

《論 說》

Réforme de 2021 portant sur le droit immobilier privé au Japon: lutter contre le « désordre foncier »

Shunichiro KOYANAGI

Introduction

Le Parlement japonais a adopté unanimement, le 21 avril 2021, deux projets de loi déposés par le gouvernement le 5 mars 2021 : un projet de loi portant sur la réforme du droit des biens (et de la publicité foncière) d'une part, d'autre part celui de « loi relative au transfert au Trésor public des biens fonciers en provenance de successions ». La réforme de 2021 résulte d'un travail entamé par le gouvernement à partir de 2017. Un document en date du 19 mars 2019 publié par le ministère de la Justice (法務省, *Hōmu-shō* en japonais) avait au préalable souligné la nécessité de cette réforme, en expliquant que « ces dernières années, il est souvent arrivé que le propriétaire d'un terrain ne soit pas facilement identifié au moyen de la publicité foncière, ou ne puisse être contacté même s'il est identifié, au motif que la succession n'a pas été publiée même après le décès du titulaire. Cela a entraîné des problèmes d'obstruction dans l'utilisation des terrains. Par conséquent, au titre des politiques fondamentales pour la gestion économique et fiscale et la réforme de 2018¹⁾, le gouvernement japonais avait décidé d'étudier un certain nombre

1) « *Keizai-zaisei-un'ei to kaikaku no kihon hoshin 2018* » (Les politiques fondamentales pour la gestion économique et fiscale et la réforme de 2018 adoptées en date du 15 juin 2018 par le Cabinet du Premier ministre, p. 62) a mis l'accent sur la nécessité des réformes radicales des institutions juridiques en vue d'une adaptation à l'entrée

de mesures, notamment:

- un mécanisme qui rendrait obligatoire la publication de l'acquisition des biens immobiliers par la succession,
- un système de publicité foncière pour faciliter l'obtention d'informations sur un propriétaire foncier fournies par les collectivités territoriales qui possèdent les documents familiaux,
- ainsi qu'un mécanisme encadrant l'abandon volontaire du droit de propriété foncière²⁾ .

dans une phase de décroissance démographique. https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf.

Sur l'analyse scientifique du problème, il est pertinent de consulter, Katsumi Yoshida, *Gendai tochi shoyuiken ron—Shoyusha fumei tochi to jinkou genshou shakai wo meguru houteki shomondai* (Théorie contemporaine de la propriété foncière: problèmes juridiques posés par les terrains de propriétaire(s) inconnu(s) et par la société en voie de dépopulation), Shinzansha, 2019.

- 2) Source « *Minpo, fudosan-toki-ho no kaisei ni atatte no kentou kadai* » (Problèmes à examiner dans le cadre de la réforme du Code civil et de la Loi sur la publicité foncière), p. 1, <https://www.moj.go.jp/content/001289331.pdf>

Par ailleurs, lors de la présentation du projet de loi à la Chambre basse, le ministre de la Justice a énoncé que « Compte tenu des évolutions de la situation socio-économique, telle que l'accroissement du nombre de terrains de propriétaire(s) inconnu(s), il est nécessaire de prévenir leur augmentation, d'inciter un usage approprié des terrains et de faciliter la transmission des droits immobiliers par la succession. C'est ainsi que nous avons besoin de modifier les dispositions du Code civil sur les relations de voisinage, sur l'utilisation et sur la gestion des biens en indivision; de créer un système permettant d'ordonner la gestion des terrains de propriétaire(s) inconnu(s); de limiter la période durant laquelle les héritiers peuvent demander des remaniements de leurs parts successorales en tenant compte de leurs relations avec le défunt; enfin de créer des dispositions qui obligent les héritier à effectuer la publicité foncière de leurs acquisitions de biens immobiliers successoraux. Ce sont les principales raisons pour lesquelles le gouvernement a déposé le projet de loi devant le Parlement. » (« *Minpo tou no itibu wo kaisei suru*

Pour les lecteurs français, cette explication pourrait évoquer la notion de « désordre foncier », qui désigne la situation irrégulière des propriétés foncières se trouvant notamment en Corse et dans les territoires d'outre-mer. L'ancien député Camille de Rocca Serra a énoncé, dans son rapport pour l'Assemblée nationale de 2017 sur la proposition de loi (n° 4166) visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de la propriété, que « faute de règlement des successions sur plusieurs générations, la Corse se trouve aujourd'hui dans une situation de désordre juridique foncier, qui se caractérise notamment par une absence de titres de propriété et de nombreuses situations d'indivisions de fait, impliquant parfois plusieurs centaines d'héritiers potentiels. [...] L'existence de nombreux biens immobiliers dont la situation juridique n'est pas à jour est lourde de conséquences pour les citoyens mais aussi pour les pouvoirs publics »³⁾. Selon lui, pour les citoyens d'abord, « ce désordre juridique limite fortement leur capacité à faire

houritu-an riyuu (les raisons de déposer le projet de loi relative aux modifications apportées à une partie du Code civil et des lois) », le 5 mars 2021, p.76, <https://www.moj.go.jp/content/001343701.pdf>).

- 3) <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r4260.asp> Sur la situation en Corse, Daniel Polverelli, *Les particularismes liés à la transmission du patrimoine immobilier en Corse*, 2011; Paul Grimaldi, « Le GIRTEC: un outil original de titrisation », in, Claude Saint-Didier (dir.), *La preuve de la propriété immobilière*, 2017, p.135. Sur la situation en outre-mer, « La Guadeloupe, la Martinique et Saint-Martin dans l'arc antillais, Mayotte et La Réunion dans l'océan Indien ainsi que la Polynésie française dans le Pacifique sont des territoires fortement impactés par l'indivision qui contribue au gel du foncier. Pour une bonne part, les situations d'indivision sont devenues inextricables car résultant de dévolutions successorales non réglées et parfois même non ouvertes sur plusieurs générations. » (La délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, Rapport d'information, N° 721, Sénat, 23 juin 2016, p.8. (<https://www.senat.fr/rap/r15-721/r15-7211.pdf>)).

économiquement fructifier les biens touchés et entraîne la détérioration et souvent la perte de nombreux patrimoines ». Ensuite, pour les pouvoirs publics, « le désordre foncier est aussi lourd de conséquences pour les collectivités locales lorsque cela rend impossible l'identification des propriétaires de certains biens ».

On peut affirmer qu'une situation de « désordre foncier » existe aussi au Japon⁴⁾. Pour décrire la situation, le droit japonais utilise l'expression « terrain de propriétaire(s) inconnu(s) » (ou « terrain dont le propriétaire est inconnu ») (soit en japonais, *shoyūsha fumei tochi*). Les deux termes (« désordre foncier » et « terrain de propriétaire(s) inconnu(s)») décrivent, dans la plupart des cas, une situation identique: succession non-réglée sur plusieurs générations, indivision (de fait) par les nombreuses personnes, manque de titre de propriété, difficultés de disposition et d'administration⁵⁾.

4) Tatsuya Arai, *Reiwa 3 nen minpou fudousan toukiho kaisei no youten to jitsumu heno eikyou* (Aperçu des modifications apportées au Code civil et à la loi sur la publicité foncière de l'année 2021 et des impacts sur les pratiques juridiques), *Nihon kajo shuppan*, 2021, p.7 ; Katsuhiko Shichinohe, *Kaisei minpou, fudousan toukiho-Shinkyu taisho kaisetsu* (Modifications du Code civil et de la loi sur la publicité foncière : commentaires par le contraste entre les anciennes et nouvelles dispositions), *Gyosei*, 2021, p.5 ; Hiroshi Matsuo, *Bukkenho kaisei wo yomu-reiwa 3 nen minpou fudousan toukiho kaisei no pointo* (Lecture de la réforme du droit de biens : points-clés de la réforme du Code civil et de la loi sur la publicité foncière de l'année 2021), *Keio gijuku daigaku shuppankai*, 2021, p.3. ; Akio Yamanome, *Tochi hosei no kaikaku : tochi no riyō, kanri houki* (Réforme des législations foncières : Utilisation, administration et abandon), *Yuhikaku*, 2022, p.8 ; Hideki Muramatsu et Tai Oya, *Q&A Reiwa 3 nen kaisei minpou, fudousan toukiho, souzoku tochi kokko kizoku hou*, (Questions et réponses concernant l'amendement de 2021 au Code civil, l'amendement à la loi sur la publicité foncière et la loi relative au transfert au Trésor public des biens fonciers en provenance de successions), 2022, *Kinzai*, p.9.

5) Les deux termes diffèrent légèrement. En effet, lorsqu'il y a cent indivisaires sur un terrain déterminé et que tous les indivisaires sont connus, identifiables et

Il serait pertinent de conduire des recherches comparatives approfondies entre le droit japonais et celui français concernant les mesures pour lutter contre ces situations. C'est pourquoi nous proposons ici de parler dans un premier temps de l'état actuel du problème au Japon (I), avant d'examiner le contenu de la réforme menée par le gouvernement japonais comme mesures de prévention (II) ⁶⁾.

I . État actuel du problème des terrains de propriétaire(s) inconnu(s) au Japon

Nous rappelons comment l'enjeu des terrains de propriétaire(s) inconnu(s) a été construit en problème public (A), et nous ferons un résumé des analyses dont il a été l'objet (B).

A. Découverte du problème

a. Droit français

Le droit français a en quelque sorte découvert le problème du « désordre foncier » dès les années 1960s ((a)). Pourtant, d'après l'avis récent du gouvernement, le problème reste territorialement limité à la Corse et aux collectivités situées en outre-mer ((b)).

(a) Découverte du problème au cours des années 1960

Les problèmes posés par les terrains de propriétaire(s) inconnu(s) existent aussi en France. En effet, déjà en 1962, lors de débats à l'Assemblée nationale, Edgard Pisani, qui dirigeait alors le ministère d'Agriculture, a expliqué dans

accessibles, il est difficile de qualifier ce terrain de « terrain de propriétaire(s) inconnu(s) ». Cependant, il n'est pas facile pour les indivisaires de vendre ou d'administrer le terrain. Donc, on peut dire ce terrain constitue une sorte de « désordre foncier ».

6) La réforme de 2021 se compose de deux grands axes : mesures de prévention et celles de traitement (réforme du régime d'indivision). Nous nous concentrons ici sur le premier axe.

son exposé des motifs d'un projet de loi que « le cas [était] relativement fréquent sur le territoire de nos communes rurales de fonds pratiquement abandonnés, dont on ne connaît pas le propriétaire et pour lesquels aucune contribution foncière n'est versée »⁷⁾.

Ce projet du ministère de l'Agriculture fut à l'origine de la procédure des « biens présumés sans maître »⁸⁾. En effet, la loi de 1962 a inséré dans le Code du domaine de l'État l'article L. 27 bis, qui disposait que « lorsqu'un immeuble n'a pas de propriétaire connu, et que les contributions foncières y afférentes n'ont pas été acquittées depuis plus de cinq années, cette situation est constatée par arrêté préfectoral » et que « dans le cas où le propriétaire ne s'est pas fait connaître dans un délai de six mois à dater de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité prévues ci-dessus, l'immeuble est présumé sans maître au titre de l'article 539 du Code civil, et l'attribution de sa propriété à l'État fait l'objet d'un arrêté préfectoral. ». Depuis la réforme de 2004, cette procédure attribue « les biens présumés sans maître » d'abord à la commune, puis à l'établissement public intercommunal et éventuellement à l'État. On peut considérer le régime des biens présumés sans maître comme une atténuation du caractère absolu du droit de propriété.

7) Annales de l'Assemblée nationale, Documents parlementaires, Volume 5, 1965, Annexe n° 1825, p.470. En ce qui concerne les biens en indivision, il faut noter qu'« il résulte des termes mêmes de l'article L 27 bis du Code du domaine de l'État que la procédure prévue par cette disposition s'applique aux « immeubles » qui n'ont pas de propriétaire connu. Elle ne paraît donc pas pouvoir être mise en œuvre à l'égard d'une quote-part indivise dont le titulaire n'est pas connu ou a disparu. » (Rép. quest. écrite n. 2825 : J.O. Déb. Ass. Nat., 28 novembre 1988, p. 3447) (<https://questions.assemblee-nationale.fr/q9/9-2825QE.htm>).

8) Il faut noter que le régime de biens sans maître a été récemment modifié par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (les articles 98 et 99).

(b) Un problème territorialement limité

Afin de lutter contre le désordre foncier problème en Corse, le législateur français a récemment adopté la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété. Il faut noter qu'un rapporteur au Sénat a constaté lors des discussions de la loi précitée que « les difficultés foncières liées à l'inexistence de titres de propriété pour des surfaces importantes de territoires étaient en réalité circonscrites à la Corse et à certaines collectivités situées outre-mer »⁹⁾. Nous aborderons les législations spéciales pour lutter contre le désordre foncier ci-dessous.

b. Droit japonais

La reconstruction après le tsunami de 2011 a contribué à la découverte de l'étendue du problème au Japon ((a)). Nous présentons un exemple qui permet de mieux le constater ((b)).

(a) Problème récent

Selon Shoko Yoshihara, une spécialiste reconnue dans ce domaine, « dans le passé, ce n'était pas vraiment un problème. En effet, nous avions des communautés rurales très unies et les gens considéraient la terre comme un atout ou du moins une chose de grande valeur. Les gens savaient à qui appartenait quoi. Mais lorsque la population a commencé à décliner et que les prix immobiliers ont chuté, les gens ont commencé à perdre non seulement de l'intérêt pour la terre mais aussi leur conscience de la propriété. Une fois les informations perdues à la fois dans la mémoire collective de la communauté et dans les archives publiques, vous avez une situation de terrains de propriétaire(s) inconnu(s) »¹⁰⁾.

9) <http://www.senat.fr/rap/116-351/116-3514.html#toc18> Il nous reste à savoir si cette estimation est erronée ou non, surtout pour ce qui concerne les communes situées en zone rurale.

10) "Land Issues in the Era of Depopulation: An Interview with Author Shoko

C'est dans les années 2010 que le problème des « terrains de propriétaire(s) inconnu(s) » est devenu une actualité sociale et politique. La reconstruction après le grand séisme qui a frappé le Tōhoku (nord-est du Japon) en mars 2011 a été un révélateur majeur du problème. Les autorités locales des régions sinistrées avaient besoin d'acheter les terrains pour la reconstruction des villages. Pourtant, elles n'ont pas été en mesure de retrouver aisément les propriétaires fonciers. En effet, les autorités ont consulté les publicités foncières pour apprendre que, souvent, aucune transmission par succession n'avait été publiée depuis très longtemps. Elles ont en conséquence dû mener des recherches sur les héritiers actuels ou les propriétaires réels, ce qui nécessitait du temps et de l'argent. Le problème existe même dans des zones densément urbanisées, où il devient fréquent que les autorités locales ne parviennent pas à identifier les propriétaires de maisons vacantes et abandonnées¹¹⁾.

(b) Exemple d'un terrain de propriétaire(s) inconnu(s)

L'image ci-dessous (figure 1) montre un exemple de « terrain de propriétaire(s) inconnu(s) » ou du désordre foncier en version japonaise. Il s'agit d'un terrain se trouvant dans une région rurale du Japon. La collectivité locale portait un projet d'aménagement du territoire et voulait acheter ce terrain.

Yoshihara" <https://www.tkfd.or.jp/en/research/detail.php?id=465>

Shoko Yoshihara, *Jinko gensho jidai no tochi mondai : shoyuusha funeika to sozoku, akiya, seido no yukue* (Les problèmes fonciers à contexte de dépopulation: augmentation des terrains de propriétaire(s) inconnu(s), succession, maisons vacantes, futur des institution juridiques), 2017, *Chou koronsha*, p. 64.

- 11) Shoko Yoshihara, « La question foncière japonaise à l'époque du déclin démographique », <https://www.nippon.com/fr/currents/d00353/>. Sur le problème foncier dans la lutte contre les logements vacants, voir Sophie Buhnik et Shunichiro Koyanagi, « La vacance résidentielle au Japon : d'un problème d'accès au sol au souci d'y échapper », in, Yoan Miot, Nadia Arab (dir.), *La ville inoccupée - Enjeux et défis des espaces urbains vacants*, 2020, p. 216.

figure1 Cas d'héritiers trop nombreux
(<https://www.mlit.go.jp/common/001201306.pdf>)



148 héritiers connus,
mais il y aura des
inconnus



En consultant le fichier immobilier de la publicité foncière, l'autorité locale s'est rendue compte que le titulaire du terrain paru sur la publicité était déjà décédé, et que faute de règlement des successions depuis plusieurs générations, on dénombreait au minimum 148 indivisaires. La collectivité locale avait besoin d'identifier tous les indivisaires afin d'obtenir cette petite parcelle. En effet, l'article 251 du Code civil japonais prévoyait qu'aucun indivisaire ne peut faire l'acte de modification ou de disposition sans le consentement de tous les autres indivisaires. L'alinéa 1^{er} de l'article 29 de la constitution du Japon dispose que « le droit de propriété des biens est inviolable ». Le droit des indivisaires doit être protégé .

L'autorité municipale avait pris deux mesures pour l'achat. D'abord, elle a essayé d'identifier les héritiers et de prendre contact avec eux autant que possible. Ensuite, voyant que cet effort ne produisait pas de résultat, elle a

demandé au juge de désigner l'administrateur des biens de l'absent. L'administrateur peut donner le consentement au contrat de vente du bien immobilier, sous l'autorisation du juge. La deuxième solution également entraîne des frais de la part de l'autorité municipale, parce qu'en droit japonais, quelqu'un qui demande au juge la nomination d'un administrateur des biens d'absent doit déposer une somme assez importante (environ 500 milles yens (4 milles euros) pour chaque administrateur) pour les frais d'administration au tribunal.

B. Analyses du problème

La gravité tout comme les causes du problème ont fait l'objet de diverses analyses. Des chercheurs ont commencé à dénoncer le système actuel du Code civil et de la publicité foncière (a). Traiter ce problème est dès lors devenu une des priorités de politique publique pour le gouvernement (b).

a. Publicité foncière et fonction d'information

(a) Deux notions du terrain de propriétaire(s) inconnu(s)

La notion de « terrain de propriétaire(s) inconnu(s) » peut être définie de deux façons en droit japonais : dans un sens large et dans un sens plus étroit. Les deux varient en fonction de degré des enquêtes menées sur les propriétaires.

Dans un sens large, le « terrain de propriétaire(s) inconnu(s) » désigne un terrain dont le propriétaire n'est pas facilement identifiable à partir des informations disponibles sur la publicité foncière. Ce type de terrain occupe approximativement 20 % de la superficie totale du Japon, selon les estimations du gouvernement¹²⁾. Cette situation est due à l'absence de mise à jour de la publicité foncière à la suite d'un décès (dans deux tiers des cas) ou d'un changement d'adresse du propriétaire (un tiers des cas). Si le terrain s'avère

12) Source: Trends Concerning Land in FY2017: Basic Measures in Relation to Land in FY2018, p. 37 (<http://www.mlit.go.jp/common/001289714.pdf>).

être en indivision, on peut le considérer comme terrain de propriétaire(s) inconnu(s) au sens large lorsqu'un des indivisaires n'est pas localisé ou identifié. C'est parce que l'unanimité est exigée pour les actes de disposition et ceux de modification. Un indivisaire inconnu peut dès lors bloquer les volontés des autres indivisaires.

Le sens étroit de la notion se réfère aux terrains dont un des propriétaires n'est pas identifiable malgré des recherches élaborées et approfondies. Ce type de terrain représente environ 0,4 % de la superficie totale du Japon. Cette situation s'explique aussi par l'absence de publication des successions sur plusieurs générations.

Afin de vérifier la concordance entre le propriétaire indiqué sur le fichier immobilier et le vrai propriétaire, le ministère de la Justice a préparé le tableau 1 qui indique combien d'années se sont écoulées depuis la dernière publication sur la base d'une enquête par échantillonnage aléatoire sur de plus de 110 000 parcelles. L'enquête montre que les héritiers urbains ont tendance à accomplir la publication mais que les héritiers de zones rurales ont plus souvent tendance à ne pas l'accomplir. Or, si 90 ans se sont écoulés depuis la dernière publication, il est presque certain que la personne qui figure dans le fichier immobilier est décédée et qu'aucune publication des successions n'est accomplie. Le taux de non-publication dans les petites villes ou zones rurales atteint 7 %, tandis que celui demeure de l'ordre de 0,4 % dans les grandes villes dont les propriétés immobilières peuvent atteindre des valeurs considérables.

Tableau 1. Moyenne des années écoulées depuis la dernière publication¹³⁾

	Plus de 90 ans	Plus 70 ans	Plus de 50 ans
Grandes villes 24 360 parcelles	0,40 %	1,10 %	6,60 %
Petites villes et zones rurales 93 968 parcelles	7,00 %	12,00 %	26,60 %

(b) Facteurs explicatifs de la multiplication des héritiers: « Silence vaut acceptation tacite »

C'est le régime de renonciation à la succession qui contribuait à la multiplication des héritiers inconnus en droit japonais. En droit français comme en droit japonais, les héritiers ont trois options successorales : l'acceptation pure et simple de la succession, l'acceptation à concurrence de l'actif net, ou la renonciation à la succession. Pourtant, il existe une différence importante entre le droit français et celui japonais. En effet, en droit français, l'héritier « taisant » est réputé éventuellement renonçant, car l'article 780 du Code civil français dispose que « la faculté d'option se prescrit par dix ans à compter de l'ouverture de la succession » (l'alinéa 1^{er}) et que « l'héritier qui n'a pas pris parti dans ce délai est réputé renonçant » (l'alinéa 2^e). En revanche, l'héritier « taisant » en droit japonais est réputé faisant tacitement l'acceptation pure et simple, car le 1^{er} alinéa de l'article 915 du Code civil japonais prévoit que « l'héritier doit exercer son droit d'option dans un délai de trois mois à compter de la connaissance de l'ouverture de la succession pour renoncer à la succession » ; le 1^{er} alinéa de l'article 921 prévoit quant à lui que « toute cession, à titre gratuit ou onéreux, faite par un héritier de tout ou partie de ses droits dans la succession, sauf actes conservatoires ainsi que

13) *Minpo fudosantouki ho no kaisei ni atatte no kentou kadai*(Questions à examiner lors de la modification du Code civil et de la Loi sur la publicité foncière)<http://www.moj.go.jp/content/001289331.pdf>

baux prescrits à l'article 602, emporte acceptation pure et simple. Il en est de même lorsque le délai de prescription mentionné à l'article 780 (trois mois) est expiré, sans la déclaration de l'acceptation de la succession à concurrence de l'actif net ni celle de la renonciation à la succession ». Après l'expiration du délai de trois mois pour l'option successorale, le silence vaut acceptation tacite.

(c) Missions de la publicité foncière : sécurité des transactions ou base d'information

Shoko Yoshihara dénonce le système actuel de la publicité foncière du Japon¹⁴. Selon elle, la publicité foncière devrait être la source la plus importante d'information au sujet des propriétaires, mais l'inscription des droits de propriété sur ce système est facultative. Il n'existe aucune obligation de communiquer les changements de propriétaires des terrains qui y figurent. Le système de la publicité foncière en droit japonais a été conçu à l'origine pour garantir la conservation des droits immobiliers et la sécurité des transactions, et non comme un outil permettant au pouvoir public et au public de saisir les informations relatives à la propriété foncière.

L'exemple de la figure 1 nous amène à formuler deux interrogations. D'abord, le système japonais de la publicité foncière remplit-il efficacement sa mission d'informations sur les biens immobiliers ? Ensuite, le droit civil japonais considère-t-il le droit de propriété des indivisaires comme absolu et sacré même lorsque le propriétaire ou indivisaire est noncoopératif, ou inconnu, voire disparu ?

b. Politique prioritaire du gouvernement

(a) Décision gouvernementale

Ces problèmes ayant été très médiatisés, des réformes sont devenues une des priorités du gouvernement d'Abe Shinzō. Le gouvernement a ainsi adopté en

14) Yoshihara, *Jinko*, op. cit., p.93.

juin 2018 les « Politiques fondamentales sur la réforme économique et budgétaire de 2018 » (« Politiques d'ossature forte de 2018 »). Dans cette décision, le gouvernement a énuméré quelques projets de réformes : création d'obligation de la publicité foncière des successions; coordination des informations sur les propriétaires de la publicité foncière et de celles du système d'état civil ; introduction d'une procédure pour l'abandon du droit de propriété foncière¹⁵⁾.

Trois facteurs motivaient la réaction très prompte du gouvernement. Premièrement, ce problème est considéré comme un symbole de l'ère du déclin démographique.

Deuxièmement, il y avait une crainte sur les investissements immobiliers d'origine étrangère. Shoko Yoshihara elle-même a entamé des recherches afin d'évaluer le poids des achats immobiliers chinois. Elle en conclut que faute de mise à jour obligatoire des informations, la publicité foncière ne fournit pas de données significatives sur l'état actuel des propriétaires fonciers du Japon. Il en résultait des rumeurs selon lesquelles des ressortissants chinois avaient acheté des immeubles à proximité de bases militaires ou qu'ils avaient acquis massivement les forêts du Japon. Les leaders de la majorité parlementaire ont de ce fait manifesté leur désapprobation vis-à-vis du régime de la publicité foncière en son état actuel¹⁶⁾.

Troisièmement, ce problème est souvent considéré sous l'angle de la

15) <http://www.moj.go.jp/content/001289331.pdf>

16) Le Parlement a également adopté, en 2021, la loi sur l'étude et la réglementation à propos de l'utilisation des terrains autour des installations importantes et dans les îles éloignées et proches des frontières nationales (« *Juuyo shisetsu shuuhen oyobi kokkyo ritou tou ni okeru tochi tou no riyoujoukyou no chosa oyobi riyou no kisei tou ni kansuru houritu* »). Cette loi a pour mission de régler l'utilisation des terrains autour des installations importantes (comme les bases militaires) et dans les îles éloignées dont l'appartenance au Japon est contestée par les pays voisins.

revitalisation de l'économie nationale¹⁷⁾ : les pertes économiques provenant des terres de propriétaire(s) inconnu(s) comprennent d'une part les pertes liées à l'utilisation des terres de propriétaire(s) inconnu(s) (coûts de recherche et de négociation etc.), d'autre part les pertes dues à une gestion inadéquate. Une commission extra-gouvernementale a publié des estimations des pertes économiques engendrées par cette situation pour la seule année de 2016, qui s'élevaient à environ 180 milliards de yens par an (1,5 milliards d'euros)¹⁸⁾.

(b) Déroulement de l'élaboration de la loi

Le ministère de la Justice a de ce fait créé une commission préparatoire afin de discuter les mesures détaillées en 2017. À mon avis, il ne s'agissait pas d'une question de « oui ou non » (à la réforme) mais de celle du « comment », c'est-à-dire, de savoir comment aboutir au but déjà fixé par la volonté politique. Par exemple, la publication des successions devrait être obligatoire dans tous les cas.

Le ministère a en suite créé une commission législative en 2019 pour préparer des projets de réforme : des universitaires, des avocats, des professionnels juridiques, des représentants du milieu des affaires et des collectivités territoriales ont été invité à y participer. Il me semble que le ministère a également profité de cette occasion pour moderniser le droit des biens du Code civil qui n'avait pas subi de modifications significatives depuis sa mise en application en 1898 (lors de la période dite de restauration de Meiji, après

17) *Minpo* (note 13).

18) <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shoyushafumei/dai1/siryou1-2.pdf> Je me permets de parler ici à partir de mon expérience personnelle. Le ministre de la Justice a dit lors des réunions des géomètres-experts du Nouvel An 2019 qu'« apporter des solutions efficaces au problème des terrains de propriétaire(s) inconnu(s) constitue une bonne mesure pour revitaliser l'économie japonaise. En effet, il est difficile d'utiliser ou de vendre les terrains sans propriétaires identifiables. Si l'on trouve un remède à cette difficulté, on peut débloquer beaucoup d'immeubles ».

la fin du régime shōgunal).

Dans le sillage de ces discussions, la commission législative a publié un projet intérimaire de réforme sur le Code civil et sur le système de la publicité foncière en janvier 2020, dans le but de sa consultation publique. Sur la base de l'avant-projet ainsi préparé par le ministère de la Justice, le gouvernement a finalement élaboré le projet de loi qui a été déposé au Parlement en mars 2021. Les deux chambres du Parlement ont adopté le projet de loi unanimement sans aucune modification en avril 2021¹⁹⁾.

Le gouvernement a introduit par conséquent une vaste réforme du droit civil et de la publicité foncière. La réforme contient deux axes : des mesures de prévention afin de freiner l'augmentation du nombre des terrains de propriétaire(s) inconnu(s) (II) et des mesures d'utilisation des terrains sans propriétaire(s) inconnu(s)²⁰⁾ dont nous allons parler dans un autre article.

II. Mesures de prévention (pour freiner l'augmentation du nombre des terrains de propriétaire (s) inconnu (s))

Afin de freiner l'augmentation du nombre des terrains dont le propriétaire ou des indivisaires sont inconnus, la réforme de 2021 a introduit deux mesures préventives : la réforme de la publicité foncière qui renforce ses fonctions informatives par la publicité obligatoire de l'acquisition du droit de propriété par la succession (A) et la création d'une nouvelle procédure du transfert du droit de propriété foncière à l'État, ce qui est une alternative à l'abandon volontaire du droit de propriété foncière (B).

19) Au Japon, comme en France, la majorité des lois adoptées sont issues de projets gouvernementaux, ce qui est conforme à la logique des institutions du pays, où c'est au gouvernement qu'il appartient de déterminer et conduire la politique nationale.

20) http://www.moj.go.jp/shingi1/shingi04900001_00005.html

A. Réforme de la publicité foncière : renforcement de la fonction d'information

La réforme de 2021 a pour mission de renforcer la fonction d'information de la publicité foncière (c). Pour mieux comprendre cette réforme, il est opportun de faire une comparaison entre les principes généraux de la publicité foncière japonaise et ceux en France et de se focaliser sur le système de la publicité des transmissions des droits immobiliers par le décès en droit japonais (b).

a. Principes généraux de la publicité foncière : comparaison franco-japonaise

En ce qui concerne les principes généraux de la publicité foncière, le droit japonais et le droit français présentent quatre points communs : publicité à fin d'opposabilité, publicité à fin d'information, effet relatif, et consultation ouverte au public ((a))²¹⁾. En revanche, ils divergent sur les quatre points suivants : l'objet de la publicité (celle des actes ou celle des droits), l'organisation de la publicité (personnelle ou réelle), l'intervention des professions juridiques (obligatoire ou facultative) et l'autorité chargée de la publicité (ministère des Finances ou celui de la Justice) ((b)).

(a) Convergences des deux systèmes

Premièrement, la fonction cardinale de la publicité foncière japonaise est d'assurer l'opposabilité des droits immobiliers à l'égard de certains tiers²²⁾. Le

21) Sur les détails de la publicité foncière en droit japonais, voyez Mika Yokoyama, « Le transfert de la propriété immobilière et son opposabilité en droit japonais », *Revue internationale de droit comparé*, Année 1996, 48-4, pp. 887; *Droit du Japon* (Bibliothèque de l'association Henri Capitant), LGDJ, 2016, p.68; Keiko Yoshii, « Le droit japonais des biens », *Revue de la faculté de droit de l'université de Liège*, Numéro 2019 (2), p.107.

22) « Le but de la publicité foncière est d'assurer la sécurité de commerce immobilier. La publicité foncière apparait d'autant plus nécessaire que notre système juridique pose un principe que le transfert de propriété s'opère par le seul échange des consentements. » (Stéphane Piedelièvre et Jacqueline Piedelièvre, *La publicité*

transfert de propriété et la constitution de droits réels s'opèrent *solo consensus*, car l'article 176 du Code civil japonais dispose que « la constitution et la transmission des droits réels résultent valablement de la seule déclaration de volonté des parties ». L'article 177 dispose que « l'acquisition et la perte des droits réels immobiliers, ainsi que les modifications qui y sont apportées, ne sont opposables aux tiers que si elles ont été inscrites conformément à la loi sur les inscriptions ». La publicité foncière a, tant en droit français qu'en droit japonais, un rôle confortatif et non celui d'être attributif(ou constitutif). Sur ce point, le droit japonais écarte la solution du droit allemand, où la publicité foncière est un élément essentiel du transfert de la propriété.

Deuxièmement, la publicité foncière en droit japonais, comme en droit français²³⁾, n'est pas uniquement un moyen d'opposabilité aux tiers. Elle permet de donner des renseignements sur un immeuble pour clarifier son historique. En droit français, c'est assez tardivement le décret-loi du 30 octobre 1935 qui a introduit la publicité des transmissions de droits immobiliers par décès. En revanche, la première loi japonaise sur la publicité foncière de 1886 (*Toki-hō*) a déjà établi la publicité des transmissions des droits immobiliers par décès.

Troisièmement, le droit japonais, comme le droit français, adopte le principe de l'effet relatif pour assurer la sécurité juridique des transactions immobilières. Aucun droit réel immobilier ne peut être publié sans que le titre de l'agent ne l'ait été préalablement. Ainsi, un créancier ne pourra inscrire une hypothèque du chef d'un propriétaire si ce dernier n'a pas

foncière, 2014, n° 7). Aussi, Muriel Suquet-Cozic, *Publicité foncière*, 2021, n° 16010 ; Laurent Aynès, Pierre Crocq, *Les sûretés : La publicité foncière*, 8^e édition, 2014, n° 641.

23) Piedelievre, op. cit., n^{os} 22 et 515 ; Suquet-Cozic, op. cit., n° 61 ; Aynès, op. cit., n° 655.

préalablement publié son titre de propriété.

Quatrièmement, à l'instar du système français, la consultation de la publicité foncière est ouverte au public en droit japonais, tandis qu'en droit allemand la consultation est réservée aux seules personnes intéressées.

(b) Divergences entre le droit japonais et le droit français

En revanche, le droit japonais se diffère du droit français sur les quatre points suivants : l'objet de la publicité, la publicité réelle, l'intervention facultative des professions juridiques et l'autorité chargée de la publicité.

Premièrement, le droit japonais n'adopte pas un système de publicité des actes, mais publicité des « droits immobiliers ». Sur ce point, le droit japonais suit le Livre foncier allemand.²⁴⁾

Deuxièmement, toujours suivant le droit allemand, le droit japonais adopte une publicité réelle, les informations étant classées en fonction de la désignation de l'immeuble. Les fiches d'immeuble de la publicité japonaise contiennent la liste des droits passés sur un bien déterminé par le cadastre. Pourtant, cette différence peut être atténuée, puisque le droit français a aussi introduit les fiches d'immeuble depuis le décret du 4 janvier 1955.

Troisièmement, le droit japonais n'adopte pas le principe d'authenticité²⁵⁾. Lors du dépôt des dossiers au bureau de la publicité foncière, l'intervention des professionnels juridiques (par exemple de l'avocat, du notaire ou du

24) « Le Livre foncier [allemand] ne publie que des droits, alors que la conservation des hypothèques publie des actes. » (Hans Georg Wherens « Le Livre foncier allemand », in, *Le Livre foncier : du droit local au droit européen, actes du colloque sur la publicité foncière*, 1990, p. 53). Voyons, également, Michel Fromont et Jonas Knetsch, *Droit privé allemand*, 2^e édition, 2017, n° 512; Katsuhiko Shichinohe, « *Fudousan Bukken Hendo ni okeru ishishugi no honshitsu—Baibai keiyaku wo chushin to shite* (La nature du principe du consensualisme dans les transactions immobilières : focus sur le contrat de vente) », *Keiogijukudaigaku Daigakuin Hogakukenkyuuka Ronshu*, tome 24, 1986, p. 125.

25) Piedelièvre, op. cit., n° 84; Suquet-Cozic, op. cit., n° 7810; Aynès, op. cit., n° 636.

shihō-shoshi, qui signifie « scribe juridique » ou « écrivain juridique ») n'est pas obligatoire, alors que le bureau de la publicité foncière n'exerce qu'un contrôle formel sur la validité des conventions translatives ou constitutives des droits immobiliers.

L'absence du principe d'authenticité pourrait causer des problèmes au niveau de la sécurité des transactions immobilières. Le droit japonais a deux remèdes à ces difficultés: le principe de demande conjointe et l'intervention (facultative) du *shihō-shoshi*.

D'abord, « le principe de demande conjointe » a pour but d'assurer l'exactitude de la publicité foncière. Par exemple, la demande pour la publicité de l'acquisition de la propriété par la vente doit être faite conjointement par le vendeur et l'acheteur, d'autre terme conjointement par celui qui a perdu le droit immobilier et celui qui l'a acquis²⁶⁾.

Ensuite, les *shihō-shoshi* agissent en tant qu'agents chargés d'engager les procédures de la publicité foncière concernant les droits sur des biens immobiliers, tels que le changement de nom ou de titre par la vente ou l'achat, les dons, la succession, la constitution des hypothèques et des baux. Le *shihō-shoshi* assume ainsi la responsabilité d'effectuer des demandes pour la publication des droits immobiliers au Japon et contribue à la protection des droits des citoyens, par des contrôles de personnes, des objets matériels et

26) Ce principe a pour origine la « *Konsensstheorie* » prévue par l'article 19 du décret allemand sur la publicité foncière. « *Eine Eintragung erfolgt, wenn derjenige sie bewilligt, dessen Recht von ihr betroffen wird* (L'inscription est faite lorsque la personne dont le droit est concerné l'autorise) ». Sur ce point, Katsuhiko Shichinohe, « *Kouji no gensoku to touki no kouryoku : doitsu niokeru fudosan bukken hendou to touki* (Principe de publication et effet de la publicité : mutation immobilière en droit allemand et publicité foncière), *Shihoshosi ronsou*, 95, p.34.

Nous allons voir que ce principe de « demande conjointe » a causé des difficultés à propos de l'abandon volontaire du droit de propriété foncière.

des intentions contractuelles, de manière à protéger les droits de toutes les parties concernant les transactions immobilières²⁷⁾.

Quatrièmement, alors que les services de la publicité foncière sont placés sous l'autorité du ministère des Finances en France, ils sont sous l'autorité du ministère de la Justice au Japon, ce qui, à mon avis, est plus approprié, puisqu'on trouve ici des questions relatives à la propriété foncière.

b. Publicité des transmissions des droits immobiliers par décès

Les transmissions des droits immobiliers sont obligatoirement publiées par l'attestation notariée en droit français (a). Le défaut de publication y serait puni des sanction directes et indirectes (b). En revanche, le droit japonais de la publicité foncière a deux types de publication facultative en cas de transmissions des biens immobiliers par décès, qui ne sont pas efficaces pour freiner l'augmentation du nombre des terrains de propriétaire(s) inconnu(s) (c).

(a) Système français de la publication des transmissions des droits immobiliers par décès

En droit français, depuis le décret-loi du 30 octobre 1935, c'est l'attestation notariée qui a pour mission de constater les transmissions par décès d'immeubles ou de droits immobiliers à un héritier ou à un légataire²⁸⁾. Il en va de même pour les actes déclaratifs, comme le partage²⁹⁾.

27) Le premier article de la loi sur le *shihō-shoshi* prévoit que « les *shihō-shoshi* ont pour mission de protéger les droits des personnes et de contribuer à la formation d'une société libre et équitable en tant qu'experts en matière de publicité foncière, de dépôt, de litige et d'autres affaires juridiques, ce qui constitue leurs activités, conformément à la présente loi ». Or, le notaire japonais est un officier public chargé d'authentifier les actes pour le compte de ses clients. Cependant, il ne joue pas un rôle important dans les transactions immobilières. En effet, ce n'est pas le notaire japonais mais le *shihō-shosi* qui fait la demande de publicité foncière. Ensuite, le nombre total de notaire japonais est inférieur à 500 au Japon, alors que celui de *shihō-shosi* est plus de 22 000 en 2020.

28) Piedelièvre, op. cit., n° 84; Suquet-Cozic, op. cit., n° 7810.

L'article 29 du décret du 4 janvier 1955 dispose que « dans les délais fixés à l'article 33, toute transmission ou constitution par décès de droits réels immobiliers doit être constatée par une attestation notariée indiquant obligatoirement si les successibles ou légataires ont accepté et précisant, éventuellement, les modalités de cette acceptation. » et l'article 69-3 prévoit que « le délai de six mois imparti aux héritiers, donataires ou légataires par l'article 33-A du décret du 4 janvier 1955 pour requérir l'établissement d'une attestation notariée court du jour du décès ». L'attestation notariée doit faire l'objet d'une publication au service de la publicité foncière dans un délai de 4 mois à compter de la date à laquelle le notaire a été requis. Donc, les héritiers disposent d'un délai de 10 mois à compter de l'ouverture de la succession pour se conformer à cette obligation. Il faut ajouter que lorsqu'un partage des biens immobiliers de la succession est intervenu dans les 10 mois du décès, la publication de l'attestation notariée n'est pas nécessaire.

(b) Sanctions contre le défaut de publicité

Le non-respect de ces formalités ou des délais de publication pourrait être sanctionné directement et indirectement. Comme sanction directe, l'article 30 4° du décret du 4 janvier 1955 prévoit que « toute personne intéressée qui, ayant publié son propre droit, prouve qu'elle a subi un préjudice à raison soit du défaut de publication avant l'expiration du délai légal, soit de la publicité incomplète ou irrégulière d'un des actes visés aux 3° à 9° de l'article 28, peut demander des dommages et intérêts ». Mais, « cette responsabilité est rarement retenue en pratique... Cette disposition pose certaines conditions spécifiques. La responsabilité présente un certain particularisme à la faute et

29) En droit japonais, le principe d'authenticité n'existant pas dans les formalités de publicité foncière, chaque titulaire des droits peut effectuer la demande pour la publicité foncière sans l'intervention des professionnels juridiques, bien que l'intervention du *shihō-shoshi* soit plutôt répandue, surtout en cas de publicité de vente et de celle d'hypothèque afin de sécuriser des transactions.

au préjudice »³⁰⁾. Il faut ajouter que le décret du 4 janvier 1955 a créé une disposition concernant l'amende civile en cas de défaut de publication des successions, qui a été supprimée en 1974 pour la raison de son inefficacité³¹⁾. En revanche, la sanction indirecte est assez efficace, car « l'application de l'effet relatif de la publicité foncière apparaît comme la sanction la plus efficace du défaut de publicité à fin d'information. Elle est la seule possible dans les hypothèses assez fréquentes où l'absence de publication n'est pas sanctionnée par la responsabilité civile »³²⁾. En vertu du principe de l'effet relatif, tant que l'attestation immobilière ou l'acte de partage n'a pas été publié(e), aucune publication ne peut être effectuée, à propos des éventuelles dispositions des droits concernés, tels que vente, hypothèque. L'héritier qui n'a pas fait publier l'attestation notariée pourra difficilement céder ou hypothéquer un immeuble dépendant de la succession³³⁾.

(c) Deux types de publication des transmissions des droits immobiliers par décès en droit japonais

Le système japonais actuel de la publicité foncière avait deux types de publication en cas de transmission des biens immobiliers par décès. Le premier est la publication de la part successorale avant le partage. Le deuxième est la publication du partage. Les héritiers n'étant obligés d'effectuer

30) Piedelièvre, op. cit., n° 466 ; Aynès, op. cit., n° 638.

31) « L'inobservation des délais prescrits par le présent article est sanctionnée par une amende civile de 5 000 francs à la charge des officiers publics ou ministériels visés à l'article 32, ou des successibles qui, n'ayant pas recouru au ministère d'un notaire, se sont abstenus de requérir un de ces officiers publics pour établir l'attestation après décès » (3° alinéa de l'article 33 C).

32) « Le principe de l'effet relatif signifie qu'aucune publication ne pourra être effectuée à la conservation des hypothèques par un ayant-cause quelconque, si le titre de son auteur n'a pas été lui-même publié » (Piedelièvre, op. cit., n° 95).

33) « L'article 30 du décret du 4 janvier 1955 ne fait pas figurer cet effet parmi des sanctions du défaut de publicité », (Piedelièvre, op. cit., n° 471).

ni la première ni la seconde formalité, l'absence de ces formalités n'est pas sanctionnée directement. Il est certain qu'en vertu de l'effet relatif de la publicité foncière du droit japonais, tant que ces publications ne sont pas effectuées, la publication des éventuels actes de disposition de propriété (comme la vente et l'hypothèque) ne peut être accomplie. Pourtant, cette sanction indirecte n'est pas efficace, lorsque les terrains concernés n'ont que de faibles valeurs et peu de possibilités de trouver leurs acheteurs.

En outre, le premier type de publicité (la publication de la part successorale) est plutôt rarement accompli, parce qu'il est inutile à deux égards. D'abord, ce type de publication est juridiquement inutile au niveau d'opposabilité. La part successorale légale de l'héritier est opposable aux tiers sans accomplissement de la publicité, selon la jurisprudence constante de la Cour suprême du Japon. Ensuite, la publicité de la part successorale pourrait occasionner des frais inutiles, parce que la publication de partage peut être accomplie sans l'accomplissement de celle de la part successorale. S'y ajoute une difficulté de fait. Pour faire la demande de ce type de publicité précisant la part successorale des héritiers, le demandeur doit préciser le nombre des héritiers ainsi que leurs vocations successorales, ce qui n'est pas facile en cas d'indivision non-réglée durant plusieurs générations.

Un autre problème est qu'il n'y a pas de délais pour le partage des biens successoraux. Après le décès et avant le partage de la succession, les biens du défunt sont très souvent en indivision sans accomplissement de la publicité de la part successorale. Dans les zones rurales du Japon, il y a plusieurs cas où le propriétaire d'un bien immobilier est, selon l'énonciation par la publicité foncière, une personne, qui est, en réalité, décédée depuis de nombreuses années et dont le nombre des héritiers, en s'étendant sur plusieurs génération, peuvent être importants.

c. Nouveau système : publication obligatoire (avec la sanction de l'amende civile)

Afin d'inciter les héritiers à publier leurs acquisitions des immeubles par la succession, la réforme de 2021 impose aux héritiers une obligation de publication de la transmission du droit de propriété foncière par décès (a). Comme mesure de coercition pour l'accomplissement de l'obligation, la réforme a introduit l'amende civile en cas de défaut de publication (b). Comme mesure de facilitation de l'accomplissement de l'obligation, la réforme a créé un nouveau type de publicité, dite « publicité d'héritier » (c). La réforme a aussi rendu la publication de changement d'adresse obligatoire et créé la sanction de l'amende civile (d)³⁴. Pourtant, compte tenu de l'échec du cas de l'obligation de notification des transmissions des terres agraires par le décès introduite par la loi sur la terre agricole en 2009, la réforme n'aurait pas de succès sans mobilisation des experts juridiques (e).

(a) Publicité obligatoire des transmissions du droit de propriété par décès

La réforme de 2021 impose deux obligations aux héritiers. D'une part, à titre principal et lors de l'ouverture de la succession, les héritiers sont tenus de publier leurs acquisitions des biens immobiliers par le décès, d'autre part, à titre subsidiaire et lors du partage, les acquéreurs des biens immobiliers par le partage sont tenus de publier leurs acquisitions³⁵.

34) L'on pourrait penser que la nouvelle loi a également instauré deux systèmes, le carotte et le bâton, dans le but de rendre effective ces obligations. Le carotte est la création d'une modalité simplifiée pour la publication, publicité d'héritier, lors de l'ouverture de la succession, tandis que le bâton est une sanction de l'amende civile pour l'absence des publications.

35) L'article 835 (alinéa 2) du Code civil français dispose que « lorsque l'indivision porte sur des biens soumis à publicité foncière, l'acte de partage est passé par acte notarié ». Cela « a pour but d'assurer l'effectivité de la publicité obligatoire » qui implique nécessairement un acte authentique. Il faut ajouter que le partage sous

Le nouvel article 76-2 de la loi sur la publicité foncière, dans son alinéa 1^{er}, prévoit que « lorsqu'une succession est ouverte à l'égard du titulaire de la propriété des biens immobiliers, celui qui acquiert la propriété par cette succession est obligé de demander au bureau de la publicité foncière la publication du transfert de propriété, dans les trois ans à compter de la date à laquelle elle a eu connaissance de l'ouverture de succession à son égard et de l'acquisition de la propriété »³⁶⁾.

Il nous semble que c'était un choix pénible pour le ministère de la Justice. En effet, les agents du ministère de la Justice lors de la 16^e réunion du Conseil législatif (le 4 août 2021) ont expliqué que « selon le système actuel, il y a peu d'intérêt à demander la publicité de succession, le temps et le coût de la demande ont empêché cette formalité et le nombre de terrains de propriétaire(s) inconnu(s) continuerait à augmenter. Afin de changer une telle situation, il est nécessaire d'imposer aux héritiers l'obligation de publicité. En plus, Il n'y a pas d'autres solutions efficaces et disponibles »³⁷⁾. Les agents ont également souligné que la majorité des opinions a soutenu cette obligation dans la consultation publique.

En ce qui concerne le délais de trois an, les agents du ministère ont déclaré qu'« il faut tenir compte de la nouveauté de cette obligation. En outre, le nouveau système introduira un mécanisme qui permettrait au bureau

seing privé portant sur des biens soumis à la publicité foncière est donc valable (Cass. 1^{re} civ., 24 octobre 2012, n-11-19855, JCP N 2013,1066, C. Brenner). La validité du partage sous seing privé repose sur la règle selon laquelle le partage « n'est assujéti à aucune règle de forme » (Jean-Louis Mouralis, Partage amiable et partage judiciaire, Date de fraîcheur : 20 mai 2019, n° 7, Encyclopédies, www : lexis 360.fr.). Les parties peuvent poursuivre l'authentification de l'acte sous seing privé.

36) Arai, op. cit., p.237 ; Shichinohe, op. cit., p.164 ; Yamanome, op. cit., p.77.

37) Compte-rendu de la 8^e réunion, p.15 (<https://www.moj.go.jp/content/001318249.pdf>).

d'indiquer d'office le signe du fait du décès du titulaire par le biais du contact avec le *Juki-net* (*Jumin kihon daicho network system*, [Réseau national de registre de résidence]). Dans ces conditions, il convient pour l'instant de fixer la période à trois ans ».

(b) Mesure de coercition : amende civile

À titre de mesure de coercition ou sanction, le nouvel article 164, dans son alinéa 1^{er}, de la loi sur la publicité foncière prévoit que « lorsqu'une personne est obligée de faire une demande par les dispositions de l'article 76-2, alinéa 1 ou 2, ou de l'article 76-3, alinéa 4, et qu'elle ne la fait pas sans motif valable, elle sera punie de l'amende civile allant jusqu'à 100 000 yens (700 euros) ». Bien que les opinions énoncées dans la consultation publique fussent « divisées »³⁸⁾ sur cette sanction, la commission l'a adoptée afin de rendre l'obligation de demander la publication de succession plus efficace³⁹⁾.

Pour que la sanction de l'amende civile soit mise en œuvre, deux conditions doivent se combiner. La première est que le bureau de la publicité a fait la sommation à l'héritier pour la publication, mais l'héritier n'a pas accompli les formalités. La seconde est qu'il n'y a aucune raison valable pour justifier l'absence de publication. Un agent du ministère de la Justice a expliqué que une maladie grave, des conflits sur la succession pourraient être considérés

38) Une des opposants a évoqué quatre raisons. Premièrement, cela entre en contradiction avec la fonction principale de la publicité foncière qui doit être toujours condition d'opposabilité. Deuxièmement, il est douteux que ce soit efficace pour lutter contre l'augmentation des biens de propriétaire(s) inconnu(s). Troisièmement, cela a pour effet d'exposer l'information personnelle du titulaire et pourrait constituer une violation de la vie privée. Quatrièmement, cela est une charge très lourde pour l'héritier. *Seinen Shihoshosi kai*, « *Sozoku touki no gimuka tou ni hantaisuru kaityou seimei* (Déclaration du Président de l'association des jeunes *Shiho-shoshi* s'opposant à la publication obligatoire des successions) ». <https://www.zenseishi.com/opinion/2021-02-25-01.html>

39) Arai, op. cit., p.240 ; Shichinohe, op. cit., p.206 ; Yamanome, op. cit., p.81.

comme des justifications de non-accomplissement de l'obligation. En revanche, le souci concernant les frais nécessaires pour la formalité, y compris la rémunération pour les experts juridiques, ne pourrait justifier le non-accomplissement.

Cela nous rappelle l'expérience française. Lors de la séance du 23 janvier 1997 de l'Assemblée Nationale, M. Jean-Paul Baretty, rapporteur, a exprimé que « nous proposons là encore de supprimer une amende civile, en l'occurrence de cinquante francs, fixée en 1955 et qui n'est jamais prononcée ». Le gouvernement étant favorable à cette proposition, la sanction a été supprimée en 1997⁴⁰. L'amende civile du droit japonais n'a pas pour but de pénaliser les héritiers. Elle est conçue plutôt comme une menace ou une incitation à faire respecter par les héritiers l'obligation de publication. Pourtant, compte tenu de l'exemple français il serait difficile de compter sur le succès de cette mesure au Japon.

(c) Mesure de facilitation : publicité d'héritier

Comme mesure de facilitation de la publicité, la réforme a créé un nouveau type de publicité lors du décès du titulaire du droit de propriété immobilière, nommé « publicité d'héritier ». Le nouvel article 76-3 dispose comme suit :

« La personne qui est tenue d'effectuer la publicité du transfert de propriété par la succession, conformément à l'alinéa 1^{er} de l'article précédent, peut notifier au bureau de la de publicité foncière que la succession s'était ouverte à l'égard de la propriété publiée et qu'elle est l'héritier du propriétaire publié.

Une personne qui a fait la notification conformément aux dispositions de 1^{er} alinéa de cet article est réputée avoir rempli son obligation de publier l'acquisition de propriété par la succession prescrite au 1^{er} alinéa dudit article.

40) <https://archives.assemblee-nationale.fr/10/cri/1996-1997-ordinaire1/100.pdf>, p. 15.

Dès réception de la notification conformément aux dispositions de l'alinéa 1^{er} de cet article, l'officier du bureau de la publicité foncière peut d'office ajouter, à la publicité de la propriété, l'information à cet effet ainsi que le nom et l'adresse de la personne qui a fait la notification et d'autres éléments prévus par l'ordonnance du ministère de la Justice. »

Cette nouvelle « publicité d'héritier » ne donne pas de renseignements sur la part successorale mais elle constate que le propriétaire publié est mort et que celui qui a rempli cette formalité est l'héritier des biens immobiliers du défunt. Ce n'est pas une publicité pour opposabilité, mais celle pour information.

Lors du décès du titulaire du droit de propriété immobilière, les héritiers sont obligés d'accomplir un des trois types de publicité (publicité de la part successorale, celle du partage ou celle d'héritier) au plus tard trois ans après le décès.

La raison pour laquelle la publicité d'héritier a été créée est que « l'obligation de publicité de succession étant une mesure nouvelle et exceptionnelle, il est préférable de créer une méthode simplifiée pour remplir cette obligation. C'est la raison pour laquelle la nouvelle loi introduit un système de publicité d'héritier qui peut avoir l'effet de remplir l'obligation de succession »⁴¹⁾. Pour la notification au bureau de la publicité, il suffit de présenter l'état civil de l'héritier qui prouve le lien entre le défunt et celui qui a fait la notification. Lors de la notification, on n'a ni à chercher les autres successibles, ni à déterminer leurs parts successorales.

Selon l'explication d'un agent du ministère de la Justice, « supposons le cas où il y a trois héritiers, soit A, B et C, et parmi eux seul A a procédé à cette

41) Compte-rendu de la 23^e réunion, p.3 (<https://www.moj.go.jp/content/001340264.pdf>). Arai, op. cit., p.245 ; Shichinohe, op. cit., p.175 ; Matsuo, op. cit., p.111 ; Yamanome, op. cit., p.100.

notification. Dans ce cas, bien sûr, c'est le nom de A qui apparaîtra dans la publicité. Si bien que B et C sont réputés n'avoir pas rempli leurs obligations de publicité et donc susceptibles d'être sanctionnés par l'amende civile.⁴²⁾ »

(d) Publication obligatoire du changement d'adresse des titulaires du droit de propriété immobilière

Pour renforcer la fonction informative de la publicité foncière, la réforme a rendu la publicité du changement d'adresse du titulaire du droit de propriété foncière obligatoire. Lorsque le propriétaire des biens immobiliers change d'adresse, il est tenu de le signaler au bureau de la publicité foncière, et s'il ne le fait pas, il sera puni d'une amende civile allant jusqu'à 50 000 yens⁴³⁾.

Pourtant, il me semble que c'est plutôt le bureau de la publicité qui prend initiative pour changer l'adresse, selon le mécanisme suivant. Lorsque le propriétaire des biens immobiliers fournit au bureau de publicité foncière des informations d'identification personnelle, y compris la date de naissance, le bureau référera périodiquement ces informations au Réseau national de registre de résidence (*Juki-net*) pour obtenir les informations de changement d'adresse, puis le bureau demandera au propriétaire s'il est d'accord pour changer d'adresse. Le bureau de la publicité foncière procédera alors au changement d'adresse, sauf refus par le propriétaire. Le refus est possible lors que le propriétaire a la volonté de cacher le changement d'adresse, par exemple, par crainte de violence conjugale⁴⁴⁾.

Cette nouvelle obligation et la sanction d'amende civile ne semblent pas s'appliquer aux publications déjà effectuées, parce que avant la réforme de 2021 l'information d'identification sur le titulaire du droit de propriété n'avait pas à être fournie au bureau de la publicité. Elles sont réservées aux

42) Compte-rendu de la 16^e réunion, p.38 (<https://www.moj.go.jp/content/001330728.pdf>).

43) Arai, op. cit., p.248 ; Shichinohe, op. cit., p.181. ; Yamanome, op. cit., p.86.

44) Arai, op. cit., p.249; Yamanome, op. cit., p.98.

nouvelles demandes de publication à partir de la réforme.

La publication obligatoire du changement d'adresse s'applique aussi aux cas où les titulaires du droit de propriété sont les personnes morales. Dans ce cas, les personnes morales doivent fournir le numero d'immatriculation au Registre du Commerce et des Sociétés lors de l'accomplissement de la publicité foncière. Si elles changent d'adresse, elles sont déjà obligées de notifier le changement de l'adresse au Registre, qui est sous l'autorité du ministère de la Justice. En conséquence, le bureau de la publicité peut changer l'adresse des personnes morale sans notification qui est nécessaire en cas de changement d'adresse des personnes physiques. Il s'agit d'une extension du rôle du service de la publicité foncière.

(e) Mise en doute de l'efficacité du nouveau système et nécessité de la mobilisation des experts judiciaires

Reste à savoir si cette obligation sera bien respectée par les héritiers. Il nous semble que la réponse serait plutôt négative. En effet, depuis 2009, la loi sur la terre agricole a imposé aux héritiers des terres agricoles l'obligation d'information de la mort du titulaire auprès de la commission agricole communale. Le défaut de notification aurait pu être puni par l'amende civile. Pourtant, jusqu'à nos jours, cette obligation n'est pas bien respectée et l'amende civile n'a pas démontré son efficacité.

L'obligation ne fonctionne pas automatiquement. Pour que l'obligation soit bien respectée, il faut les interventions des experts juridiques. En droit français, « les notaires sont tenus d'informer le requérant, soit héritier, donataire ou légataire, de l'obligation, qui lui est imposée par le décret du 4 janvier 1955, de faire constater dans une attestation notariée toute transmission ou constitution par décès de droits réels immobiliers » (alinéa 4 de l'Article 69). Ce constat nous amène à l'interrogation. Est-ce que le droit japonais prend conscience des fonctions des experts juridiques dans le cas du règlement des successions ?

Au Japon, ce n'est pas le notaire mais le *shihō-shoshi* qui est chargé de la publicité foncière. A mon avis, pour que la publication obligatoire des successions soit correctement effectuée, la mobilisation des *shihō-shoshi* est pratiquement indispensable. Le problème est que la loi de la publicité foncière du Japon a très peu de dispositions, en réalité une seule, sur le rôle du *shihō-shoshi*.

B. « Abandon » du droit de propriété foncière ou demande du transfert de la propriété foncière à l'État

L'abandon volontaire du droit de propriété immobilière a beaucoup attiré l'attention du public et du monde politique ces dernières années au Japon. En effet, au sein du monde rural japonais, les biens immobiliers étaient considérés jusqu'à la fin du 20^e siècle, comme des sources des richesses à transmettre aux générations futures. Même les forêts sans rentabilité directe avaient une valeur potentielle importante, dans l'hypothèse de leur transformation en futur site de loisir ou terrain de golf. Pourtant, ils sont aujourd'hui souvent perçus comme des fardeaux. Dans les territoires en décroissance économique et démographique durable, les propriétaires immobiliers sont disposés à abandonner volontairement leurs terrains afin d'éviter les frais et la responsabilité de leur entretien.

L'abandon volontaire du droit de propriété est, tant en droit japonais qu'en droit français, un acte par lequel une personne physique ou morale, propriétaire ou indivisaire, renonce à son droit de propriété sur un bien, souvent afin d'éviter des charges et des responsabilités⁴⁵⁾. En cas de biens

45) Shunichiro Koyanagi, « *Chukan shian ni okeru tochi Shoyuuken no hoki : saigo no shudan toshite no ninka sei* (L'abandon du droit de propriété foncière dans le projet intérimaire: dernière mesure pour l'attribution à l'État sous le système d'autorisation) », *Jurist*, n° 1543, 2020, p. 65 ; Shunichiro Koyanagi, « *Tochi shoyuuken*

immeubles, l'alinéa 2 de l'article 239 du Code civil japonais prévoit que « les immeubles qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État ». Si le propriétaire abandonne son immeuble, l'immeuble devient sans maître et pourrait appartenir à l'État⁴⁶⁾.

Créer des dispositions législative sur ce point était une des priorités majeures dans l'élaboration de la réforme de 2021. Même la décision de la réunion interministérielle de 2018 a évoqué la nécessité d'une nouvelle mesure. Nous allons aborder, dans un premier temps, la situation en droit français (a), dans un deuxième temps, l'état actuel du droit japonais (b), avant d'analyser le nouveau système introduit par la réforme de 2021 (c).

a. Aperçu du droit français

Deux méthodes existent pour l'abandon du droit de propriété foncière en droit français : l'abandon par le Code général des impôts (CGI) et celui par le Code civil.

(a) Abandon par le Code général des impôts

D'abord, en vertu de l'article 1401 du Code général des impôts, « Les propriétaires de terres vaines et vagues, landes, bruyères et terrains habituellement inondés ou dévastés par les eaux peuvent s'affranchir de

no hoki : housei shingikai ni okeru shoukei shutoku seido no teian (L'abandon du droit de propriété foncière : proposition du système de transmissions à l'État par la commission législative) », *Tochi sogo kenkyu*, 28 (4), 2020, p. 74.

46) Boissonade, rédacteur du projet de Code civil pour l'empire du Japon a énoncé qu'« il y a, du reste, des choses sans maître que la loi ne permet pas d'acquérir par occupation, de peur qu'elles ne donnent occasion à des violences ou à des surprises; ce sont les parties du sol qui n'ont jamais été occupées ou qui sont abandonnées volontairement, et les successions en déshérence, c'est-à-dire laissées par des défunts qui n'ont pas d'héritiers: la loi en attribue immédiatement la propriété à l'État, sans aucun acte d'apprehension ou d'occupation de sa part, sans même qu'il connaisse que son droit est ouvert. » (G. Boissonade, *Projet de Code civil pour l'Empire du Japon : accompagné d'un commentaire. Tome I, Droits biens*, nouvelle édition, 1890, n° 39).

l'imposition à laquelle ces terrains sont soumis s'ils renoncent à ces propriétés au profit de la commune dans laquelle ils sont situés » (BOI-IF-TFNB-10-20, 460). La déclaration détaillée de l'abandon est faite par écrit, à la mairie de la commune, par le propriétaire ou par un fondé de pouvoir spécial.

« La déclaration d'abandon opère transfert immédiat de la propriété de ces parcelles à la commune sans que celle-ci puisse s'y opposer. Cette déclaration n'ayant pas une forme authentique, elle ne peut être publiée en l'état. En conséquence, la procédure à mettre en œuvre est la suivante :

- lorsque l'abandon ne porte que sur une fraction de parcelle, et à défaut de production d'un document d'arpentage, un croquis foncier est dressé par le géomètre-cadastre et publié au service de la publicité foncière afin d'attribuer une référence cadastrale à la portion de territoire objet de la mutation » (*supra*, 490).

Le Conseil d'État émet cependant des conditions strictes sur les modalités de cet abandon, en décidant que « ne peuvent, par ailleurs, faire l'objet d'un abandon à la commune, en vertu de l'article 1401 du CGI, que les terrains ne comportant aucun aménagement particulier de nature à les rendre propres à un usage agricole, industriel, commercial ou à des fins d'habitation. » (CE, arrêt du 18 juin 1965, n° 58749, RO, p. 373).

(b) Abandon par le Code civil

La deuxième méthode est l'abandon volontaire du droit de propriété par le droit commun. En droit français, la doctrine du 19^e siècle a considéré l'abandon volontaire du droit de propriété foncière comme un événement rare mais admissible. Selon Demolombe, « L'abandon d'un immeuble *pro derelicto* est d'ailleurs difficilement supposable ; toutefois, si cette hypothèse se présentait, ce serait encore à l'État que l'immeuble désormais sans maître appartiendrait. »⁴⁷⁾. Laurent, quant à lui, a dit que « le principe des articles

47) Charles Demolombe, *Cours de Code Napoléon*, tome XIII, Traité des successions

539 et 713 s'applique aux immeubles quand il y en a de vacants, ce qui ne peut guère arriver que dans les grandes calamités, la peste ou la guerre, et alors même l'État succéderait par droit de déshérence. Pour qu'il y ait lieu à l'application du principe, il faut supposer qu'un propriétaire abandonne un immeuble dans l'intention de ne l'avoir plus ; ce qui n'arrivera guère dans nos sociétés modernes où les hommes sont si avides de propriété. »⁴⁸⁾. Aujourd'hui, Professeur Reboul-Maupin explique que « le propriétaire a le pouvoir de librement disposer de son bien : il peut le vendre, le détruire, ou bien l'abandonner. On parle alors d'*abusus*. Cette prérogative touche à l'essence même du droit de propriété »⁴⁹⁾.

Le sort de biens immobiliers abandonnés est réglé par l'article 713 du Code civil qui dispose actuellement que « Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés » (alinéa 1). Lorsque la commune ainsi que l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre renoncent à ce droit, la propriété est transférée en plein droit à l'État ou au Conservateur de l'espace littoral et des rivages lacustres, etc. (alinéa 3).

Si le propriétaire abandonne, par son acte unilatéral, le droit de propriété d'un terrain, il devient un bien sans maître et l'acquisition par les communes/EPCI ou, à défaut, par l'État/le CELRL/le CREN du bien sans maître proprement dit s'effectue de plein droit.

(c) Arrêt de la Cour de cassation

L'arrêt du 5 novembre 2015 de la Cour de cassation, 14-20.845, publié au bulletin, attire l'attention. Dans cette affaire, les propriétaires d'une falaise qui a causé des dommages ont fait grief à l'arrêt d'une cour d'appel de les

1, 2. éd., 1862, n° 17 ter.

48) François Laurent, *Principes de droit civil*. Tome 6, 1871, n° 39.

49) Nadège Reboul-Maupin, *Droit des biens*, 8^e édition, 2020, n° 254.

condamner à payer des dédommagements aux voisins. Le propriétaire a soutenu, dans son moyen de pourvoi en cassation, « que les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent, et notamment le droit de les abandonner ; qu'en déniaut aux consorts Y... le droit d'abandonner leur droit de propriété sur les rochers litigieux, la cour d'appel a violé l'article 537 du code civil ».

Pourtant, la Cour de cassation a jugé, à ce propos, que « mais attendu, d'une part, que, les consorts Y... ne s'étant prévalus d'aucun acte manifestant sans équivoque leur volonté de renoncer à leur droit de propriété et n'ayant pas invoqué les conditions dans lesquelles la falaise aurait pu, dans ce cas, devenir sans maître, le moyen est nouveau, mélangé de fait et de droit, et partant irrecevable ».

Selon le commentaire du professeur Périnet-Marquet, « la Cour de cassation considère que l'abandon de propriété est possible dès lors que le propriétaire se prévaut d'actes manifestant sans équivoque sa volonté de renoncer à son droit... [Mais] on voit d'ailleurs mal comment un droit général d'abandon pourrait être ouvert aux propriétaires. L'admettre conduirait l'État ou les collectivités territoriales à se retrouver encombrés de biens à valeur négative ou dérisoire »⁵⁰⁾.

b. Abandon des immeubles en droit japonais avant la réforme de 2021

(a) Code civil japonais

Pour l'abandon du droit de propriété foncière, il n'existait que la méthode par le Code civil en droit japonais, car il n'y avait pas de législation similaire à l'article 1401 du Code général des impôts au Japon.

Or, le Code civil japonais est évidemment sous l'influence du Code civil

50) Hugues Perinet-Marquet, « Chronique Droit des biens », La Semaine Juridique Edition Générale n° 15, 11 Avril 2016, doct. 446, n.3. ; L. Neyret et N. Reboul-Maupin, Chronique Droit des biens, juin 2015-juin 2016, Recueil Dalloz, 2016, p.1779.

français, en ce qui concerne l'abandon de l'immeuble. D'abord, le droit de disposer les choses est considéré comme l'essence du droit de propriété. Ensuite, l'article 239 du Code japonais dispose, dans son 1^{er} alinéa, que « La propriété des meubles sans maître s'acquiert par la possession exercée avec l'intention de les faire siens » et, dans son 2^e alinéa, que « les immeubles sans maître appartiennent au fisc »⁵¹⁾, ce qui est presque identique à l'article 713 du Code civil français avant les modifications apportées depuis 2004 (« les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État. »).

Alors, la question se pose de savoir s'il est possible d'abandonner des biens immobiliers et de les faire appartenir à l'État en vertu de cet article.

(b) Difficultés liées à la publicité foncière

Dans la pratique, l'abandon des biens immobiliers rencontrait des difficultés liées à la publicité foncière, surtout dans son principe de « demande conjointe » des droits immobiliers. En droit japonais, ce principe a pour but d'assurer l'exactitude de la publicité foncière. Comme nous l'avons déjà évoqué, la demande pour la publicité de l'acquisition de la propriété par la vente doit être faite conjointement par le vendeur et l'acheteur⁵²⁾, en d'autres termes conjointement par celui qui a perdu le droit immobilier et celui qui l'a acquis. Si ce principe s'applique au cas de l'abandon du droit de propriété, l'État peut être

51) L'origine directe de l'article 239 du Code civil japonais était le 2^e aliéna de l'article 24 de l'ancien Code civil japonais préparé par Boissonade qui disposait que « Les immeubles qui n'ont pas de propriétaire et la succession de ceux qui meurent sans héritiers appartiennent de droit à l'État. ». Boissonade a expliqué que « lorsque les choses abandonnées sont des immeubles (ce qui est rare), la propriété en est acquise immédiatement à l'État; il en est de même des successions en déshérence ou de ceux qui meurent sans héritier (v. art. 23, 2^e alinéa.). » (*Code civil de l'Empire du Japon: accompagné d'un exposé des motifs*, Tome 2, 1891, p.36).

52) En droit français, c'est l'intervention du notaire qui assure l'exactitude de la publicité foncière. Faute de l'intervention des experts juridiques, le principe de « demande conjointe » est très important en droit japonais.

considéré comme l'acquéreur de la propriété. Donc, le titulaire du droit de propriété ne peut faire la radiation de son droit de propriété mais doit demander au service de la publicité foncière la publicité du transfert (en vertu du 2^e alinéa de l'article 239 du Code japonais) de son droit à l'État, ce qui ne peut être effectué sans la coopération de l'État. Sans la coopération de l'État lors de la publicité foncière, le titulaire reste toujours sur le fichier immobilier comme propriétaire et la taxe foncière lui sera imposée.

(c) Jurisprudence négative à l'abandon

Si l'État ne coopère pas à la demande de la publicité foncière, la personne qui envisage de renoncer à la propriété foncière peut intenter une action en justice pour obtenir la coopération de l'État. Cependant, cette action n'était pas efficace selon les précédents judiciaires. Dans un arrêt en date du 21 décembre 2016 de la Cour d'appel de Hiroshima (division de Matsue), le demandeur a soutenu que l'État est obligé de coopérer dans la publicité du terrain abandonné, parce qu'il est propriétaire de plein droit en vertu de l'alinéa 2^e de l'article 239 du Code civil. En espèce, le demandeur était *shihoshosi*, expert juridique de la publicité foncière, et souhaitait abandonner le droit de propriété d'une forêt afin de ne plus en supporter les frais d'entretien. Ce n'était pas une affaire poursuivant l'intérêt personnel du demandeur, mais plutôt une expérimentation pour tester ou contester la politique de l'État qui refusait de recevoir les terrains. Pourtant, la Cour d'appel a estimé que l'acte d'abandon volontaire du droit de propriété de la forêt par le demandeur était nul, parce qu'il constituait un abus de droit pour la raison que le demandeur avait la volonté d'imposer la charge et la responsabilité d'entretien de la forêt à l'État afin d'assurer son profit personnel. Tant que l'abandon est nul, l'État n'est ni propriétaire de la forêt ni chargé de coopérer dans la publicité du transfert du droit de propriété de la forêt. En tant que commentateur de cet arrêt⁵³⁾ dans un service internet juridique, j'ai eu l'occasion de prendre contact avec le demandeur pour

savoir s'il avait l'intention d'interjeter un appel (ou pourvoi en cassation appel) contre cet arrêt auprès de la Cour suprême. La réponse fut négative. Le demandeur m'a personnellement expliqué qu'il serait inefficace et ajouté que les juges semblaient être très réticents à bouleverser la situation actuelle.

c. Nouveaux système pour les terrains inutiles pour le propriétaire

(a) Echec d'une disposition sur l'abandon volontaire du droit de propriété

Au cours de l'élaboration du projet de loi pour la réforme de 2021, le ministère de la Justice a essayé de préciser les cas dans lesquels l'abandon de la propriété foncière par manifestation de la volonté peut avoir effet, puis de dresser une liste des actes qui ne constitue pas l'abus de droit. Il a aussi proposé d'insérer dans le Code civil une nouvelle disposition selon laquelle « les actes d'abandon volontaire du droit de propriété foncière qui ne sont pas énumérés sur la liste sont nuls »⁵⁴⁾. Pourtant, dans une réunion pour l'élaboration du projet de loi, certains universitaires ont exprimé de fortes critiques, en évoquant qu'une telle disposition ne pourrait pas se concilier avec l'efficacité de l'abandon des biens mobiliers. Si on limite le droit d'abandonner les biens immeubles, il serait naturel de créer une disposition pareille sur les biens mobiliers, mais cela pourrait bouleverser le système actuel qui reconnaît largement les abandons des biens mobiliers⁵⁵⁾.

La jurisprudence et la doctrine ont admis dorénavant que l'abandon de la propriété foncière était admissible en principe, mais inadmissible en cas d'abus de droit. C'est une position de « possibilité en principe et impossibilité

53) L'arrêt du 21 décembre 2016 de la Cour d'appel de Hiroshima (division de Matsue), obs. Shunichiro Koyanagi, http://lex.lawlibrary.jp/commentary/pdf/z18817009-00-031511658_tkc.pdf

54) Compte rendu de la 16^e réunion, p. 2 (<https://www.moj.go.jp/content/001330728.pdf>).

55) Supra., p.12

en exception ». Cependant, si le Code civil établissait la disposition selon laquelle l'abandon du droit de propriété foncière n'était pas admissible sauf dans certains cas énumérés, cela aurait pour effet de renverser le principe et de créer une nouvelle règle inversée de « impossibilité en principe et possibilité en exception ». Face aux critiques, le ministère de la Justice a renoncé à son projet d'insérer un nouvel article sur le principe de l'inadmissibilité d'abandon des biens immobiliers⁵⁶⁾.

(b) Nouveau système : Transfert du droit de propriété à l'État

Finally, le ministère de la Justice a décidé d'élaborer un projet de « loi relative au transfert au Trésor public des biens fonciers en provenance de successions », en vue de créer un système similaire à une sorte de contrat de donation. Le Parlement l'a adopté en 2021.

L'article 1^{er} de cette loi prévoit que « Compte tenu de l'augmentation du nombre de terrains de propriétaire(s) inconnu(s) (des terrains dont les propriétaires ou les indivisaires ne peuvent être connus ou identifiés même après avoir fait des efforts raisonnables), cette loi a pour but de réduire le nombre de terrains de propriétaire(s) inconnu(s), en établissant un système selon lequel le propriétaire foncier demande au ministre de la Justice d'accepter le transfert de la propriété du terrain, et si certaines conditions sont remplies, le ministre accepte cette demande et le droit de propriété foncière concerné sera transmis à l'État. »

Dans le nouveau système, trois conditions doivent se réunir pour demander un transfert de propriété foncière : celle sur le demandeur, celle sur le terrain concerné, et celle sur les frais. La demande doit s'adresser à l'office local du ministère de la Justice, dont la principale division est le bureau de la publicité foncière⁵⁷⁾.

56) Compte rendu de la 19^e réunion, p. 2 (<https://www.moj.go.jp/content/001335058.pdf>).

57) Arai, op. cit., p.231.

(c) Condition portant sur le demandeur

Une demande du transfert de propriété d'un terrain ne peut être faite que par une personne qui a acquis le terrain par succession (une personne qui a acquis le terrain par legs s'adressant aux successibles est incluse). Le nouveau système est conçu comme un remède pour soulager le fardeau de ceux qui ont acquis le terrain, sans sa volonté claire.

Dans le cas d'un terrain indivis, la demande doit être faite conjointement par tous les autres indivisaires. Si le terrain est acquis par la vente, l'acheteur ne peut effectuer la demande. Cependant, les héritiers des acheteurs peuvent faire la demande. En cas d'acquisition par l'achat en indivision, si un des indivisaires est mort, les héritiers du défunt peuvent faire la demande conjointement avec les autres indivisaires-acheteurs (qui n'ont pas de qualité d'acquisition par la succession).

(d) Condition portant sur le terrain concerné

La deuxième concerne le terrain. A ce propos, il existe deux conditions : celles de recevabilité et celles d'acceptation. Si la demande ne remplit pas les conditions de recevabilité, elle sera rejetée sans l'examen du fond. En revanche, les conditions d'acceptation seraient examinées au cas par cas considérant les circonstances.

Comme condition de recevabilité, le terrain concerné ne peut être l'un des cinq types de terrains suivants. S'il correspond à l'un des cinq, le terrain est considéré comme « excessivement coûteux et difficile à administrer » et la demande sera rejetée : 1° terrain sur lequel existe un bâtiment ; 2° terrain sur lequel une sûreté ou un droit à des fins d'utilisation a été constitué ; 3° terrain servant comme un passage ou terrain utilisé par d'autres ; 4° terrain contaminé par des substances dangereuses spécifiées par la loi sur les contre-mesures en matière de contamination des sols ; 5° terrain dont les limites ne sont pas clairement définies ou terrain sur lequel existe un différend quant à l'existence ou l'étendue de la propriété.

Comme condition d'acceptation, des appréciations de circonstances au cas par cas seront faites pour savoir si le terrain a un caractère excessivement coûteux ou difficile à administrer. Lorsque le terrain correspond à l'un des types énumérés ci-dessous, la demande ne peut être acceptée; 1° terrain comportant des falaises (dont les critères relatifs à la pente, la hauteur et d'autres éléments seront précisés par le décret du Cabinet); 2° terrain où il y a des structures, des véhicules, des arbres ou d'autres objets tangibles qui rendent l'administration du terrain difficile; 3° terrain où il existe des objets tangibles sous le sol qui ne peuvent pas être gérés ni éliminés d'une manière ordinaire; 4° terrain spécifié par le décret du Cabinet comme étant un terrain qui ne peut être administré ou aliéné dans le cours normal des choses pour la raison qu'il y a un différend avec le propriétaire du terrain adjacent; 5° en plus de ceux qui précèdent, le terrain précisé par le décret du Cabinet comme des terrains dont l'administration exige des coûts ou des efforts excessifs.

(e) Condition portant sur les frais

La troisième condition est le paiement des frais d'administration. Lorsque le ministre de la Justice, après l'examen des conditions, accepte l'a demande, le requérant doit payer une somme équivalente au coût de gestion du terrain pendant 10 ans, calculée en tenant compte du coût de gestion standardisée selon la nature du terrain. Les détails seront fixés par un décret du Cabinet. Selon l'estimation du gouvernement, énoncée lors des débats au sein du Parlement, les frais nécessaires s'élèveront 800 milles yens(600 euros) pour le terrain à usage résidentiel de 200 mètre carré.

Comme décrit ci-dessus, les conditions sont extrêmement strictes. Les seuls terrains qui peuvent remplir toutes ces conditions seraient probablement les terrains nus et utilisables pour la construction des résidences. Pourtant, de fait même qu'on peut vendre ce type de terrain sans grande difficultés, il est peu probable qu'on utilise ce nouveau système.

Conclusion

La réforme de 2021 constitue sans aucun doute une étape importante dans la lutte contre le désordre foncier en droit japonais.

Trois acteurs interviennent dans les mesures visant à prévenir l'augmentation du nombre de terrains de propriétaire(s) inconnu(s) : les autorités administratives, les experts juridiques et les propriétaires fonciers. La réforme de 2021 a opté pour le renforcement du rôle des autorités administratives, en particulier des bureaux compétents pour la publication foncière.

Tout d'abord, lors de la publicité des successions, le bureau de la publicité foncière obtiendra, de la mairie, des informations sur le décès du propriétaire, ensuite les utilisera pour contacter les héritiers et incitera ces derniers à publier leurs acquisitions des biens immobiliers. Lorsque les héritiers ne remplissent pas leurs obligations de publication, le bureau de la publicité foncière en informe le tribunal et les héritiers sont sanctionnés par une amende civile.

Le rôle traditionnel du bureau de la publicité foncière était de traiter les demandes pour la publication précisément. Il s'agissait, pour ainsi dire, d'un office passif. En revanche, après la réforme, le bureau de la publication foncière jouera un rôle proactif. La fonction de la publicité foncière est renforcée en tant que point de départ pour les informations foncières. Dans le cadre de l'abandon de la propriété foncière, l'office local du ministère de la Justice examinera la demande du requérant, car un service important de l'offices local est le bureau de la publicité foncière, qui possède des informations sur les biens immobiliers.

La réforme de 2021 n'a pas renforcé significativement le rôle de la profession juridique. En droit français, lorsque le notaire intervient dans le règlement de la succession, il est tenu d'informer les héritiers sur leur obligation de

publication de la succession. Le droit japonais ne le fait pas. L'intégration efficace des professionnels juridiques dans la législation foncière est un défi futur pour le droit japonais.

(This work was supported by JSPS KAKENHI Grant Number JP19H00573 and 19K01267.)

Remerciement: Je remercie Sophie Buhnik-Keren, chercheuse associée à l'Institut français de recherche sur le Japon à la Maison franco-japonaise, pour les propositions et corrections apportées à mon texte.