateur régional pour l'enregistrement. A sa réception, le Conservateur le fera inscrire dans un registre mentionnant la date et l'heure de la réception. Cette inscription donnera un droit de priorité, et ce registre sera appelé *registre de priorité*, correspondant au *registre des requêtes* dans le système actuel.

Les actes reçus seront comparés avec l'index des parcelles du grand livre et, s'ils ne contiennent rien de contraire aux écritures de ce livre, ils seront divisés en groupes d'après les localités où sont situés les immeubles en vue d'opérer conjointement l'examen physique de ceux appartenant aux mêmes villages. A cet effet le délégué de l'Arpentage se rendra sur les lieux dans les sept jours qui suivront la réception de l'acte et y dressera un procès-verbal de la parcelle ou des parcelles dont s'agit, ainsi qu'un plan avec indication des dimensions : il déterminera également l'emplacement de la parcelle par rapport à la charpente nationale des points de repère, et contrôlera la description du terrain donnée dans l'acte. Ce

travail accompli, il transmettra immédiatement les documents à la Conservation du district, qui devra calculer la superficie d'après les dimensions enregistrées et la contrôler au moyen du planimètre. Si les résultats de l'examen physique concordent, dans certaines limites permises, avec les données de l'acte, la transaction sera enregistrée dans le grand livre et mention en sera faite dans le registre de priorité. L'enregistrement produira son effet à partir du jour de l'inscription dans ce dernier registre, qui déterminera le rang du droit.

Mais, si l'acte n'est pas compatible soit avec des droits déjà inscrits au grand livre, soit avec la superficie réelle du terrain, sa position géographique ou sa description en général, l'acte sera renvoyé au notaire avec la mention que l'acte a été passé dans le registre de priorité, mais que l'enregistrement n'a pu être complété à cause des vices constatés, qui seront détaillés. On pourra accorder pour la rectification un délai de dix jours, à l'expiration desquels la priorité sera perdue. En cas de nécessité, on pourra autoriser le juge du markaz à étendre le délai jusqu'à vingt jours au plus. L'annulation de l'inscription dans le registre de priorité sera constatée par une mention en marge de l'inscription.

Enfin, dans certains actes, il peut se manifester la nécessité d'investigations légales complémentaires, qui seront surveillées par le Ministère de la Justice.

Le contrôle que nous venons de décrire n'est pas de nature à rencontrer des oppositions parmi la population, qui s'est familiarisée depuis de longues années à un examen analogue à l'occasion des opérations des commissions cadastrales et des revisions successives. En outre, le transfert du *taklif* est précédé d'une sorte d'enquête ou instruction administrative toutes les fois qu'il y a contestation des intéressés ou que l'état réel des choses ne concorde pas avec les données du contrat sur la base duquel le transfert du *taklif* est requis.

A ce sujet, il n'est pas sans intérêt de faire remarquer la différence entre le procédé suivi lors des opérations des commissions d'arpentage et la règle adoptée par les Moudirihs pour le transfert de la propriété dans le registre Moukallafa (*taklif*). Les commissions d'arpentage n'ont pas distingué, tout au moins en principe, entre les actes transcrits et ceux non transcrits que les intéressés présentaient pour faire foi de leurs droits, tandis que les

mutations successives ne sont portées sur le Moukallafa que sur l'envoi par les greffes des actes transcrits. On se rend parfaitement compte des raisons qui ont suggéré cette précaution contre des abus faciles : cependant, le Gouvernement, créancier privilégié de l'impôt foncier vis-à-vis de tout possesseur de l'immeuble, n'a aucun intérêt à invoquer sa qualité de tiers pour se prévaloir du défaut de transcription.

VII

EFFETS LÉGAUX DE L'ENREGISTREMENT

DANS LES NOUVEAUX LIVRES FONCIERS.

L'examen des effets légaux de l'enregistrement dans les nouveaux livres fonciers comprend l'examen :

- a) de la nature de la nullité dérivant du non-enregistrement ;
- b) de la force probante des inscriptions dans le grand livre.

D'après les propositions de la Commission :

a) l'enregistrement constituera une condition absolue pour opérer le transfert et en général la mutation des droits de propriété ou tout autre droit réel immobilier non seulement vis-à-vis des tiers, mais aussi entre les parties elles-mêmes ;

b) l'enregistrement ne confère pas à l'acte une valeur qu'il n'avait pas avant l'enregistrement, c'est-à-dire ne prive pas les intéressés du droit de faire valoir les moyens légaux qui pourraient leur appartenir pour attaquer l'acte.

Développons ces deux points.

NATURE DE LA NULLITÉ

DÉRIVANT DU DÉFAUT D'ENREGISTREMENT.

L'article 737 du Code civil mixte (auquel correspond l'article 611 du Code civil indigène, essentiellement conforme) dispose que « les droits... seront établis *vis-à-vis des tiers prétendant un droit réel* par la transcription ».

Et l'article 742 du Code civil mixte (art. 615 du Code civil indigène) est ainsi conçu : « A défaut de transcription quand elle est exigée, les droits ci-dessus seront considérés comme non avenus à l'égard de ceux qui ont des droits sur l'immeuble et qui les ont conservés en se conformant à la loi ».

Les recueils de jurisprudence sont pleins de décisions provoquées par des contestations surgies sur la portée juridique en la matière du mot tiers et de la restriction prétendant un droit réel (art. 737 Code civil mixte) ou ayant des droits sur l'immeuble et les ayant conservés en se conformant à la loi (art. 742 Code civil mixte). La divergence des décisions a créé une déplorable incertitude pour les intéressés et un sérieux embarras pour les avocats consultés pour avis avant d'intenter un procès ou de négocier une transaction.

La loi, on le voit, réserve au même acte deux sorts divers : il est valable entre parties et il est non-opposable aux tiers. Cette distinction, apparemment simple, est en pratique difficile à comprendre; beaucoup de justiciables, surtout indigènes, n'en saisissent pas bien la portée et n'y voient qu'une subtilité juridique.

En vérité, pour sauvegarder les raisons de l'équité, ne suffirait-il pas de disposer dans la loi que les actes non transcrits n'auront que la valeur de simples promesses entraînant l'obligation d'exécuter le transfert de la propriété, sous peine de dommages-intérêts, mais sans que le transfert soit opéré de plein droit, même entre parties? Ne doit-on pas reprocher à la partie qui a intérêt à ce que le transfert soit opéré, de n'avoir pas procédé à la formalité de la transcription? Et, quant à la contre-partie, toutes les fois qu'il n'y a pas opposition d'un tiers, n'est-elle pas invitée par son propre intérêt à exécuter le transfert, plutôt que de payer l'indemnité?

La Commission dont nous examinons le projet proposé — nous l'avons dit — d'exiger l'enregistrement comme une condition absolue de la validité de l'acte, aussi bien vis-à-vis des tiers qu'entre parties. Cette règle a été adoptée par plusieurs législations, qui ne sont pas encore arrivées à introduire un système complet de livres fonciers.

En tout cas — si l'on préfère maintenir la distinction des Codes en vigueur — il importerait de bien définir, de façon à couper court à toute discussion, quels sont les tiers qui peuvent se prévaloir du défaut de transcription, en profitant des enseignements de la jurisprudence.

Il importerait également de mettre une fin aux contestations, qui ont provoqué des décisions contradictoires, sur le point de savoir si tout tiers peut invoquer le manque de transcription, sans qu'il y ait lieu d'entrer dans l'examen, fort délicat, de sa *bonne* ou *mauvaise foi* (les cas de dol et de fraude étant toujours exceptés). Et, si l'on exclut du bénéfice le tiers de mauvaise foi, la simple connaissance de la transaction antérieure suffit-elle pour éliminer la bonne foi?

DÉFAUT DE FORCE PROBANTE DE L'ENREGISTREMENT.

Le projet sous examen n'est pas un projet d'*immatriculation des titres* de propriété immobilière, mais simplement un projet d'*enregistrement des actes* portant des transactions immobilières, destiné à rendre possible, dans un avenir plus ou moins éloigné, l'immatriculation avec garantie. A partir de la date qui sera fixée dans la loi sanctionnant la réforme, les actes de mutation immobilière seront présentés à l'enregistrement sous la nouvelle forme au lieu d'être présentés à la transcription sous la forme actuelle.

Il n'est donc que très naturel que le simple enregistrement ne confère pas à l'acte une valeur qu'il n'avait pas avant l'enregistrement, c'est-à-dire qu'il ne dépouille pas l'intéressé du droit de l'attaquer par tous les moyens à sa disposition.

Dans son Rapport à la Commission des Capitulations, l'illustre Président de cette Société, dont vous regrettez certainement la récente démission, a fortement insisté sur la nécessité de bien s'assurer, avant tout, si l'on peut établir de bons livres fonciers *d'une part*, et, *d'autre part*, sur l'importance capitale de la procédure d'immatriculation et sur les garanties dont elle doit être entourée, savoir les conditions et les éléments de la vérification.

Je ne résiste pas à la tentation de vous lire le passage suivant dudit Rapport :

« Il faut préciser le véritable point de la question.

« A mon avis, la question ne doit pas être proposée dans le sens de savoir si le système des livres fonciers offre des avantages qui justifient la réforme, mais uniquement dans le sens de savoir si l'on peut établir de

bons livres fonciers, ou, plus précisément, si l'on peut faire une bonne immatriculation de la propriété foncière et de quelle façon cette première immatriculation doit être opérée.

« En effet, les avantages du système des livres fonciers résultent à l'évidence du système même et du fait que ce système, né en Australie, a été, petit à petit, adopté dans les pays les plus différents (Tunisie, Irlande, Angleterre, Allemagne, Autriche-Hongrie, Espagne, État du Congo, Ceylan, Soudan, Straits Settlements).

« Si dans d'autres pays, tels que la France et l'Italie, le système n'a pas été introduit, cela n'a pas été, à ce que je sache, parce qu'on ne croyait pas à la bonté intrinsèque du système, mais pour des considérations qui se réfèrent aux difficultés pratiques de la première immatriculation. »

Or, il faut reconnaître que notre Commission a parfaitement raison lorsque, en appréciant les conditions spéciales de l'Égypte à ce point de vue, elle n'a pas hésité à affirmer que, sur la base des éléments dont on dispose actuellement, il est impossible de fixer les droits de propriété immobilière ou les autres droits réels immobiliers avec la certitude et l'exactitude indispensables pour pouvoir attribuer aux inscriptions du grand livre un caractère définitif et partant une force probante absolue.

Nous résumerons les principaux arguments qui militent en faveur d'une telle conclusion.

1. L'enregistrement, tel que le projet le préconise, se présente — il est vrai — entouré d'importantes garanties; mais on n'y trouve pas un équivalent de la publicité qui accompagne l'immatriculation et qui est la principale sauvegarde des tiers; en outre, plusieurs moyens de vérification sont complètement défaut au notaire et au conservateur.

2. En second lieu, il faut, pour la vérité, reconnaître que, en l'état actuel des choses, les éléments sur lesquels se base la constatation de la propriété ne sont pas à l'abri de doutes et d'erreurs bien au delà de la limite tolérable.

Nous avons, en effet, vu comment sont rédigés la plupart des actes sous seing privé et l'insuffisance des registres d'impôts (Moukallafa) pour servir de base aux prétentions des parties : les droits des tiers, surtout des

voisins, toujours menacés à l'occasion de la définition des propriétés, n'ont aucune protection.

Si, de l'appréciation de la valeur probante des documents écrits, nous passons au mode de constatation des *faits établissant la possession*, cette dernière repose essentiellement, en dehors des dires intéressés des parties, sur les déclarations des autorités locales, dont la valeur est trop souvent affaiblie par la division des familles dans les villages et par d'autres causes locales.

En outre, des circonstances particulières, ayant trait aux usages agricoles du pays, rendent très délicate l'appréciation des faits de possession pouvant faire présumer le droit de propriété. Nous rappellerons les principales :

a) D'après une pratique très répandue, des fellahs qui cultivent des terres de leur propriété et à la fois des terres prises en location, les signalent à l'Autorité en bloc comme des terres leur appartenant et les font inscrire au Moukallafa en leur nom : les bailleurs peuvent parfaitement ignorer un tel abus commis à leur préjudice.

b) Il arrive aussi assez souvent que des propriétaires ayant des propriétés éloignées les unes des autres et du village de leur habitation, s'arrangent entre eux pour effectuer un échange provisoire des parcelles pour la commodité de leurs cultures : ces échanges se renouvellent d'année en année et se perpétuent ainsi. De là le risque d'inscrire le fellah occupant au lieu du véritable propriétaire.

c) Une autre difficulté surgit de l'usage, consacré par l'ancienne loi sur la propriété territoriale, d'inscrire les terres d'une communion familiale au nom de l'aîné de la famille, et même, quelquefois, du vivant du père avancé en âge ou ne s'occupant pas de la culture des terres : la famille les laisse ainsi inscrites jusqu'au partage, qui n'est pas toujours couché par écrit.

3. Enfin, la Commission des Capitulations a implicitement reconnu combien il était difficile de bien déterminer les droits respectifs et partant hasardeux d'accorder aux inscriptions dans le livre foncier une valeur absolue, par le fait d'avoir suggéré de limiter l'immatriculation obligatoire aux parcelles d'une superficie supérieure à cinq feddans : les parcelles de

moindre contenance ne pourraient être immatriculées qu'après accord avec le Service des Livres fonciers. Cette suggestion n'a pas été acceptée par notre Commission. Ce sont, en réalité, les petites parcelles qui présentent le plus de difficultés et de dangers d'erreurs; mais elles sont, en même temps, les plus intéressantes à plusieurs points de vue, et représentent environ le 92 o/o du nombre total des parcelles.

ENREGISTREMENT DES PROPRIÉTÉS SUR REQUÊTE DES INTÉRESSÉS EN DEHORS DE LA PASSATION D'UN ACTE DE MUTATION. — La nécessité que le plus grand nombre de parcelles soit soumis à l'enregistrement et partant au contrôle qui le précède, avant d'inaugurer le système de l'immatriculation avec force probante, a paru tellement impérieuse à la Commission des Livres fonciers que — en prévision que les actes de mutation ne fussent pas assez nombreux et pour assurer une marche plus rapide de la période de l'enregistrement des actes sans garantie, destinée à préparer la réforme plus radicale — elle a suggéré d'accorder aux intéressés la faculté de faire enregistrer une déclaration publique des droits immobiliers leur appartenant, en la soumettant à une vérification analogue à celle à laquelle sont soumis les actes de mutation. Si une telle déclaration a subi avec succès les mêmes épreuves, il n'y a pas de raisons de ne pas l'admettre à l'enregistrement au grand livre dans les mêmes conditions et avec le même effet.

La Commission a recommandé de commencer par limiter l'enregistrement aux déclarations ayant pour objet le droit entier de propriété, et de ne les accepter qu'après que la nouvelle organisation aura fonctionné normalement et aura été comprise par la population.

Cette procédure dispensera les intéressés d'avoir recours à des procès fictifs pour arriver à l'enregistrement par la voie d'une décision judiciaire à défaut d'actes de transfert; elle pourra être suggérée comme préliminaire à des constitutions d'hypothèque.

VIII

COMMENT LES RÉFORMES PROPOSÉES

PRÉPARENT UNE MEILLEURE ASSIETTE DE LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE.

Les réformes proposées par la Commission assurent les résultats suivants :

1° L'enregistrement par unités foncières présente, réuni dans un feuillet du grand livre, l'historique de chaque parcelle, et en constitue, pour ainsi dire, l'état civil.

2° Après le renouvellement et le renforcement de la charpente nationale, susceptible d'être accompli en quelques années, l'identification physique de chaque parcelle pourra être réalisée avec une approximation suffisante par un simple calcul.

3° Les droits prétendus sur chaque parcelle — après avoir subi l'épreuve de l'examen d'un notaire officiel et du contrôle *physique* de la part du Service de l'Arpentage et *juridique* de la part du Ministère de la Justice — seront déterminés avec le plus d'exactitude possible et rendus publics par l'enregistrement dans le feuillet foncier entouré des formalités de publicité appropriées.

4° Les intéressés ainsi avertis sont implicitement constitués en demeure d'avoir à présenter leurs oppositions contre les inscriptions du feuillet foncier, en faisant valoir leurs droits qui auraient pu être éventuellement lésés.

S'ils font opposition, les droits respectifs seront fixés par décision de justice ou par transaction. S'ils ne donnent pas suite à leur opposition, elle sera censée ne pas avoir été faite. Les rectifications nécessaires seront opérées sur le feuillet.

S'ils ne font pas opposition pendant le délai de la prescription, leur silence sera interprété comme une reconnaissance des droits enregistrés.

Il faut compter sur l'action du temps, qui a le pouvoir d'imprimer aux situations de fait le cachet du droit : c'est ce que le Rapport appelle la *cristallisation* du droit.

5°. Enfin, la nécessité de l'enregistrement pour le transfert de tout droit réel immobilier, quel qu'il soit, assure le maintien à jour du feuillet.

De cette façon, sera mise en pratique progressivement une méthode de *définition, réajustement et stabilisation* des droits réels immobiliers qui arriverait à enlever au système son caractère initial provisoire, lorsque les conditions de temps et de lieu le justifieront. Alors, mais alors seulement, on pourra attribuer au grand livre la portée inhérente au système des livres fonciers proprement dit, tel qu'il fonctionne dans les pays qui se sont trouvés en mesure de l'adopter, avec les développements économiques dont il est susceptible et qui l'ont fait appeler *la mobilisation de la propriété immobilière* ou, plus énergiquement encore, « *un système de notariat sous la forme de comptabilité basée sur un registre et sur une carte correctement dressée* ». Pour le moment on ne peut songer à réaliser immédiatement de tels progrès sans compromettre les plus respectables intérêts et aller à l'encontre d'une perturbation de l'ordre social : ce serait un saut dans le vide.

Au fond, ce n'est pas autrement que les livres fonciers ont été introduits en Allemagne, en Autriche et en Suisse. Si l'on suit avec attention la marche des progrès réalisés dans les différents pays, on se convaincra facilement que l'introduction du système des livres fonciers a été précédée par un état de choses équivalent à celui que les réformes proposées par la Commission tendent à créer en Égypte, notamment par l'établissement de cartes exactes et à grande échelle des propriétés foncières, constamment tenues à jour et complétées par l'enregistrement sûr des droits.

RÉPERTOIRE GÉNÉRAL PAR FICHES. — La Commission des Livres fonciers, en soumettant à la Commission des Capitulations ses deux premiers documents, a fortement recommandé de remplacer les répertoires-registres actuels par des répertoires *par fiches*. Ces derniers sont, en effet, d'une grande facilité pour les recherches, d'une grande adaptabilité aux exigences et incomparablement plus commodes à manipuler. La réforme proposée, petite en apparence, est de première importance, parce qu'elle imprimera plus de célérité au service de la délivrance des états de transcriptions et inscriptions et des certificats hypothécaires, en donnant en même temps à ces derniers une base plus sûre.

On pourra ainsi arriver à créer un répertoire ou *index général par fiches*.

Étant donné que les bureaux des Tribunaux mixtes enregistrent le 97 o/o des transactions courantes, il ne sera pas difficile de comprendre, dans cet index général, le 3 o/o restant, savoir les actes enregistrés aux Tribunaux indigènes et aux Mehkémés. On aurait pratiquement atteint cette *unification de la publicité immobilière*, qui a toujours été un des vœux principaux de la réforme.

NÉCESSITÉ D'UNE DISCUSSION DU PROJET.

Les propositions de la Commission que nous venons de passer en revue sont-elles à l'abri de toute critique? Il serait téméraire de l'affirmer. Au premier examen, plusieurs objections se présentent à l'esprit.

Tout en appréciant la génialité de l'idée de mettre immédiatement en fonction le système des livres fonciers sans accorder aux inscriptions aucune force probante, on se demandera si la nouvelle méthode d'enregistrement ne donnera pas naissance à des situations de fait compliquées et fort délicates. La réponse que le simple enregistrement ne confère pas à l'acte la force probante, suffit-elle pour éliminer toutes les difficultés? Il est à prévoir que, en pratique, l'application du nouveau système amènera à des résultats difficilement conciliables avec la teneur précise des actes de mutations stipulés dans le passé, — par exemple, en cas de déplacements des limites des propriétés se répercutant successivement les uns sur les autres.

En cas de désaccord entre une partie et le Conservateur, ne pouvant laisser à celui-ci le dernier mot, n'est-il pas indispensable de prévoir la nomination d'un *juge foncier*, comme c'est d'ordinaire le cas dans les systèmes des livres fonciers avec force probante?

En cas d'appel, et pendant l'appel, quel sera le sort des actes de mutations immobilières ayant pour objet des propriétés limitrophes et partant dépendant de la décision frappée d'appel?

Le système préconisé de faire de la rédaction des actes de mutations immobilières et de leur contrôle, des opérations officielles confiées à des fonctionnaires de l'État, est sans doute séduisant; mais aura-t-on le personnel capable et expérimenté qui sera nécessaire? Et la responsabilité que le Gouvernement vient à assumer, n'est-elle pas trop lourde et dangereuse?

A-t-on prévu toutes les conséquences juridiques du nouveau principe que le transfert ou la mutation n'est effectif qu'à partir de l'enregistrement de l'acte, même dans les rapports entre les parties contractantes?

Voilà de graves sujets de discussion, à laquelle je vous convie. Elle est digne de vous. Et j'ai l'espoir que vous saurez trouver à toutes ces questions une réponse satisfaisante; nul effort ne doit être épargné dans ce but. *C'est du choc des idées que jaillit la lumière : « fit vivida bello ».*

Mais il est grand temps que je cesse d'abuser de votre indulgence. Quand je songe que presque toute la richesse du pays réside dans la propriété terrienne et urbaine; qu'un bon système d'en constater les mutations journalières en élève considérablement la valeur (témoin ce qui est arrivé en Tunisie et au Maroc, comme dans tous les pays qui ont adopté les livres fonciers); que le nombre extraordinaire des revendications et autres actions immobilières, qui encombre les rôles d'audience des tribunaux, sont un sujet d'inquiétudes continuelles pour les propriétaires et les créanciers hypothécaires en même temps qu'une perturbation pour l'administration de la justice, je ne puis douter que je trouverai en vous, non pas des auditeurs indifférents, mais plutôt des collaborateurs enthousiastes pour le plus grand bien du pays qui nous est cher à tous au même degré, quoique à des titres différents. Mon rôle a été celui d'un simple vulgarisateur du projet de la Commission des Livres fonciers, et encore je ne sais même pas si la façon dans laquelle je l'ai rempli me vaudra à vos yeux ce modeste mérite. Quoi qu'il en soit : *« Ut desint vires, tamen est laudanda voluntas ».*

P. BERNARDI.

THE
MACHINERY OF REGISTRATION
OF TITLE TO LAND

BY

V. L. O. SHEPPARD
DIRECTOR CADASTRAL SURVEY.

In the following note I have endeavoured to briefly outline the principal points of the reform which, it is hoped, will lead to a system of guaranteed Registration of Title to Land in Egypt. The note is based on the reports of the late Commission, and I have, on several occasions, quoted *in extenso* from these reports.

The urgent need for the establishment in Egypt of a sound system of recording real rights over land has long been admitted. An International Commission was appointed in 1904 which reported in 1908. In July 1917 the Capitulations Commission appointed a Sub-Commission to again study and report on the subject. On May 1st 1920 this Sub-Commission was re-established as an independent Commission charged to report direct to the Council of Ministers.

The Commission started its enquiry with two points of capital importance decided :

- (1) The need of fundamental reform in methods of land transfer and record of real rights in Egypt.
- (2) The desirability that reform should eventually take the course of the establishment of Registration of Title.

To the second should be added a rider that :

The perpetuation of the existing system unified and under gradually effected reforms is not, in the meantime, to be excluded from consideration as a provisional measure.

Before proceeding it may not be out of place to explain what is meant by Registration of Title to Land or the Torrens system as it is sometimes called.

While the principles underlying the transfer of ownership and real rights over land, commonly known as Registration of Title, have been independently evolved in several countries, it is to Sir Robert Torrens that the world primarily owes the establishment of the system⁽¹⁾.

Sir Robert Torrens was a Commissioner of Customs in Australia who subsequently became a Registrar of Deeds. This sequence of function was the origin of the reform associated with his name. In the former capacity he had become accustomed to the ease with which transfer of rights in ships and shares of ships was effected. In the latter he found the reverse state of affairs obtaining with regard to transfers of rights in landed property. The contrast was startling, and being a man of energy and intelligence he set about investigating the roots of difference.

Now, in the case of ships registration in a port of registry, with inscription of the names of original owners and all those possessing other legal rights, is obligatory. Each ship has clearly to display externally her name and that of her port of registry, and is allotted a special place of record in the port register maintained for the purpose. If any transfer of rights is being negotiated at any time, authority is sought to consult the register; while no legal transfer is complete until it is accepted as in order by the registration office and is in its turn inscribed in the register.

Thus in the case of ships, all legal rights are recorded in a definite and easily determined place, and no new legal right is acquired until it has been found to be in conformity with existing rights and has in its turn been recorded.

Working by analogy, Sir Robert Torrens doubtless soon perceived that an administrative subdivision of land (such as a township or village) could, in the case of landed property, replace the maritime port of registry. Also that the net-work of properties included within its boundaries could at any moment be regarded as corresponding to a group of closely packed shipping.

⁽¹⁾ The first *Real property Act* introducing the Torrens system was passed in the South Australian Legislature in 1857.

Assuming for the moment the stability of the property subdivision throughout such an administrative area, the analogy is complete, and each unit of property within that area can be treated for purposes of registration of rights just as the unit ship is treated with regard to its port of registry.

The principal difference, of course, lies in the fact that properties are neither mobile nor mutually independent as is the case with ships, and at this point the analogy weakens. It can, however, be carried further by conceiving that the tonnage registered in each port of registry is a fixed total, and that regrouping of properties within an administrative area is analogous to the replacement of a certain amount of tonnage by a new group of ships of equivalent gross displacement.

Certain individual ships might disappear, but their place would be exactly filled by a new and different group. In such an event the individuals composing the original group would be struck off the register and those comprising the replacing group would be entered as newcomers. This procedure, with suitable provision for continuity of record, is exactly that adopted in the operations of registration of title to land when a re-grouping of properties occurs.

Thus, once the problem had presented itself to his mind, Sir Robert Torrens would readily perceive how fully applicable in principle to the registration of rights in landed property was the system commonly in force for the registration of rights in ships⁽¹⁾. Of the greatly superior working of the system of existing methods of recording rights in landed property he had, as we have seen, official experience.

The fundamental advantage of the practice in force for registration of rights in ships was that record was concentrated in a known place and with regard to a relatively permanent and readily traceable piece of property — a given vessel — instead of being perhaps scattered in a number of places and divided among an unknown number of persons.

In the case of registration of title to land the improvement is even more

⁽¹⁾ The British procedure for registration of shipping is specifically referred to, since it was this which furnished Torrens with his analogy. General maritime practice is doubtless very similar.

radical, for primary attention is transferred from one or more mobile, ephemeral, mistakable units — the individuals temporarily possessing rights over a patch of the earth's surface — to a single immovable, — indestructible and precisely definable unit — the patch of ground itself.

Immobility and objective existence are such outstanding characteristics of land and house property that the words «immovable», and «real estate» have become legal terms for it. It is these characteristics which make it above all other forms of property capable of exact and certain registration. The supreme merit of Torrens' reform lies in the recognition of these facts and his consequent substitution of property units in place of persons as the basis of a national record of landed rights.

From this primary merit of the Torrens system its second principal merit — guarantee of rights — is directly derived. So long as any person may at any time acquire a right over any property without record except between the contracting parties, guarantee of rights is impossible. Even when registers are kept by date and name of contracting party, no property can be declared free of opposing claims until lengthy researches have been carried out with regard to the previous disposal of rights between all persons who may have been interested.

An eminent French authority on political economy⁽¹⁾, discussing the operation of the last mentioned system in France, brings this out with considerable clearness.

«Vous voulez savoir la situation de tel domaine, vous demandez au Conservateur s'il est hypothéqué (aliéné ou grevé d'un droit réel). Il vous répond : je ne connais pas les immeubles, je ne connais que les propriétaires. Vous citez alors le nom du propriétaire actuel : Jean Bernard; le Conservateur trouve une demi-douzaine de Jean Bernard qui sont tous grevés d'hypothèques. Il vous délivre un état portant toutes les hypothèques de ces homonymes. Par contre, si vous omettez ou si vous désignez mal les noms des propriétaires, le Conservateur ne fait pas des recherches au nom de ces personnes, et vous risquez d'ignorer les hypothèques (ou les aliénations et droits réels) qu'ils ont consentis. Ajoutez que dans les actes, et par conséquent dans les transcriptions, le signalement de l'immeuble

⁽¹⁾ M. Paul Gide.

est le plus souvent donné par les noms des propriétaires voisins; quand les voisins ont changé, on ne sait plus de quel immeuble il s'agit."

In Egypt, where the multiplicity of similar names is much greater, these observations have proportionately greater force.

Torrens reversed the procedure, giving primary consideration to the property unit and secondary consideration to the persons possessing or dealing with regard to rights over it. He may be said to have conceived of the country-side as an immense irregular chessboard, each subdivision of which was to be treated as a concrete unit of property like a ship, but with the added advantages that it could not be destroyed nor misplaced, and if competently indicated could always be surely identified.

A complication, as we have seen, is introduced by the fact that the subdivisions of the chessboard are continually varying, but it is a complication which can be effectively dealt with, as will be explained later.

For the moment it is simpler to imagine a stable, though always irregular, national chessboard, each subdivision of which constitutes a unit of real property. Under these conditions declaration and guarantee of rights over any given unit of property becomes simple and sure as soon as :

- (a) Pre-existing rights over such units have been once authoritatively investigated and defined, and
- (b) Statutory registration is required for all subsequent transfers of such rights.

It is the ease and certainty with which all rights over any unit of real property can thus at any time be determined and vouched for that constitutes the system the most effective basis yet devised for a national registration of title to land.

If the subdivision of landed property throughout a country were really stable, as provisionally imagined above, the maintenance of a suitable register for each registration centre (township or village) would, as in the case of shipping, constitute adequate machinery for records of rights. Actually, accretion and subdivision of landed domain are both in constant operation throughout every settled country and accordingly, wherever registration of title is in force, special provision has to be made to record all such changes as they occur.

To keep an entirely reliable record of the distribution and location of landed property, past and present, throughout the whole country is a serious undertaking. Thus there exist in Egypt to-day approximately three million individual holdings which are in constant flux of alteration. If it were not for this constant process of change ever operating throughout the length and breadth of the country, the procedure required for the systematic and authoritative record of rights over landed property could be made as simple a matter of book-keeping as it is in the case of ships.

It may perhaps be observed that the methods employed for determination of legal rights over land have so far been omitted from consideration. This is not due to any failure to recognize that the successful operation of any method of recording rights over land must depend upon the accurate determination of such rights, but to the simplification of the problem that is secured by separately considering :

- (a) Methods of determining the legality of rights, and
- (b) Methods of recording them when their legality is accepted.

It greatly facilitates consideration of a complicated subject if it is appreciated from the first that the reform introduced by Sir Robert Torrens, now in widespread operation under the name of Registration of Title, dealt solely with the latter point — the method of recording employed.

The existence of a clear and reliable record of previously established rights influences procedure so deeply that Torrens found the determination of legal rights simple and sure in the case of shipping which possessed such a record, complicated and uncertain in the case of land which lacked it. Having satisfied himself that the difference really resided in the records, he thereupon set himself to adapt the recording machinery of the one to the requirements of the other, and only incidentally affected the legal basis upon which the rights of both alike are founded. The results of the establishment of Registration of Title are so far-reaching that it is easy to overlook these two essential points : (a) that Torrens' reform simply consisted in borrowing and adapting a method of record, and (b) that the resulting clarification of legal rights is merely a fruit of effective record and not a reform *per se*.

The definition of Registration of Title to Land which was bestowed con-

temptuously but not inaccurately is "a system of conveyance by book-keeping and a correctly drawn map".

The essential factors are accordingly :

- (a) An authoritative proprietary survey, and
- (b) A suitable Register or Land Book.

An all-important proviso is that the Register shall be public, open at all times to be inspected by anyone interested. In this public register are entered all persons who own any real rights over immovables with the two-fold object, viz. :

- (1) That the registered owner shall have no cause to apprehend ejectment, and
- (2) That he alone who is registered as the owner of any real right shall be entitled to dispose of any part of that right.

Now any system of registration of title to be efficient must combine the following features : security, accuracy, cheapness, expedition and suitability to local conditions and customs.

By security is meant several things — firstly the security of the purchaser — secondly the security of a third party who lends money on the land — thirdly the security of persons who have interests in the land and who are not in possession — fourthly the security of persons who have various rights of interfering with the ownership, such as the rights of water and way, or the right of preventing the owner from building on the land.

Accuracy is of course a comparative term. The degree of practical importance to be attached to accuracy largely depends upon local factors. In Egypt the almost complete absence of artificial boundaries, the extreme subdivision of the land and its exceptional value and fertility all combine to impose the need for a particular degree of accuracy; this will be more fully debated later.

Cheapness is also a comparative term. There is and can be no standard tariff for conveyancing. A comparison of costs in the various countries shew a very great divergence. It can however be said that the scale of charges should be of the nature of a fee for services rendered and not of a tax.

Expedition or rather the existing lack of it, is the *raison d'être* of the reform. Why is reform necessary? Why are all civilized countries coming round to registration of title to land? The answer is because immovable property is becoming more and more a matter of commercial dealing. It is therefore imperative that there should not be any unnecessary delay between contract and completion which is at present unavoidable if the necessary care and precaution are to be exercised.

Suitability to local conditions and customs. It will be readily understood that any system of reform should be adapted to local conditions and should not introduce features unfamiliar to the country. It has been suggested that contracts under the Sharia Law render any system of registration difficult and dangerous. This is undoubtedly the case if such contracts are allowed to remain occult, but once the Law requires the publication of past and future transactions they will present no special difficulty, indeed far less so than some of the present-day complicated easements and settlements to be found under the laws of feudal origin.

It must be remembered then that before any system of guaranteed Registration of Title to Land can be successfully initiated we must possess :

- (1) An authoritative proprietary survey, and
- (2) A Register or Land Book in which a memorandum of transactions can be recorded based upon units of property or plots instead of upon individuals, and
- (3) We must be prepared to guarantee security to the parties contracting.

We will now turn to the consideration of such machinery as at present exists.

Firstly we have an obsolescent revenue survey which has been progressively conducted throughout Egypt during the last twenty one years, and which was effected for purely fiscal purposes.

Secondly we have the Mudiria Tax registers called the Mukallifa, and Thirdly we have the records of the Registry offices attached to the Courts.

Thus so far we have no true proprietary survey. The so-called Cadastral Survey of Egypt is, correctly speaking, a revenue survey progressively carried out over a considerable number of years, in which were recorded the names of persons who were, at the time of survey, in possession of the

land and who were accordingly called upon to pay the land-tax. It may be argued that the tax-payer and the owner are synonymous, this is hardly true and even if it was the case, the value of the existing maps is vitiated by the fact that they have never been kept up to date. Forty per cent of the country was surveyed upwards of 16 years ago.

It must also be remembered that there is a radical difference between a survey which is intended only to make a large scale picture of the general situation, shape and size of holdings for purposes of assessment and collection of a tax, and a survey intended to record, and when necessary recover, the exact limits of ownership. It is impossible to lay too much stress on the importance of the survey, a strict individualization of each land unit or parcel of land is imperative and this can only be accomplished by means of an accurate map. Instances are not wanting of the ill-effects attending registration of title based on faulty survey, and Egypt should profit from the experience of other countries. As examples may be quoted :

Sir Robert Torrens, discussing the whole of Australia, says : "The official survey was so inaccurate that it constituted the most serious difficulty we had to deal with in locating parcels and defining boundaries, there being in many cases no occupation and survey marks obliterated".

England.

"Boundaries should be guaranteed. This is a vexed subject. The Australian systems all guarantee boundaries; Lord Westbury's Act did so too, but the practical difficulties of guaranteeing boundaries under that Act caused it to be abandoned in despair in the Act of 1875 (see section 83, subs. 5). But guaranteed title without guaranteed boundaries is clearly a very incomplete thing, and if ever any questions arise on these unguaranteed boundaries the public will receive a caution against trusting to registered titles that they will probably not forget" (Sir CHARLES FORTESCUE BRICKDALE, *Registration of Title to Land*, p. 48, Stanford, 1886).

A Royal Commission appointed in 1869 to enquire into the working of the 1862 Act asked a number of solicitors the following question (vide Report 1870, p. 47) :

"24. Would it be practicable and advantageous to register title without guaranteeing the precise boundaries as against the neighbouring owners?"

Twenty-two answers were received : of these (a) nine considered it both disadvantageous and impracticable; (b) seven considered it either disadvantageous or impracticable; (c) one thought the registering owner might be given an option to have it so, in view of the great difficulties; (d) one would allow it, but still "it would be a great blot on the title"; (e) one thought it would be unfair on the adjoining owners; (f) two say "if it could be done" and "if practicable"; and (g) only one "yes".

The following evidence was given before a select Committee of the House of Commons on Land Titles and Transfers (1878-1879) :

Sir Robert Torrens, speaking of his own reform as operating in England, said : "It was my intention to have put my land under Lord Cairns' Act until I found out that it gave no title as regards boundaries" (1878, no. 3093).

Mr. H. W. Elphinstone "as a land-owner and also as a conveyancer" shows how worthless registration without guarantee of boundaries is (1879, no. 395), and that it would appear that as long as this rule prevails a deed will be necessary in order to give a purchaser the protection which the private practice provides by express or implied "covenants for title" (no. 423, and Mr. G. B. Gregory, nos. 587, 588).

How important a boundary question may be appears from the following :

"In a case in which I was engaged as counsel, it involved a matter of £40,000 or £50,000 because there was a lode of copper found under a particular house, and the deed had not stated whether the boundary line was from the east or west of the house" (Mr. O. Morgan, 1879, no. 396), and a case reported only a month ago (1879) — Williamson and the North Staffordshire Railway Company, 32 Chancery Division, p. 399, discloses a state of facts which illustrate in a startling manner how the reservation of a strip of boundary a yard, a foot, or, presumably even an inch wide may be absolutely fatal to the acquisition of valuable rights created by Acts of Parliament in relation to public bodies.

In reporting this Select Committee say (p. 56) : "The abandonment of the attempt to guarantee boundaries can only be regarded as another proof of the great anxiety of the promoters of the Act (of 1875) to construct almost at any price a facile system. The precise ascertainment of the thing the title to which is registered would be one great benefit to be conferred

by a perfect register. The concession manifestly amounts to a sacrifice of efficiency for the sake of expediency."

France.

"En France, le cadastre a toujours été considéré comme insuffisant et il a présenté de gros inconvénients. . . Jusqu'ici, il a été reconnu impossible de réaliser le système des livres fonciers en France, parce que les plans parcellaires ne présentent pas les mêmes garanties d'exactitude; ils ont été établis d'ailleurs sans la participation des propriétaires." Capitulations Commission (procès-verbal no. 26, p. 273).

These words are as true of Egypt to-day as of France and are particularly relevant in view of the fact that the system of registration of deeds operating in Egypt is derived from the similar French systems, although owing to certain local disabilities it is more imperfect.

The French have long recognized the weaknesses of their present system and it is only the defectiveness of their existing cadastre and the cost of re-doing it that has postponed the introduction of registration of title into France. The famous *Commission extraparlamentaire du Cadastre* which was established to study the matter commenced its enquiry in June 1891 and reported in March 1905. Article 1 of the law proposed reads: "*Les documents cadastraux actuels seront refaits ou révisés de manière à donner les indications nécessaires pour servir de base à l'établissement de livres fonciers*".

It is not intended to enter into any technical discussion as to how the necessary survey should be carried out but a few words of explanation as to how a map is made may not be out of place.

All maps are constructed upon a framework of reference points, though this fact comes very little under general observation. This framework is the foundation upon which the mapwork is built up, and the reliance to be placed on the resulting map depends upon the sufficiency and reliability of this framework, just in exactly the same way as a building depends upon the quality and extent of the foundation upon which it is based.

In the case of both a masonry edifice and a map it is the superstructure — the accommodation in the one case, the picture of the land in the other — that comes under public notice and by which the character of the work is judged, but in both cases the character of the superstructure

entirely depends upon the quality and extent of the foundation upon which it is erected.

In the case of a building this fact is largely understood, since building operations come under general observation and the danger of crack or collapse of buildings is commonly appreciated. In the case of a map, the construction of the basic framework does not come under observation nor does it appear on the surface of the published map.

The framework upon which a map is constructed is itself built up in successive stages. Thus, in building up a framework for the execution of cadastral survey in Egypt, come :

- (1) Second order triangulation ⁽¹⁾;
- (2) Third order triangulation;
- (3) Fourth order triangulation;

of which the reference points marking the vertices of the triangles are respectively from thirty to ten, six to two, and four to two kilometres apart.

- (4) Traverse;

of which the reference points are respectively from 400 to 100 metres apart, or, exceptionally, closer.

- (5) Subsidiary points;

which are distributed so that any position desired (*e.g.* the corner of any property) can be accurately determined by simple measurement off two reference points, both of which must be reasonably close. In other words, these subsidiary points must be so arranged that there are always at least two reference points within simple measuring distance of any position it may be necessary to determine.

Some three years ago the Survey of Egypt reviewed the existing framework in consideration of the early introduction of Registration of Title to

⁽¹⁾ First order triangulation, while a valuable control and ultimate reference in case of removal of second order points, is really for geodetic purposes, *i.e.* geographical measurements.

Land. At this time the condition of the Survey framework may be summarized as follows :

- (a) Second order triangulation in tolerable order and will require considerable attention.
- (b) Third and fourth order triangulation will require a considerable amount of review, re-making and addition.
- (c) Traverse and subsidiary points will require to be entirely re-done.

After mature consideration it was decided (I) to review and reinforce the 3rd and 4th order triangulation and (II) to replace the traverse and subsidiary marks by a network of permanent survey reference marks to be placed in such a way that no two points should be more than 250 metres apart.

These marks are tied up to the triangulation by lineal and angular measurements so that should one or more disappear it would not be difficult to replace them. Up to the present time the triangulation in the Delta has been revised and the following reference marks have been placed.

PROVINCE.	MARKAZ.	AREA DEMARCATED IN PEDDANS.	NUMBER OF MARKS.
Menúfiya.....	{ all.	373.762	54.876
Daqahliya.....	Aga.	63.973	9.851
	Mansûra.	68.292	10.413
Giza.....	Giza.	45.881	13.513
	Imbâba.	18.383	3.440
TOTAL.....		570.291	92.093

The Province of Qaliubiya has been put in hand and will be completed in August next.

Further in the Province of Menufiya a systematic re-survey has been commenced, maps on a scale of 1/1000 are being drawn and the limits of

the Public Domain investigated and fixed. Up to the present some 80,000 feddans have been re-surveyed. Now the standard of accuracy required for the determination of property boundaries entirely depends upon local conditions and the most important of these conditions are the value of the land and the size and shape of the properties commonly obtaining. In the cultivated area of Egypt, 36.1 o/o of the holdings are under half a feddan, 56.1 o/o are between 12 qirats and 5 feddans and only 7.8 o/o are over 5 feddans. Added to this, the prevalent shape of holdings is long and very narrow, or what may conveniently be termed the strip shape. Natural boundaries are non-existent and artificial boundaries are extremely rare. Lastly we must consider the high intrinsic value of the land, probably nowhere in the world is land more valuable. Accordingly, the machinery and procedure of cadastral survey in Egypt for purposes of registration of title to land must be so devised that the position of a complicated network of small properties can be defined with a high degree of certainty and exactness. In the outlying tracts of the Delta, where properties are larger and land is of less value, a lower standard may be permissible but from the inception of the work the basic framework should be so constructed throughout the whole country that the higher standard of accuracy can be introduced without delay or dislocation whenever conditions require it. It is not intended to enter into a technical discussion as to the degree of accuracy requisite but it may be stated that, in comparison with the old revenue survey, the factor of error is reduced from two metres to ± 15 centimetres, or in other words that, for all practical purposes, the survey will be accurate. As it has been decided that records will be kept by land-unit, let us consider what divisions already exist.

In all civilized countries administrative requirements demand a progressive subdivision of the country, which follows the same general lines though differing in size and nomenclature. Thus the cultivable area of Egypt is primarily divided into fourteen Mudiriyyas (provinces or counties) and six Mohalzas (governorates). Further subdivision of rural areas is by Markaz (police district), Nahya (village area), and hód; of urban areas (within the city or town constituting the governorate) by Qisms.

For obvious reasons of convenience the reference numbering of subdivisions of property for purposes of identification is commonly effected in

all countries with respect to the smallest administrative section of the country in which it happens to lie. In rural areas in Egypt this smallest administrative section is the tax h^ôd, in urban areas the qism. Waiving for the moment consideration of urban areas, let us briefly consider the minimum rural subdivision to see how far it is suitable for similar employment.

In the course of the re-assessment of land-tax (1895-1907) and revenue survey (1892-1907)⁽¹⁾ the land comprising each village area was divided into sections called h^ôds, containing land of closely the same fertility and enjoying approximately equal irrigation, drainage and marketing facilities. Within the limits of each h^ôd the land-tax is assessed at an even rate, this being the primary object of this subdivision.

In the well cultivated districts the h^ôds actually range in size from 50 to 150 feddâns. In the semi-cultivated tracts fringing the Nile Valley and Delta, h^ôds as large as 10,000 feddâns occur, while h^ôds from 200 to 500 feddâns are common. Under the conditions obtaining in the latter, there is little to differentiate the quality of the land, while natural features of a character to facilitate subdivision are scarce or lacking. Large h^ôds of this type are necessarily provisional in character and require to be broken up as reclamation, irrigation and drainage advance.

The tax-h^ôd, when constituted in general conformity with the regulations quoted above, forms an admirable penultimate unit of land for purposes of registration of title. Before h^ôds are utilized for this purpose it is, however, essential that they should as far as possible be finally constituted, or, if large, should at least be so drawn that they can be easily subdivided as development takes place. A high degree of permanence should characterize these subdivisions, as they constitute the basis of the nomenclature of location and reference adopted.

With the establishment of registration of title, h^ôds may be expected gradually to become divested of a fiscal character. Generally constituted from eleven to twenty-two years ago, in accordance with conditions then

⁽¹⁾ For descriptions of these operations see *Note on the Readjustment of the Land-Tax in Egypt*, by A. T. McKillop, and *The Cadastral Survey of Egypt*, by L. Col. H. G. Lyons, F. R. S. (Government Press Cairo, 1907 and 1908).

obtaining, and admirably adapted as an expedient for facilitating the re-adjustment and collection of the land-tax when initially bringing order out of chaos, subdivision of the country by permanent hōds must increasingly be recognized as too inelastic for purposes of periodic re-assessment of the land-tax. On the other hand, as the penultimate subdivision of land for purposes of registration of title, the hōd may be expected to acquire a new and lasting utility.

The ultimate unit of land for purposes of registration of title is the property subdivision usually termed a parcel or plot. A plot may be of any size, provided it does not extend beyond the confines of the hōd or section containing it, but it is desirable, so far as possible, that plots should comprise natural subdivisions of the country and that they should not be intersected by marked topographical features such as paths or permanent water channels. It follows that contiguous plots may be combined under the same ownership, even within the same section of hōd.

While, as we have seen, the limits of the hōd or section of a village should possess a high degree of stability, the units of property called parcels must be capable of infinite grouping or separation so as to reflect any alteration in ownership.

Such a new distribution of ownership or rather modification of real rights is termed a mutation; and when a mutation occurs the creation of new plots and the cancellation of existing plots may be required. Each mutation that occurs within a village area is given a consecutive reference number and is entered with full particulars on a special mutation table.

Plate VIII illustrates the record of a hypothetical mutation no. 82 occurring within the area of the village of El-Ga'āfra, Markaz Ashmūn, Mudriyet el-Menūfiya. In black are shown (a) the table as it is when blank, and (b) in marginal plan the plots nos. 5, 6, 7 and 8 (hōd 5) prior to modification. Of these, plot no. 6, owned by Omar, and plot no. 8, owned by Mahmūd, are actually affected by the mutation, full details of which are entered in red and green on the marginal plan.

The cause of the mutation is the acquisition by a third party, Mohammed, of a central strip (no. 53 in red) carved out of the original properties of Omar (no. 6 in black) and Mahmūd (no. 8 in black), leaving

Omar with two separated remnants (nos. 52 and 54 in red) and Mahmûd with two separated remnants (nos. 55 and 56 in red).

In the table itself are entered (in red) full details of the transfers of area, *e. g.* out of the two qirâts twenty-three sahms composing his original plot no. 6, Omar transfers one qirât eleven sahms to Mohammed and retains sixteen sahms and twenty sahms respectively in plots nos. 52 and 54. Necessary additional references are appended.

On the marginal plan are recorded dimensions of measurements taken when the new boundaries were fixed, so as to enable both the areas to be checked and the boundaries of the new plots to be recovered in case of need. Mutations are also incorporated at short periods in the proper map sheet of the cadastral series; since mutations are bound regularly to occur and since it is a *sine qua non* that the cadastral series should be kept up to date, arrangements must be made for the publication of frequent issues of small new editions of these maps.

The considerable jump in the reference numbers of the hypothetical new and old plots just considered — 8 to 52 — may have been noticed. Various expedients are adopted to secure unambiguous numbering of newly formed plots while guarding against loss of record of displaced plots. Probably the best method is to continue numbering consecutively for so considerable a period (*e. g.* fifty years) that a displaced number is only re-employed after all danger of confusion with the plot it originally labelled has utterly disappeared. In the example given, the displaced plots, nos. 6 and 8, by supposition will not be re-employed within fifty years to number other plots in hód 5, village El-Ga'âfra.

We are now in the position to consider the form and arrangement of the Register or Land Book. It must be remembered that the Land Book is to be a public register, open to inspection by all parties interested, and that by means of memoranda therein we are to guarantee security to the purchaser, to persons who lend money on the land, to absentees who have interests in the land and to persons who have the right of interfering with the ownership. It is therefore clear that it must contain an exact summary of the judicial status of the land. The form of the Land Book proposed is modelled on the Swiss register, called *le Grand Livre*, but arranged to suit local conditions.

When registration of title is in effective operation throughout a country the land book should comprise an exhaustive record of all rights over real estate, of their nature and duration, as well as of the names of all persons in enjoyment of these rights.

The cadastral survey, as we have already seen, constitutes a corresponding exhaustive and complementary record of the situation, character and extent of all real estate existing within the area affected to registration.

Land book and cadastral survey are indeed the two fundamental component parts of the mechanism of registration of title, and it is essential that they should record and operate conjointly. No acquisition, mutation or other change of rights over real estate should be carried to the land book until all accompanying alterations necessitated in the cadastral survey have been concluded. Similarly, no modification must be initiated in the cadastral survey in contradiction to the land book, or be finally incorporated until registered therein. Theoretically, the operations of survey and entry in the land book should be conducted simultaneously. As in practice this is not entirely possible, it is advisable that entry in the land book shall form the last stage, since that is the stage which gives publicity to the transaction.

The procedure of entry is best explained by reference to the three miniature pages which have been filled in to illustrate an example. The hypothetical mutation previously given is taken as the example.

At the head of the page of the land book are entered the names of the mudiriya, markaz, village and hód. Immediately under the name of the hód its number is inscribed within a circle, and under that, in a rectangle, the number of the plot to which all the information contained on the pages relates.

It will be remembered that as soon as the boundaries of a plot are modified by mutation the original plot with its reference number disappears, and is replaced by a new plot or plots with entirely new reference numbers. The page of the land book containing the record of a plot thus superseded becomes a dead letter as regards existing rights, but is carefully preserved as a step in the historic record of the land.

The procedure of entry of a mutation involving changes of property boundary is illustrated, as stated, on the three miniature pages of the

land book reproduced. The entries shown refer to the hypothetical mutation given and discussed earlier. To complete the record of this mutation in the land book further pages would have to be opened for the new plots nos. 54, 55 and 56.

It is not necessary to open a new page of the land book in the event of an entire plot being sold, exchanged, or passing by donation, on succession or by judgment. In such a case the requisite previous entries would simply be cancelled and replaced by the new entries supported by reference to the authoritative document by virtue of which the mutation occurs. As long as a plot remains whole and undivided, its life history continues irrespective of what parties acquire rights over it.

In the event of subdivision (*partage*) of an existing plot, new pages of the land book would be opened and the page containing the original record cancelled, exactly as in the case of other mutations involving change of boundaries.

In the column of the land book entitled *Propriété* should appear all transactions dealing with the whole parcel and relating to :

- (1) Vente, avec ses modalités, e.g. vente à réméré, vente sous condition, etc.
- (2) Échange.
- (3) Donation.
- (4) Succession.
- (5) Prescription acquisitive.
- (6) Waqf.
- (7) Déclaration de propriété.
- (8) Jugement reconnaissant l'exercice d'un des droits ci-dessus énumérés.
- (9) Jugement d'adjudication.
- (10) Jugement de préemption.

In the column entitled *Annotations* are entered :

- (1) Location pour plus de neuf ans.
- (2) Quittance pour plus de trois ans.
- (3) Assignation en préemption.

In the column entitled *Servitudes* :

- (1) Le droit de superficie.
- (2) Le droit de source.
- (3) Le droit de passage.
- (4) Le droit de copropriété sur des constructions empiétant ou établies sur le fonds d'autrui.

In the column *Charges immobilières* :

- (1) Gage.
- (2) Hypothèque.
- (3) Saisie immobilière.
- (4) Affectation.

In the space entitled *Mentions* :

- (1) Accessories to the property, e. g. a pumping engine.
- (2) Permanent rights of passage established by the law.
- (3) Real rights over another property vested in landlord as such.

In the column entitled *Estimations* :

- (1) Date of land-tax assessment and the amount.
- (2) Prices paid for the land on the occasion of sales in the open market by willing vendor.

The remaining entries in the land book are probably sufficiently explained by the various headings, but examples are also given in the three miniature specimen pages.

It should finally be observed that no entry must be made in the land book creating, modifying or annulling ownership or real rights over property unless substantiated by an authentic document or an order of the court.

The next problem that arises is; how is the reform to be initiated? How is the land to be brought on to the Register? or immatriculated as it is often termed.

There are two recognized processes by which this can be undertaken; these can conveniently be termed respectively :

(*a*) systematic immatriculation, and (*b*) sporadic immatriculation.

By (*a*) systematic immatriculation (or introduction of Registration of Title) is meant the authoritative examination and definition of the limits of, and rights over, land successively undertaken hōd by hōd, village by village, markaz by markaz, throughout the whole country. In this way, starting from one district, the landed estate of the whole country would be progressively brought under the operation of Registration of Title. This is the most orderly and complete way of introducing Registration of Title, but it suffers from serious disadvantages.

Firstly, it necessitates powers of compulsion, as otherwise there would be no certainty that any area would be completed. If the methods and objects of the work were properly explained beforehand, there would not be any great objection to compulsory powers being exercised to force persons to define and establish their rights, but if the end can be achieved without compulsion, it is clearly preferable. Moreover, the expense of settling claims and of providing considerably increased security should justly fall, in some measure, upon the beneficiaries, and it is difficult to demand payment for an enforced service.

Secondly, there would, for a considerable period, be two laws in operation, the incidence of which on the population would be solely determined by the accident of geographical position. Thus, if systematic introduction of Registration of Title was initiated in Beheira, this province would enjoy the full benefits of the system for varying periods of years in advance of her neighbours.

By (*b*) sporadic immatriculation, is meant any process of defining boundaries, investigating rights and registering properties in the Land Book, which is applied irregularly and regardless of systematic geographical advance. It is immaterial if the selection of the properties submitted for registration is due to the option of interested individuals, to category or class of land, or to any other originating cause or combination of causes.

Sporadic introduction of Registration of Title most commonly arises

from a procedure which leaves the initial registration of a property to the option of the owner or other interested party, as in Australia and Tunis, but other or supplementary originating causes can be readily imagined. Thus, in the county of Middlesex and in the Ridings of Yorkshire (England), in addition to such option, we find registration compulsorily required in the case of translatory transactions, a procedure similar to the *via media* suggested for Egypt.

Sporadic introduction of Registration of Title is vicious in principle, as it means that each property is given isolated consideration when it happens to come up for registration instead of the conflicting claims of neighbours all being threshed out at the same time. Unco-ordinated work of this character is considerably less worthy of confidence, as well as being slower and more expensive than investigation and settlement of boundaries and title systematically conducted district by district. It also necessitates the administration of two laws side by side in the same districts.

The difference in economy of cost, effort and time between sporadic and systematic introduction of Registration of Title cannot be gauged, as it is dependent upon so many factors, but even under the most favourable circumstances it must obviously be very great.

If choice is to lie between systematic and sporadic introduction of Registration of Title into Egypt, the governing factors in the decision, as in the case of other issues of the local problem, are : (a) the high value, and (b) marked subdivision of the lands comprising the core of the Nile Valley and Delta. When to these dominant characteristics are added (c) extreme paucity of landmarks, and (d) widespread uncertainty with regard to water and other wayleaves, it is difficult to imagine worse conditions than those prevailing in Egypt to-day under which to undertake scattered investigations into boundaries and titles.

If systematic or sporadic immatriculation present the only alternatives, the latter should therefore be unhesitatingly rejected in whatever guise it is presented.

The question then arises as to whether this direct transition is essential, and whether more certain, and even quicker, arrival may not be secured by turning our backs on the immediate introduction of guaranteed Registration of Title and seeking another way round to our objective.

The results of the establishment of Registration of Title are so far-reaching that it is easy to overlook these two essential points : (a) that Torrens' reform simply consisted in borrowing and adapting a method of record, and (b) that the resulting clarification of legal rights is merely a fruit of effective record and not a reform *per se*.

Appreciation of the fact that Registration of Title to land is, primarily, a method of record based upon units of property instead of upon individuals, enormously simplifies the solution of the perplexing problem in its initial establishment. In these circumstances the essential preliminary measure is clearly to substitute records of this character for those in use, subject to the solitary stipulation that the quality of the service rendered to the public is not lowered thereby. If this single measure can be effectively accomplished, the essential alteration in the machinery of record will have been made, and a channel established by which the full operation of guaranteed Registration of Title can be gradually introduced without further radical change.

Before considering the practicability of the measure suggested, it is, however, advisable briefly to examine the real value of the service rendered to the public by the existing registries, with a view to ensuring the public service does not suffer during any transition stage.

As you know the system now obtaining is one of Registration of Deeds. The Egyptian legislator adapted this system of publicity from the French Law of March 1855. Under the Law, registration is not necessary to the passing of ownership between the parties. The Law enumerates a list of transactions and judgments which create or transfer real rights over immovables and provides that, in the absence of registration, these rights are deemed non-existent as against all persons who have rights over the same immovable property, and who have registered those rights. It must be clearly understood that registration does not add to the validity of a deed and it is not a transfer. Further it is the common opinion that a considerable number of deeds registered in Egypt are forgeries. Registration takes one of two forms viz. : Transcription or Inscription. Transcription consists of copying the text of a deed in its entirety in a public register, and Inscription consists of making an entry of an abstract or memorial recording the existence of the real right.

Transcription is required in cases of contracts of ownership, usufruct, servitude, pledge, hekr, leases of nine years and upwards and receipts for more than three years' rent paid in advance. Inscription in cases of hypothec, judgment charges and privileges. Deeds may be of two kinds viz. official or private, *actes authentiques* and *actes sous seing privé* ('*aqd rasmi* and '*aqd orfi*'). There are two classes of officials who are empowered to receive deeds with a view of rendering them official and of giving them the stamp of authenticity. They are the registrars or greffiers, specially appointed, of the three Mixed Tribunals of First Instance, and the judge or Qadi of the Mehkemeh Sharia.

The procedure before the greffier is as follows :

The parties contracting present themselves together with witnesses before the greffier with the drafted deed. The greffier reads aloud and explains, if necessary, the provisions contained in the deed, after which the parties, the witnesses and greffier all sign and the latter affixes his official stamp. This procedure has led to the creation of that vicious calling of paid witnesses, as the law requires that the witnesses should be known to both the parties and the greffier and this is impossible. The original deed is then deposited in the Registry of the Tribunal, but copies with all the legal force of the original may be delivered to any of the parties or their representatives. A Greffier can and must receive any deed or contract between parties of the same or different nationalities and is unrestricted as to jurisdiction. The procedure before the qadi is very different. The qadi will receive only such contracts relating to transactions recognized by the Sharia or Mohammedan Law. He would not, for instance, receive a contract of hypothec or a loan in which interest is stipulated. The deeds relating to land registered at the Mahkemehs are sale, gift, antichrese, partitions, constitution of waqf and hekr. Contracts relating to the above are drafted by the Qadi or, on his instruction, by his clerk and a serious endeavour is made that the dispositions therein contained are consistent with law and with fact. The witnesses must be known to the parties contracting but in the event of the parties being known to the Qadi, witnesses may be excused. A Qadi may receive and register a deed concerning an immovable wherever it may be situated but should it be outside the jurisdiction of his Tribunal, a copy is sent to the Mehkemeh of the locality in

which it is situated. Only authentic deeds are admitted in the Mehkemeh.

Complete copies of all deeds are made in a register called the Madbata; a second register called the Sigil is also kept and utilized as a duplicate.

There are three different registry offices in Egypt, viz :

(1) The Mixed Tribunals of First Instance situate in Cairo, Alexandria and Mansura.

(2) The district Mehkemehs.

(3) The Native Tribunals of First Instance.

In the Mixed Registries as has already been mentioned the law requires that registration should be made in some cases by Transcription and in others by Inscription. In the case of Transcription a deed is handed in at the Registry and a receipt is given on which a note is made of the day and hour of presentation. A consecutive number is given to the deed and, in strict order of these numbers, the deed is copied into two separate registers, one of which is kept at the Registry and the second is now transmitted to Survey of Egypt for safe-custody. In the case of Inscription, which chiefly relates to hypothec, the procedure is somewhat different. A memorandum in duplicate is handed in which indicates the names of the creditor and the debtor, the amount of the debt, the situation of the immovable which has been hypothecated and the number and date of the authentic deed by which the hypothec was created. Inscription is then made by copying the memorandum under the name of the owner of the immovable hypothecated in the public registers. As regards the date and time of presentation, the numbering of the document, Inscription follows the same procedure as Transcription. An inscription relating to hypothec must be renewed every 10 years.

All transactions are entered into two alphabetical Index volumes, known as *répertoires*, under the names of the vendors and mortgagors, in which mention is made of the consecutive numbers. One index volume is kept by village and the second by Mudiria. By this means search in the registers is facilitated. It is important to remember that registration is against persons, not against immovables, which is a system badly adapted to a country like Egypt where there are so many people of the same name. Registrars are bound to deliver to any person demanding it a statement of

charges registered against any individual or a copy of any deed registered. The registrar is liable, if prejudice be proved, for omissions or errors in copies due to the fault of himself or his subordinates.

The Mehkemeh, as has already been stated, will only receive and register authentic deeds, and only deeds relating to transactions recognized by the Sharia Law. The registration of transactions relating to immovables has practically ceased in the Mehkemehs with the exception of such contracts as are peculiar to the Sharia Law, *e. g.* waqf or hekr.

The reasons for this are :

(1) The procedure is long and more costly than in the Mixed Court, and

(2) It has been held that a registration operated at the Mehkemehs but omitted at the Mixed Tribunals is only good as between natives and cannot be set up against foreigners so long as it remains unregistered at the Mixed Tribunal.

An attempt was originally made to unify these registries by the transmission of memoranda and copies, but the system was so clumsy that it was abandoned.

The Native Courts of First Instance only register certain *actes de procédure* and certain judgments, *e. g.* :

- (1) Expropriation;
Commandements;
Jugements d'expropriation;
Jugements d'adjudication.
- (2) Prémption;
Déclaration de prémption;
Jugements.
- (3) Affectations.

The registers are not confined to land transactions and are not kept by *Mudiriya*. Only a relatively small number of the deeds registered require to be recorded for future reference, as affectations are only valid for ten years; while in cases of expropriation, *commandements* and *jugements d'ex-*

propriation are superseded by *jugements d'adjudication* and similarly in cases of *préemption*, *déclaration de préemption* by *jugements*. No duplicates are kept and no index made.

The distribution of registered transactions between the three registries has been approximately determined and is as follows : Out of every 1000 deeds registered the Mixed Tribunals register 972, the Native Tribunal 11 and the Mehkeme 17.

For several years past considerable stress has been laid upon the necessity of the unification of these existing registries. Unification is undoubtedly advisable, but is it the best manner in which to approach reform? We have already seen that the registries attached to the Mixed Tribunals register 97 per cent of all deeds presented for registration whilst the registries of the Native Courts and Mehkemehs only register 3 per cent. It must also be remembered that this 3 per cent consists of judgments and contracts which these Courts only are competent to deal with. It would therefore appear that reform should be concentrated on the 97 per cent registered at the offices attached to the Mixed Tribunals, the two special registries could then receive attention. The lack of security which registration at the Mixed Tribunal provides has been long felt, but it must be remembered that these registries are merely record offices neither entitled nor competent to exercise any discrimination with regard to the validity of the deeds presented for registration.

The task of continuing the services at present rendered, during the transition stage of reform, would not then appear to be a very onerous one, it may be summarised as :

- (1) Authoritative evidence of the existence of documents registered together with the day and hour of presentation, and
- (2) A general index of the documents registered.

Now if the reform is to lead eventually to the establishment of Registration of Title to Land, it is essential that the expedient of recording transactions by property unit should be adopted to the entire exclusion of recording by the names of individuals, and this is what the Commission proposed.

There are difficulties in the way but they are not unsurmountable.

The principal difficulty is the creation of the national network of survey reference marks and the present insufficiency of competent surveyors. Another is the present absence of suitable accommodation. These difficulties time, and it is hoped but a short time, will overcome. As has been stated considerable progress has already been made in the creation of this national framework of reference marks, and the new survey has already been commenced in the Province of Menufiya. This survey could be, if necessary, completed within six months. In addition to this a combined survey and registry office has been constructed at Shebin el-Kom, with archives for registers and maps, which provide sufficient storage for all records in this Province for the next hundred years. It was the original intention of the Commission to recommend that the reform should be initiated throughout the whole country simultaneously. This step however is very strongly deprecated by competent opinion in Switzerland which recommends that the introduction should be gradual, because many alterations and modifications will be necessary in the technical and administrative regulations in carrying out the Law which only experience can reveal. To this argument must be added the present shortage of competent staff and accommodation. The Commission therefore recommended that the reform should be initiated in the Province of Menufiya the remaining provinces afterwards being taken up in geometrical progression. Seven years after the initiation the reform should be in operation throughout the whole country.

As has been stated it is proposed to initiate the reform by the adoption of the Torrens machinery, that is, by a system of recording transactions by units of property instead of by interested persons or in other words by the introduction of the Land Book. If the reform is, in due time, to lead to a system of "Guaranteed" Registration of Title it is essential that :

- (a) the property constituting the unit of record should be strictly defined, and
- (b) the rights inscribed against it shall be strictly compatible with those already inscribed against it and with those inscribed against all other units of property.

The precision required for the first can safely be left to the Survey.

The restriction implied by the second requires a critical legal scrutiny prior to registration. Now the most critical legal scrutiny would be what is commonly known as «proof of title» but this would be almost impossible to obtain in anything like reasonable time in Egypt. The reason for this being that land is, subject to certain limitations fixed by law, liable to dormant and occult claims which neither lapse of time nor other intervening circumstances offer any impediment to the enforcement thereof as soon as they are discovered or become effective. In most countries, in which registration of Title to land is not in force, proof of title consists of a careful examination of all documents that have been executed and all changes and modifications of the ownership, including mortgages and the discharges thereof, for a long time back, so long that any likelihood of mistake or fraud are extremely remote. But the large majority of deeds in Egypt are prolix, badly worded and badly written, contentious as to the property dealt with, and often, as to the dispositions contained in the deed. It is often stated that a title based on acquisitive prescription is the best that can be obtained in Egypt. Title based on possession is not looked upon with favour in most countries, in England a title so acquired is never absolute, in Scotland the period required is 20 years, in France 30 years, in Germany and Austria 30 and 40 years, in Switzerland it is never opposable to a registered title. In Egypt the period required is 15 years.

Thus the difficulty in obtaining «proof of title» excludes the immediate introduction of any system of «guaranteed» registration of title, however there is a *via media* by which this may be reached in no very long time viz. : that the machinery of the Torrens system be gradually and systematically introduced and that no entry be made in the Land Book until the capacity of the parties contracting and the extent of their rights have been established; in other words that a system of registration of title to land be initiated which, may, by (a) efflux of time and (b) judicial decision, be gradually converted into a guaranteed system.

The map and register or the individualization of land units and the Land Book are complementary documents, so intimately connected that they should be operated in common and it is proposed that the Survey should be entrusted with this duty. However when we turn to the consideration of the legal scrutiny of deeds presented for registration, we begin to grapple

with the most difficult part of the problem. Before a deed, purporting to convey real rights over land, should be considered as a sufficiently serious document to be accepted for registration, it is necessary that the identity of the parties dealing, and their capacity to deal in the manner proposed, should, in some measure, be assured. Owing to the prevailing lack of authoritative up-to-date records of rights over land this legal scrutiny of identity and capacity to deal is a far more difficult undertaking than the physical scrutiny to be conducted by the Survey. This patient unravelment of past claims and gradual building up of a new record of registered rights is too prosaic a procedure to win ready or enthusiastic assent, but it is only by such steady and painstaking endeavour that a reliable record of land rights can be established without general dislocation and inconvenience.

Although registration in the Land Book cannot be allowed to confer absolute title until matters have eventually acquired a position of stable settlement, such settlement will never be reached unless a nice discrimination is exercised before initially admitting transactions to be recorded in the Land Book.

If there is to be any effective scrutiny of deeds submitted for registration, it is essential that no occult dealings should be legal. Effective publicity is generally accepted as being the best single safeguard against both fraud and error. If all transactions purporting to convey, or to establish, real rights were simply required to pass the double ordeal of :

- (a) The physical scrutiny defined above, and
- (b) A full measure of publicity,

it can be asserted, with confidence, that only a minimum of fraudulent or erroneous transactions would survive. The test would not be absolute, because, although (a) the physical scrutiny can be made extremely reliable, (b) the complementary scrutiny of legal rights, secured by publicity alone, is restricted by an unavoidable measure of ignorance or apathy on the part of the public. Thus, rights may be so involved that there is genuine misunderstanding regarding them; rights may have passed by succession to unknown heirs, or be attached to friendless minors or incapables who are in no position to assert them.

Instances of the insufficiency of the critical scrutiny of claims or transactions that is secured by publicity alone need not be multiplied, for the point will not be contested. The principal facts demanding recognition are (a) the outstanding importance of ensuring the most effective publicity to claims over, or transactions affecting, landed estate; (b) the limitations imposed on the value of such publicity by public ignorance or apathy. The resulting need is the establishment of suitable public machinery; (c) to ensure publicity in all cases of land transactions by some regular and convenient procedure, and (d) to provide such safeguards as are possible against defects left uncorrected, or occasioned, by ignorance, apathy, or malice.

In pursuance of these objects, one of the earliest conclusions come to by the Commission was that effective publicity must be made a condition of conferring legality upon any transactions affecting landed property; also that this condition must hold between principals as well as against third parties, since only in this way could the complications introduced by occult dealings be wholly eliminated.

It was further agreed that the simplest measure to ensure a regular degree of publicity was to require that all instruments affecting landed property should be made authentic. The term "authentic" is employed by the Commission to denote a properly witnessed instrument received by a public officer acting within his competence.

Upon pain of nullity, an authentic instrument should contain the names of the transacting parties and the signatures, seals, or other individual marks, of those taking part in drawing up the stipulated document. The presence of two witnesses of age should be required even when the transacting parties are personally known to the officer receiving the deed, since the latter must always stand apart as the impartial agent of the public.

In addition to the above an authentic instrument should contain :

- (a) The names of fathers and grand-fathers both of transacting parties and of witnesses.
- (b) Individualization of the plot or plots of land affected by the recognized indications of Mudiriya, Markaz (or Governorate), Village (or Town), Hôd (or Qism), and Plot number.

(c) The area of the property in square metres; and in the case of rural areas also in feddâns, qirâts, and sahms.

It will, of course, be understood that effective publicity may require some measures in addition to open and regular execution of a transaction before a competent public officer, but arrangement of any further steps considered necessary (e.g. advertisement in a Land Journal or notice posted in suitable public offices) becomes a simple matter when this initial measure of publicity is ensured.

It is also recommended that printed forms should be employed for the drawing up of deeds with a view to avoiding prolixity and rendering authentic instruments uniform, and thus both minimising the difficulties of the public and facilitating the duties of officials.

It is represented above that all instruments affecting landed property should be authentic, that is to say, all deeds establishing, transferring, transmitting, declaring, relinquishing, or modifying a right of ownership or other real right. The enumeration and designation of these deeds lie within the scope of the civil law, but the Commission drew attention to the following two points which greatly concern land tenure :

(a) The transfer of real rights *mortis causa* is not governed by any rules, and landowners enjoying rights so derived have no title to support these rights. Thus, the very old title of a grand-father or forefather may have been lost or mislaid, while the quotas held by succession may have undergone numerous subdivisions. It is true that so long as the family lives in common no complications ensue, but should a dispute arise a long and costly lawsuit may result. On the other hand, when one of the heirs decides to sell his portion in the common estate to a foreigner or hypothecate it to a mortgage company, he will find to his prejudice that it is not sufficient to state the origin and sequence of his right, but that it is important to submit to the purchaser or the lender material and indisputable proofs.

For this reason the Commission was impressed by the necessity of laying down rules for governing mutations *mortis causa*, which shall afford those concerned the means of proving their rights.

(b) Prescription unsupported by title is contrary to the good working of any land tenure system, because it produces occult effects opposable to

VALEUR		MONTANT	NOMS DES SOCIÉTÉS.	FÉVRIER 1921.			FÉVRIER 1922.			
NOMINALE.	VERSÉ.			MAXIMA.	MINIMA.	MOYENNES.	MAXIMA.	MINIMA.	MOYENNES.	
Fonds d'État.										
"	"		Dette Égyptienne Unifiée 4 o/o..... L.E.	61 3/16	59 1/4	60 11/16	65 3/4	63 1/2	64 7/16	
"	"		— — Privilégiée 3 1/2 o/o..... L.E.	51 3/4	51 3/16	51 9/16	57 1/4	54 7/8	55 15/16	
Sociétés de Crédit hypothécaire.										
Lst.	5	Lst.	5	Agricultural Bank of Egypt..... Act. Ord. Lst.	5 1/4	4 5/32	4 7/32	5 31/32	4 15/32	4 23/32
Lst.	10	Lst.	10	— — — — — Priv. Lst.	5 1/2	5 3/8	5 3/8	5 3/8	5 3/8	5 3/8
Lst.	5	Lst.	5	— — — — — P. fond. Lst.	305 1/2	300	303 1/4	311	311	311
Fr.	500	Fr.	250	Crédit Foncier égyptien..... Act. Ord. Fr.	604	572	586	672 1/2	639	652
"	"	"	"	— — — — — 1/10 P. fond. Fr.	800	780	790	940	840	883
Fr.	250	Fr.	250	— — — — — Obl. 1886. Fr.	363 1/2	325	350 3/4	335 1/2	328	332
Fr.	250	Fr.	250	— — — — — — 1903. Fr.	238 1/2	230	235 1/2	228 1/4	221 1/2	226
Fr.	250	Fr.	250	— — — — — — 1911. Fr.	240	225	233	225	219	222
Lst.	5	Lst.	5	Land Bank of Egypt..... Act. Ord. Lst.	1 29/32	1 7/8	1 5/8	1 31/32	1 9/16	1 13/16
Lst.	5	Lst.	5	— — — — — P. fond. Lst.	35	33	34 3/4	38	38	38
Banques.										
Lst.	5	Lst.	1 1/2	Bank of Abyssinia..... Act. Ord. Lst.	4 7/8	4 7/8	4 7/8	4 7/32	4 3/16	4 3/16
Fr.	100	Fr.	100	Banque d'Athènes..... — — — — — Fr.	76	67	72 3/4	53	48	50 1/2
Fr.	125	Fr.	125	Banque d'Orient..... — — — — — Fr.	75	70	72 3/4	59 1/2	59	59
Fr.	100	Fr.	100	Cassa di Sconto e di Risparmio. Act. Ord. Fr.	107	94	102 3/4	96	90	92 1/2
Fr.	100	Fr.	100	— — — — — — — — — — — Priv. Fr.	117	117	117	109	100	100
Fr.	180	Fr.	180	Crédit Franco-Égyptien..... Act. Ord. Fr.	157	147	152	—	—	—
Lst.	10	Lst.	10	National Bank of Egypt..... — — — — — Lst.	17 1/2	16 15/32	17 7/32	19 15/16	18 7/8	19 1/4
Sociétés financières.										
Lst.	4	Lst.	4	Comptoir Financ. et Comm. d'Égypte Act. Ord. Lst.	1 7/32	1 1/16	1 1/16	1 1/16	1 1/16	1 1/32
Lst.	1	Lst.	1	Egyptian and Foreign Trust Limited — — — — — Lst.	7/16	7/16	7/16	—	—	—
Sociétés foncières rurales.										
Lst.	1	Lst.	1	Aboukir Company Limited..... Act. Ord. Sh.	33 1/2	23	25 5/8	24 3/4	23 1/2	23 7/8
Lst.	4	Lst.	4	Soc. an. de Wadi Kom Ombo. — — — — — Lst.	5 9/16	4 7/8	5 7/32	4 1/4	4 1/16	4 5/32
"	"	"	"	— — — — — — — — — — — P. fond. P.T.	65	65	65	33	33	33
L.E.	5	L.E.	5	Société anonyme du Béhéra..... Act. Ord. L.E.	9	6 15/16	8	8 5/8	8	8 3/8
Lst.	5	Lst.	5	— — — — — — — — — — — Priv. Lst.	3 1/4	3 1/8	3 7/32	3 15/16	3 15/32	3 9/16
Lst.	4	Lst.	4	Société Foncière d'Égypte..... Act. Ord. Lst.	6	5 5/8	5 7/8	5 9/16	5 1/2	5 7/16
Fr.	100	Fr.	100	Soc. Fonc. du Daut. de Cheikh Fadl — — — — — Fr.	177 1/2	173	175 3/4	187	133	150
Lst.	5	Lst.	5	Union Foncière d'Égypte..... — — — — — Lst.	2 29/32	2 7/16	2 21/32	2 1/2	2 11/32	2 13/32
Sociétés foncières urbaines.										
Lst.	5	Lst.	5	Alexandria Central Buildings Cy. Act. Ord. Lst.	5 1/4	5 1/4	5 1/4	7	7	7
Lst.	4	Lst.	4	Building Lands of Egypt..... Act. Ord. Lst.	23 3/4	5 8	11 1/16	7 7/8	27 3/4	27 3/4
Lst.	4	Lst.	4	Soc. an. des Immeubles d'Égypte. — — — — — Lst.	5 5/16	5	5 1/8	6	6	6
Lst.	20	Lst.	20	Société Immobilière d'Alexandrie. Act. Ord. Lst.	30	30	30	28 3/4	28 3/4	28 3/4
Sociétés foncières urbaines et rurales.										
L.E.	4	L.E.	4	Anglo-Egyptian Land Allotment... Act. Ord. L.E.	3 1/4	3 1/4	3 1/4	3	2 11/16	2 13/16
"	"	"	"	— — — — — — — — — — — P. fond. P.T.	25	25	25	18	18	18
Lst.	1	Lst.	1	Egyptian Delta Land and Invest. — — — — — Lst.	15 1/16	7 1/16	9 1/16	3 8	11 3/4	3 8
L.E.	10	L.E.	10	Egyptian Enterprise and Develop. — — — — — L.E.	3 1/8	3	3 1/16	3 1/4	3 1/16	3 3/16
L.E.	4	L.E.	4	Gabbari Land Company..... — — — — — L.E.	7 1/16	3 8	13 3/4	3 8	11 3/4	3 8
Lst. 0.15.0	Lst. 0.15.0			New Egyptian Company..... — — — — — Sh.	23 1/4	22	22 7/8	24 1/4	24 1/4	25 5/8
Lst.	4	Lst.	4	Soc. ég. d'Entrep. urbain. et rurales. — — — — — Lst.	3 1/2	3 1/4	3 5/16	3 1/16	3	3 1/32
Lst.	4	Lst.	4	Sidi Salem Company of Egypt.... — — — — — Lst.	1 1/8	29/32	1 1/32	1 1/32	27 3/4	61/64

MONTANT VERSÉ.		NOMS DES SOCIÉTÉS.	FÉVRIER 1921.			FÉVRIER 1922.		
			MAXIMA.	MINIMA.	MOYENNES.	MAXIMA.	MINIMA.	MOYENNES.
Sociétés de transports terrestres.								
st.	1	Alexandria and Hamelt Railways... Act. Ord. Lst.	2 1/8	1 15/16	2 1/16	2 17/32	2 13/32	2 15/32
st.	10	Egyptian Delta Light Railways Cy. Act. Priv. Lst.	5 1/4	4 3/4	5 15/16	3 3/4	3 5/8	3 5/8
st.	10	" " " " P. fond. Lst.	2 1/8	2 1/8	2 1/8	1 "	1 "	1 "
Fr.	100	Société an. des Tramways d'Alexan. Act. Priv. Fr.	13 -	39 -	16 1/2	41 1/2	41 -	41 -
"	"	" " " " P. fond. Fr.	66 -	66 -	61 1/2	58 -	56 -	57 -
L.E.	4	Soc. des Autom. et des Omn. du Caire Act. Ord. L.E.	2 1/4	2 1/16	2 3/16	2 1/2	2 5/16	2 7/16
Sociétés de transports maritimes et fluviaux.								
st.	1	Egypt and Levant Steamship Cy.... Act. Ord. Sh.	29/3	26/9	28/9	33/9	31 6	32 4
Shel.	1	" " " " " P. fond. Lst.	8 3/4	8 3/4	8 3/4	10 1/8	9 3/4	9 7/8
st.	4	Anglo-American Nile Tourist Cy Ltd Act. Ord. Lst.	3 1/4	3 -	3 1/8	2 19/32	2 1/32	2 3/8
L.E.	4	Menzaleh Canal Navigation Cy..... - Ord. P.T.	320 -	315 -	319 -	222 1/2	212 -	217 -
Sociétés des Eaux.								
st.	5	Alexandria Water Cy Limited..... Act. Ord. Lst.	7 7/16	7 -	7 1/4	7 7/16	6 7/8	7 1/8
Fr.	125	Soc. an. des Eaux du Caire..... - Fr.	85 -	82 -	84 1/2	82 -	81 -	84 3/4
"	"	" " " " " Louis. Fr.	105 -	102 -	103 3/4	112 -	106 -	109 1/2
"	"	" " " " " P. fond. Fr.	750 -	750 -	750 -	700 -	700 -	700 -
st.	20	" " " " " Old. 5 o/o Lst.	11 -	11 -	11 -	14 -	14 -	14 -
Sociétés d'égrenage et de pressage.								
st.	1	Associated Cotton Ginner of Egypt. Act. Ord. Lst.	7/8	3/4	13/16	13/16	25/32	51/64
st.	20	Soc. an. des Presses Libres égypt. - - Lst.	29 -	29 -	29 -	30 -	30 -	30 -
st.	50	Sor. Gén. de Pressage et de Dépôts. - - Lst.	62 -	55 -	57 3/8	83 -	74 -	77 7/8
Sociétés industrielles d'alimentation.								
L.E.	4	Compagnie Frigorifique d'Égypte.. Act. Ord. L.E.	2 7/16	2 1/4	2 3/8	3 3/8	3 5/16	3 23/64
Fr.	100	Crown Brewery of Alexandria..... - Priv. Fr.	170 -	140 -	158 -	143 -	130 -	135 -
"	"	" " " " " P. fond. Fr.	160 -	120 -	152 -	130 -	115 -	121 -
st.	1	Egyptian Salt and Soda Cy Ltd.... Act. Ord. Sh.	30/6	27/6	29/5	29/7	29/7	29/6
Shel.	10	Port Said Salt Association..... - - Sh.	79/3	72/3	75/7	76 -	71 -	74 1/2
Fr.	100	Soc. an. des Brasseries d'Égypte... - Fr.	115 -	108 -	113 -	76 -	65 -	70 -
Sociétés industrielles diverses.								
L.E.	4	Filature Nationale d'Égypte..... Act. Ord. L.E.	11 1/4	10 1/2	10 7/8	10 1/2	10 1/4	10 3/16
Sociétés commerciales.								
st.	6	Egyptian Bonded Warehouses Cy.. Act. Ord. Lst.	11 1/16	10 1/4	10 5/8	11 9/16	10 3/4	11 1/8
st.	5	" " " " " Priv. Lst.	4 3/4	4 3/4	4 3/4	4 1/2	4 1/2	4 1/2
st.	1	Egyptian Markets Limited..... - Ord. Sh.	187 -	173 -	177 -	176 -	176 -	176 -
Sociétés hôtelières.								
st.	1	Egyptian Hotels Company..... Act. Ord. Lst.	2 5/32	2 -	2 3/32	2 19/64	2 5/32	2 13/64
st.	1	George Nungovich Egypt. Hotels Cy. - - Lst.	7 3/16	6 1/2	6 11/16	7 -	6 5/8	6 3/4
L.E.	4	Upper Egypt Hotels Cy..... - - L.E.	1 1/8	5/8	15/16	1 1/4	29/32	1 -
Sociétés diverses.								
Fr.	250	Gairo Elec. Rail. and Heliop. Oases Cy Act. Ord. Fr.	85 -	74 -	79 1/2	72 1/2	70 -	71 -
"	"	" " " " " P. fond. L.E.	3 -	3 -	3 -	3 1/2	3 1/2	3 1/2
Fr.	400	Lots Turcs..... - Fr.	50 -	46 -	47 1/2	31 1/2	29 1/4	30 1/4

third parties and yet unascertainable by the latter. The Commission therefore suggested the abolition of prescription unsupported by title.

Recent legislation, which has abolished acquisitive prescription in other countries, has done so only as against the registered land-owner, but this limitation is more apparent than real, since in these countries registration of title to land (*livres fonciers*) is in force, and consequently, all land-owners are on the register. Under these conditions the limitation is hardly operative, and in practical effect prescription stands abolished without qualification. There would, however, seem no serious objection to admitting this qualification as against unregistered transactions in the case of Egypt also, if complete abolition is considered undesirable.

The only prescription that should be fully admitted is that based on a deed drawn in good faith which would serve by efflux of time to become purged of its defects. Such claim, having been accorded publicity for the stipulated period, is both ascertainable and opposable by third parties during that time, and it is reasonable that this opportunity should be withdrawn after a full and proper interval.

If it be accepted that, in future, only authentic deeds will be legally admitted as affecting rights over landed property, the question next arises as to what public officers shall be authorized to confer authenticity upon such deeds. The choice would appear to lie between a service of State officials, an unofficial body of notaries, and the whole profession of practising lawyers.

At present there exist in Egypt two authorities competent to ascribe authenticity to translatory deeds of ownership or other real rights. These are the registries of the Mixed Tribunals and the registries of the Mehkema Sharia; their intervention is optional, except in the case of contracts which must be made by an official instrument (*contrat solennel*).

Although the number of authentic deeds received by the above registries has so far been comparatively small, yet the idea of conveyancing duties being discharged by a State official is familiar to the country, and no demand has ever been formulated for altering the practice. In order therefore to meet the increased volume of authentic documents foreshadowed, the simplest and least controversial procedure would be to extend the present system, introducing such improvements as are shown to be necessary.

This course of action has the further advantage of being in accord with the general policy of only adopting machinery which can continue to be utilized when the intermediary stage of registration of deeds has been transmuted into the full operation of guaranteed Registration of Title. In all countries in which Registration of Title is in force, the requisite legal scrutiny is carried out by State officials, and it would clearly be undesirable to create a private body of notaries if its early displacement is to be thus definitely anticipated.

Less consideration need be given to the possibility of authorizing any practising lawyer to confer authenticity upon a deed. The public officer who receives and authenticates deeds should stand aside from any participation in disputes that may arise out of questions relating thereto, and it is clearly impossible for practising lawyers, as a body, to be able to do so. In fact, the duties and responsibilities of a practising lawyer are commonly incompatible with those of an official conveyancer.

The credit of the country will, moreover, be so closely engaged in carrying through successfully a reform long since recognized as belated, and this will be so dependent upon the efficacy and reliability of the service authorized to confer authenticity, that it would be improper for the State at this stage to rely upon any secondary agency.

The conclusions of the Commission therefore all point to the extension of existing practice in the direction of setting up a State service of official conveyancers throughout the country as being an essential measure.

If public convenience and efficient service is to be secured, it is requisite that there should be an official conveyancer in each Markaz authorized to receive authentic deeds. There are seventy-seven Markazes in Egypt which, allowing for absences, would necessitate about one hundred officers excluding superior posts required for general supervision and control. When registration is extended to urban areas, the numbers would need to be increased, perhaps, to one hundred and twenty all told, as cities like Cairo and Alexandria are likely to require the services of several officers.

The Commission foresees no great difficulty in the recruitment of these public officers, as it is hoped that the requisite number would be obtained from the bench of the Native Courts, the Bar, and the notaries already

existing in the Mixed Courts. In any case recruitment is likely to be easier for a State service than for a private body depending upon fees.

The qualifications suggested as requisite for candidates for the post of Official Conveyancer, in addition to those stipulated in common law for every Government official, are :

- (a) That he should be a lawyer by profession (*licencié en droit*).
- (b) That he should be at least twenty-five years of age.
- (c) That he should pass an adequate examination if he has not served five years as a lawyer or magistrate.

The duties of the Official Conveyancer are briefly to be at all times accessible to the public, and to see that all transactions concerning immovables are drawn up in a manner consistent with law and fact. In his dealings with the public he will have to display considerable sympathy, patience, and tact. He will be responsible for seeing that in all cases the parties contracting thoroughly understand the nature of the contract and its legal consequences. He should not, however, act in any private capacity, and in this will differ from the English family solicitor or the French notary, neither should he at any time accept a private or personal fee. As already explained, it is proposed that an Official Conveyancer should be appointed to each Markaz, and his office should be accommodated in the Markaz Court if this can be arranged. In order to make his services as accessible as possible to the public, it is proposed that his function should not be confined to the limits of his Markaz, but that he should be allowed to draw up a deed concerning land situate anywhere in the circumscription of the District Registry concerned (*e.g.* the Official Conveyancer of Alexandria could draw up a deed dealing with land anywhere within the Mudiriya of Beheira, or in special cases even outside of it). It is also submitted for consideration whether deeds drawn up abroad might be accepted on the order of the President of the competent Court, but if so this should be only on the following conditions being observed :

- (a) Competent legal attestation that the deed is authentic according to the laws and custom of its country of origin.

- (b) Translation into either Arabic or French, which shall be testified by the parties contracting.
- (c) Legalization of signatures.
- (d) Reasonable conformity with the law as regards the genealogical and geographical descriptions required.

The subject of transmission has been mentioned above, and it has been pointed out that new legislation is required in cases of mutations *mortis causa*.

Another difficulty presents itself in matters of inheritance which constitute a serious danger for transactions in real property.

The decisions of the Courts, in agreement on this point with the principles of Moslem law, have decided that the heir has not the right to alienate any part of the estate before paying all the debts thereon, and sales made even to third parties acting in good faith are annulled. The strict application of these principles, without requiring any public notification of the creditors' rights constitutes a real danger to dealings in land.

In this connection, however, the Commission pointed out that some machinery should be instituted in order to wind up estates, both to allow debtors to clear themselves in the case of the demise of an hypothecary or personal creditor, or to allow of the liquidation of an indebted estate, be such debts either hypothecary or personal. This could be accomplished by the appointment of an administrator, as under the English Probate Court, or by the Qadi or competent Court by means of advertisement and a fixed period for the presentation of such debts.

Thus, the responsibility of the Official Conveyancer will be in many ways similar to that of the French notary.

- (a) He must satisfy himself of the identity of the parties dealing.
- (b) He will not be absolutely responsible as to the capacity of the parties contracting, but he must exercise reasonable care.
- (c) He must not execute a deed manifestly unlawful.
- (d) He must see that the parties understand what they are doing.
- (e) He must demand and carefully examine such documents as are necessary to verify the title in so far as possible.

In brief, he shall be liable only for gross errors when acting in good faith, but if it can be established that he acted in bad faith he shall be liable for all errors and omissions.

The fees must be paid upon the execution of a deed, and the Commission is of opinion that the Official Conveyancer should collect these. This is proposed in place of the payments being made at the District Registry Office when the deed is registered in the Land Book so as :

- (a) To save the parties the journey to the Mudiriya Town in which the Registry Office will be situated; and
- (b) To ensure that the intentions of the parties are not frivolous.

At the close of every day the Official Conveyancer will forward to the District Registrar, under registered cover, all deeds that have been executed during the day. He will keep a journal in which to enter, day by day, a précis of the deeds that he has drawn up, and also a cash book in which to enter the amount of fees received. With the exception of wirds (land-tax receipts) which shall be returned to the owner, all documents, which have been presented to prove the title and capacity of the persons contracting, shall be forwarded to the District Registry, where they will be filed.

The procedure outlined cannot be successfully carried out unless penal protection is provided. The conveyancer will find it necessary to make verbal inquiries when documentary evidence is insufficient. Thus he may suspect that the parties have already applied to another conveyancer to draw up the deed. Again parties may be required to support their documents by a statement as to their legal capacity and rights. In the present state of legislation in Egypt most, if not all, of these declarations are not considered as perjury if false, and consequently escape punishment. The Commission therefore recommends that all statements made before an Official Conveyancer may be assimilated to statements made by affidavit and punishable as such if shown to be false.

Before leaving this subject, the important question of appeal against the decision of the Official Conveyancer must be considered. As explained, he will be an official of quasi-legal functions, whose duty it will be to examine, to the best of his ability, the proof of title of parties contracting and their civil capacity so to deal. He will have no power to adjudicate in

cases of disputed ownership. Should he refuse to draw up a deed, the parties concerned may refer his decision to the Court, which will decide if the deed is to be drawn up or not. Similarly, if the Official Conveyancer should require the production of some document, the procurement of which would entail expense considered to be out of proportion to the nature of the contract intended, the parties contracting may submit the question to the Judge, who shall decide whether the document is necessary or not. Such decisions by the Judge on the validity of the deed shall never have the force of *res judicata*, they merely constitute a presumption of validity which can be disputed on counter-proof.

If registration in the new Land Book is to be a serious advance on registration as at present conducted, it is clear that the identity of contracting parties and their power to deal in the manner proposed must be closely scrutinized. Although incorrect records can be expunged if necessary, the validity of a deed, which is to be the occasion of bringing land on to the new register or Land Book, will be of the highest importance. A certain proportion of subsequent alterations and a large amount of subsequent adjustment will be inevitable, but it is of importance that false transactions shall, as far as possible, be excluded from the Land Book from the first.

It is accordingly at the stage when land is about to be recorded in the Land Book that the critical scrutiny of the legal rights of the parties contracting will in reality take place. The principal points which affect such validity are :

- (a) The identity of the parties contracting.
- (b) The capacity of the parties contracting.
- (c) The extent of the rights of the parties contracting.
- (d) The legal nature of the proposed deed.

(a) IDENTITY. — Under existing conditions the regulations of the Mixed Courts require that witnesses should both know the parties contracting and be known to the notary (*greffier-notaire*). As the enforcement of this double stipulation is impossible, custom has honoured the practice that the witnesses should be known to the notary alone, which has led to the creation of the vicious calling of paid witnesses. No condemnation of this practice is necessary.

In the Mehkema Sharia, on the other hand, it is deemed sufficient if the witnesses know the parties contracting, while, in the event of these parties being known personally to the Qadi, witnesses may be excused.

The Commission is of opinion that witnesses should only be required to know personally the parties contracting. As an additional safeguard against fraud, it is further recommended that the Official Conveyancer should require each witness to produce a certificate of identification, carrying attested signature, finger-print, or other individualizing expedient, and signed by the Omda and Sheikhs of his village. In urban districts the Sheikh el Hara, or a public official of standing, might grant this certificate to local subjects. Consular attestation would be required for foreigners.

(b) CAPACITY. — The capacity of the parties contracting must be definitely established, and the Official Conveyancer must refuse to proceed until he is fully satisfied. If there should be any doubt as to age, a certificate of birth should be demanded; similarly, if any doubt exists as to the mental state of the applicant, a certificate from a competent medical authority must be produced.

When a foreigner is concerned, the Official Conveyancer may require the applicant to produce a certificate of nationality, which should be signed by the Consular authority competent, in order to determine the law of personal statute on which the applicant's capacity would depend. Upon occasion arising, the Official Conveyancer should also demand a certificate from the competent authority furnishing evidence of the applicant's capacity; this is especially necessary in the case of a married woman who is also a foreigner, as such capacity may be more or less affected under the law by which she was married. The Official Conveyancer may receive and act upon a power of attorney, provided he is satisfied that the document is duly authenticated; he may also act on an authorization issued from a competent Court delegating power to a person to act on behalf of another.

(c) THE EXTENT OF THE RIGHTS OF THE PARTIES CONTRACTING. — The Official Conveyancer should then proceed to examine the extent of the rights of the parties contracting. If either is acting as a conventional or legal mandatary, he should be invited to prove his position and the extent of the

powers vested in him. Should the authorization of an authority, legal or conventional, be considered necessary, it must be procured.

The Official Conveyancer will then examine the rights by which the party can dispose of his property. For this purpose the latter will be required to produce the following documents :

- (1) *Kashf rasmi* (extract from the land-tax register, signed and sealed).
- (2) A certificate signed by the Omda and Sheikhs of village in which property is situated, stating that the party is known to them and that he is in possession of the land with which he proposes to deal.
- (3) Any documentary evidence, *e. g.* hoga (title deed) or judgment.
- (4) An extract from the existing public registers showing all charges registered against the property.

When the Official Conveyancer is not satisfied with the above, he may apply to the District Survey Office for further particulars as to area and plot numbers.

Should an applicant base his title on acquisitive prescription, he should be required to produce a statement, signed by the village authorities, to the effect that he has been in possession of the land claimed for the prescribed period. The Official Conveyancer shall then refer the question to the Judge, who shall investigate it *in situ* with the assistance of the District Registry Office. If satisfied that prescription is established, the Judge shall instruct the Official Conveyancer to proceed with the transaction.

It must be understood that these stipulations only apply to the initial process of bringing property on to the Land Book; on a subsequent transaction taking place, it would probably be sufficient for the party contracting to present a certified extract of the Land Book. Such certified extracts should be granted, duly signed and dated, by the Registrar for a small fee.

(d) NATURE OF DEED PROPOSED. — The Official Conveyancer must exercise great care as to the legal nature of the deed, and shall refuse to accept any deed which, for whatsoever reason, may be null and void. When satisfied as to the validity of a transaction, he shall be careful to see that the resulting deed contains all elements necessary to ensure such validity.

At the present there are four recognized judicial languages in Egypt : Arabic, French, English, and Italian, and a deed may be drawn up in any one of these at the choice of the parties. In practice, however, only the first two are of any importance in the present connection. In the *Meh-kemas* all deeds are in Arabic; in the Mixed Tribunals all deeds submitted for inscription (*bordereaux d'hypothèques*) are in French; of those submitted for transcription, 92 per cent are in Arabic and the remaining 8 per cent in French.

This would seem to suggest that the use of all European languages might be dispensed with and Arabic alone employed. This single measure would effect considerable saving in the cost of the routine work, since it is far easier to find suitable employees with a sound knowledge of one language than with a working knowledge of two. It must be remembered that this consideration applies not only to the Official Conveyancers, but also to the employees of the District Registries who will have to deal with the deeds.

English and Italian, as has been observed, are very little used, but the suppression of French, although considered by the Commission as a perfectly justifiable step, would be a severe blow to existing Land and Mortgage Banks which have considerable interests at stake in the country. Consequently, the Commission recommended its retention with Arabic as the languages in which authentic deeds may be submitted for registration.

As explained above, at the close of each day, the Official Conveyancer should forward under registered cover all deeds drawn up during that day. On the receipt of these deeds by the District Registrar, he would cause them to be entered in a register, noting the year, month, day, and hour of receipt. This entry would constitute priority, and this register should be called the Priority Register. At the same time as entry is made, the deed itself should be stamped with the Registry Seal bearing the year, month, day, and hour of receipt. The deeds would then be sorted by village and compared with the plot-index (Land Book) of the village concerned. Should they contain nothing which is inconsistent with the rights of persons already inscribed, they would be divided into geographical groups, for the purpose of carrying out the physical scrutiny. This physical scrutiny must be carried out *in situ* and during the course of the seven days next following the day of receipt. It is hoped that periodic visits (*tournées*)

may be so arranged that the survey representative can attend each village on a specified day of the week; this will be generally convenient, and will obviate the necessity of sending separate and distinct notices to parties contracting. The duty of the surveyor will consist in drawing up a procès-verbal of the plot or plots dealt with and making a dimensioned sketch of same. These documents would require to be signed by the contracting parties or their authorized representatives, by the witnesses, and by the Survey representative. The surveyor would also fix the position of each plot with regard to the national framework of reference marks and check its general description. This being accomplished, he would immediately forward the papers to the District Registry, where the areas would be computed from the recorded dimensions and checked by means of planimeter. If it was found that the area and other details agreed within certain permissible limits with those described in the deed, the transaction would be recorded in the Land Book, the deed stamped with the reference number and date, and a note be made in the Priority Register to the effect that the transaction has been registered. At this stage the original deed would be photographed, the negative and a print filed in the District Registry, and one or more copies as required forwarded to the Official Conveyancer for delivery to the parties. The original deed would then be despatched to Cairo for filing in the Central Archives.

Should the deed, however, contain anything which is inconsistent, either with the rights of persons inscribed in the Land Book, or with regard to the actual area or its geographical position or general description, it would have to be returned to the Official Conveyancer with a note to the effect that it had been entered on the Priority Register, but that the registration could not be completed on account of the defects specified. A delay of ten days might be allowed for rectification, at the expiration of which priority would be lost. In cases of special necessity the Court might be further empowered to extend the delay up to twenty days. Cancellation of a deed in the Priority Register must be noted therein by an annotation in the margin.

Judgments, adjudications, and legal hypothecs shall be immediately registered on the demand of the person or persons interested. When expert technical investigation is necessary, it is strongly recommended that the

Court should direct the District Registry to undertake the necessary examination before the case is heard. In such cases the District Registry will make an investigation *in situ*, similar to that above described, and forward the documents and maps to the Court.

It is also recommended that all judgments, adjudications, etc., affecting real rights may be made out on standard forms, as these documents will constitute the authority for the entry in the Land Book, and must, consequently, be carefully filed.

The registrar shall not register any land which is not situate in his circumscription. He shall at all times see that the registers and records in his office are kept up-to-date, and that the entries are made in a clear and legible manner. He shall not act in any private capacity, neither shall he accept a private nor personal fee. He shall be responsible only for grave errors when acting in good faith; should it be proved, however, that he acted in bad faith, he shall be responsible for all errors or omissions. He shall deliver to the public upon demand when in order and against the prescribed fees :

- (a) Certificates testifying to freedom from hypothecary encumbrance.
- (b) Certified extracts of the Land Book.
- (c) Certified photo-copies of deeds which have been damaged or lost.
- (d) Copies of published maps.

He shall supply to the Mudīriyas within his circumscription for entry in the land-tax records the names of all registered land-owners and any mutations in such names as they occur, or periodically, as may be mutually arranged. He will also supply such Mudīriyas upon demand with certificates testifying to freedom from hypothecary encumbrance.

It has been emphasized earlier that the primary essential of any efficient system of Registration of Land is publicity, and that publicity is impossible if occult dealings are allowed. In this respect the existing conditions of waqf land is most unsatisfactory. There are many waqfs of which the area affected cannot be located; there are many others which have never been transcribed in the Mehkenā; there are also many hogas in the possession of Nazirs of which the originals are lost.

On the subject of waqf, jurisprudence is most definite. The Mixed Tribunal held that a waqf is opposable to third party claims, even if it has not been registered (Ap. Mix., Dec. 1905; *Bulletin*, XVIII, 60, Jan. 18, 1916; *Gazette des Tribunaux*, VI, 60). The Native Court of appeal also held that the registration of a waqf was not necessary (Ap. Ind., April 5, 1916, *sub* no. 156, XXXII^e a. j., inédit). The position of a hypothecary creditor or a purchaser who transacted in good faith is accordingly always insecure.

The perpetuation of this hidden menace to all those who deal in, or acquire, land would be a serious blot upon the working of any reform; and, in view of the prevalence of the practice of creating waqfias, it would go far to undermine in Egypt the fundamental merits of the system of Registration of Title to Land (*Livres fonciers*). The Commission accordingly recommended that, in future, all deeds constituting or modifying a waqf shall be subject to registration, and that further the law shall be retro-active with respect to existing waqfias. The registration of deeds constituting or publishing such existing waqfias should be enjoined within a definite time limit and at the expense and pains of the interested parties who thereby will secure the protection of registration.

The time limit recommended is six months. At the expiration of the period allowed, all such waqfias which have not been registered would no longer be opposable to registered third party claims. Similar conditions shall be applied to all deeds *sous seing privé*, which shall have acquired *date certaine* before the promulgation of the law.

The Commission's conclusions may be briefly summarised as :

- (1) The urgent need for early and fundamental reform in the system of land transfer and the record of real rights in Egypt.
- (2) That such reform should, in due time, take the form of the establishment of a system of guaranteed registration of title to land, i. e. *livres fonciers*.

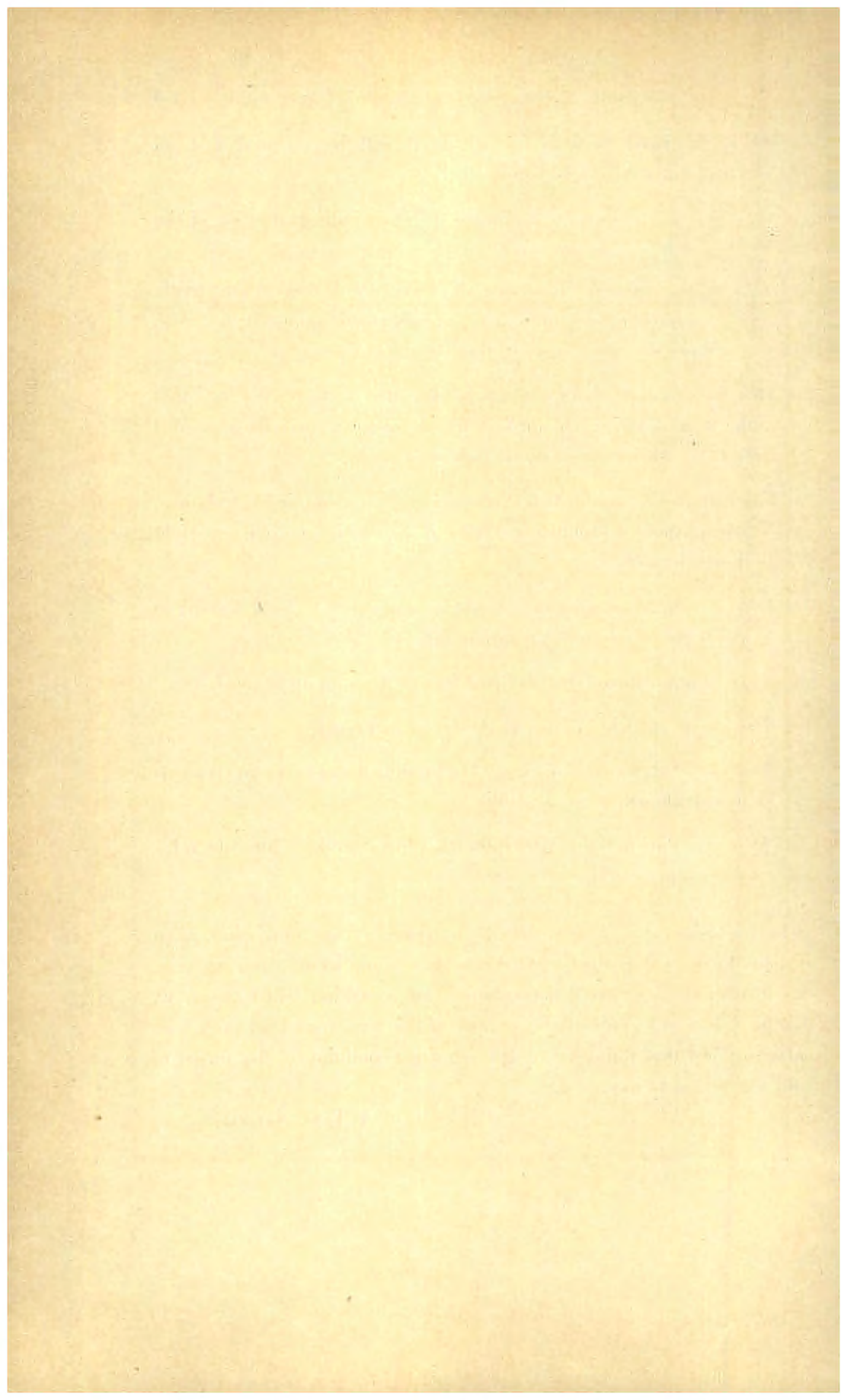
The recommendations are :

- (1) That the machinery of record, originally introduced by Sir Robert Torrens, should be initiated as soon as feasible.

- (2) When the Land Book is introduced it will be essential that all transactions should be subjected to :
- (a) a physical scrutiny to determine the exact individualization of the parcel or land unit, and
 - (b) a legal scrutiny to insure that all rights entered therein are strictly compatible with those already inscribed against it and with those inscribed against all other units of property.
- (3) That the physical scrutiny should be entrusted to the Survey, and that the legal scrutiny should be carried out by a specially appointed body of official conveyancers (*officiers publics*).
- (4) That all deeds establishing, transferring, transmitting, declaring, relinquishing or modifying a right of ownership or other real right should be authentic.
- (5) That an official conveyancer should be appointed to each Markaz in which the reform is in operation.
- (6) That standard forms shall be used for the drawing up of deeds.
- (7) That deeds shall be written in Arabic or in French.
- (8) That no occult transactions should be permitted and that past creations of waqf should be made public.
- (9) That a combined Survey and Registry office should, in time, be established in each Mudiriya Town.

In conclusion, it is claimed that the proposals of the Commission, when put into force, will gradually place land on a sound basis, ensuring security to persons interested, that accuracy and expedition will be secured, that the Court will gradually be purged of the numerous land cases now obtaining and that consequently the economic condition of the owner of land will be vastly improved.

V. L. O. SHEPPARD.



DOCUMENTS ET STATISTIQUES.

INDEX NUMBERS DES PRIX DU GROS DANS LES VILLES DU CAIRE ET D'ALEXANDRIE

POUR LE MOIS DE FÉVRIER 1919-1922⁽¹⁾.

PRODUITS.	CAIRE.				ALEXANDRIE.			
	1919.	1920.	1921.	1922.	1919.	1920.	1921.	1922.
Coton (Good Fair Sakellaridis).....	196	849	118	153	196	849	118	153
Blé.....	221	392	183	132	226	388	"	"
Fèves.....	170	466	103	94	178	476	"	98
Lentilles (entières).....	167	459	105	100	173	"	117	"
— (concassées).....	151	397	114	"	145	"	119	"
Orge.....	180	495	91	91	193	474	103	112
Mais.....	166	331	94	82	187	353	104	86
Sorgho.....	167	398	100	77	170	327	"	"
Helbé (fenugrec).....	238	353	168	147	240	326	177	197
Sésame.....	244	336	152	137	151	303	139	118
Sucre.....	294	303	380	320	308	319	398	335
Mélasses.....	168	342	166	163	158	291	170	141
Farine de { blé pur.....	248	363	219	141	244	351	220	138
{ mais.....	209	316	173	115	"	"	"	"
Arachides (foul soudani).....	230	321	174	128	211	320	148	142
Oignons.....	88	362	136	525	113	297	132	644
Bananes.....	160	300	360	220	180	275	305	212
Dattes.....	270	249	245	160	213	284	245	140
Huile.....	312	360	177	150	312	349	154	136
Oufs.....	233	276	201	225	216	258	220	204
Beurre (sana).....	201	335	208	162	200	360	221	178
Riz (Rachidi).....	166	340	209	134	162	323	265	128
Savon indigène.....	383	410	267	188	360	360	223	137
Alcool non raffiné.....	179	334	390	182	155	290	339	158
Pétrole.....	203	237	287	211	227	282	336	222
Charbon (Cardiff 1 ^{re} et 2 ^e qualités).....	798	1011	337	155	798	1011	337	155
INDEX NUMBERS...	213	375	180	152	209	360	191	163

⁽¹⁾ Établi d'après la moyenne des prix de dix-neuf mois, soit du 1^{er} janvier 1913 au 31 juillet 1915.

SITUATION DE LA CAISSE D'ÉPARGNE POSTALE

À FIN JANVIER ET FÉVRIER 1922.

DÉSIGNATION.	JANVIER 1922.			FÉVRIER 1922.		
	DURANT LE MOIS.	MOIS PRÉCÉDENTS DE L'ANNÉE EN COURS.	TOTAUX.	DURANT LE MOIS.	MOIS PRÉCÉDENTS DE L'ANNÉE EN COURS.	TOTAUX.
Nombre des comptes						
{ ouverts.....	2.284	"	2.284	2.389	2.284	4.673
{ liquidés.....	11.957	"	11.957	127	11.957	12.084
{ Excédent... restant ouverts à fin 1921.....	— 9.673	"	— 9.673	2.262	— 9.673	7.411
{ Excédent...	"	"	"	"	"	"
Versements.....						
{ Nombre.....	15.647	"	15.647	16.145	15.647	31.792
{ Montant.... L.E.	93.733	"	93.733	74.121	93.733	167.854
Remboursements.						
{ Nombre.....	8.530	"	8.530	7.504	8.530	16.034
{ Montant.... L.E.	68.349	"	68.349	62.682	68.349	131.031
Excédent						
{ des versements sur les remboursements.... L.E.	25.384	"	25.384	11.439	25.384	36.823
{ au crédit des déposants à fin 1921.... L.E.	"	"	1.268.134	"	"	1.268.134
{ Solde au crédit des déposants, L.E.	"	"	1.293.518	"	"	1.304.957

TABLE OF MUTATION No.

بيان عن التغير عشرة ٨٢

Les anciens numéros des parcelles:
The old numbers of the plots:

النمر القديمة المقطم:

Noms Names الاسماء	Omar Mahmoud		الامر القديعة القطع:				
Numeros Numbers الامر	6	8					

Sont reportés aux nouveaux numéros: Are brought forward under the new numbers. نقلت الى النمر الجديدة الآتية:			Avec les superficies: With the areas بالمسطحات الموضحة قرينها:																								Total des nouveaux numéros Total of the new numbers مجموع مسطح القطع الجديدة:						
Noms Names الاسماء	Nos. النمر		F. ف	Q. ط	S. س	F. ف	Q. ط	S. س	F. ف	Q. ط	S. س	F. ف	Q. ط	S. س	F. ف	Q. ط	S. س	F. ف	Q. ط	S. س	F. ف	Q. ط	S. س	F. ف	Q. ط	S. س	F. ف	Q. ط	S. س	Fedden فدان	Qing قيراط	Sahm سهم	
Omar	52		-	-	16																									-	-	16	
Muhammad	53		-	01	11	-	01	09																						-	02	20	
Omar	54		-	-	20																									-	-	20	
Mahmud	55					-	03	17																						-	03	17	
Mahmud	56					-	02	08																						-	02	08	
Total des anciens numéros. Total of the old numbers. مجموع المسطح للقطع القديمة																															-	10	02

Date d'envoi pour passation au Grand-Livre :

Date of transmission for entry in Land-Book:

تاريخ الارسل للتقيد في سجل الاطيان:

18/6/1923

Voir: *Carnet d'opérations*, volume *II* page *49*
See: *Field book*, volume page

انظر : دفتر القبط مجلد ٢ صحيفة عمرة ٢٦

Croquis No. 412 Sketch No. 112 رسم نظري، غمرة

Plan cadastral. Cadastral sheet No. 12/4/8 N.B.

الخريطة الساعة نمرة ش ٨-٤-١٣

Plan spécial. Special plan No. $\left\{ \begin{array}{l} \text{Echelle} \\ \text{Scale} \end{array} \right. \frac{1}{500}$

الرسم المخصوص نمرة مقياس

Calcul des surfaces. Area calculation III Page 2.5

مجلد المطبوعات ثمرة ٣ صحيفة ثمرة ٢٥

Méthode du calcul. Method of calculation *Coordonnées*

طريقة حساب المثلثات

Journal No. 1324

ثمرة القيد في دفتر اليومية

Observations: Remarks:

ملاحظات

La délimitation et le mesurage furent effectués le 25/5/1923 par l'ingénieur X en la présence des personnes intéressées et des voisins, tous étant pleinement d'accord. Étaient aussi présents les "Omdas" & Sheikhs de la localité.

Plan de Mutation No. 82

Village: *El Gaiafra*

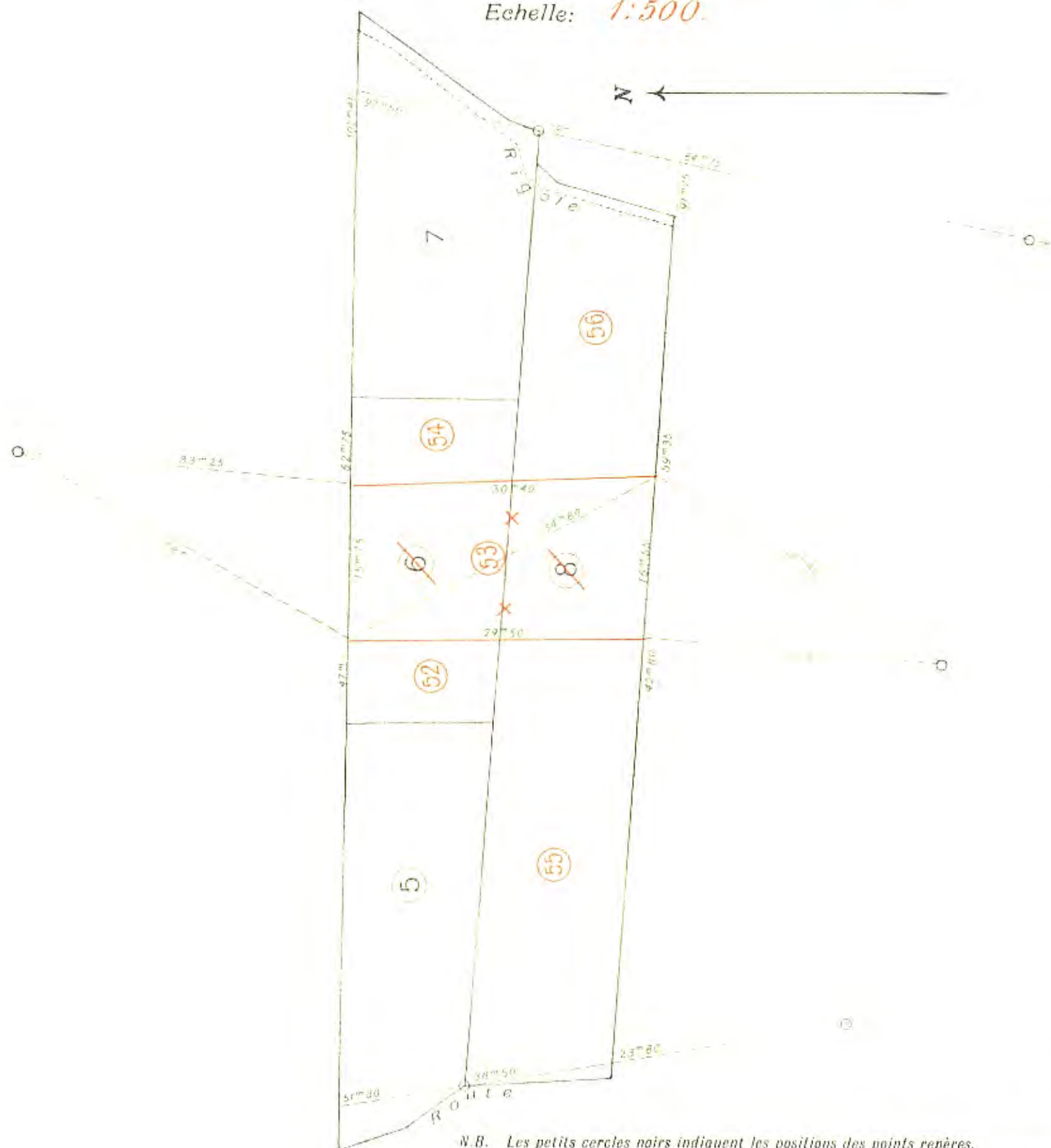
District: *Ashmûn*

Province: *Minufiya*

Hod: *5 El Arbaïn*

Parcelle: *52, 53, 54, 55 & 56*

Echelle: *1:500*



N.B. Les petits cercles noirs indiquent les positions des points repères.

Les lignes tracées en vert indiquent les mesurages effectués; leurs longueurs sont données en mètres.

N.B. The small black circles indicate positions of reference marks.