

1. - STATUT FONCIER

LA RÉFORME DES TERRES COLLECTIVES DE TUNISIE

1^{re} PARTIE

Les Précédents — Le Décret Beylical du 23 novembre 1918

I

GENERALITES

La mise en valeur du sol — surtout si on veut l'entreprendre selon les procédés modernes de culture — exige impérieusement l'assainissement préalable du régime foncier, car on ne peut rien construire de solide sur des fondations mouvantes. L'homme, en effet, n'accepte pas de consacrer son énergie et ses capitaux à l'amélioration d'un fonds litigieux. C'est là une vérité évidente.

Nous avons dit ailleurs (1) l'état de complexité et de confusion extrêmes dans lequel végétait le régime foncier de la Régence à l'installation des Français. Cette situation rendait nécessaire une réforme qui, il faut le reconnaître, ne posait pas un problème entièrement nouveau : l'expérience acquise en Algérie avait montré les écueils à éviter. Mais il fallait agir au plus vite pour couper court aux manœuvres spéculatives toujours très actives à la veille d'une réforme et susceptible de compliquer encore davantage le régime foncier local (2).

L'objectif recherché par le Gouvernement fut partiellement atteint par la « loi foncière » du 1^{er} juillet 1885 (3). Nous n'insisterons pas sur les mérites de cette loi, car nous sortirions du cadre de cette étude. Nous dirons seulement pour fixer les idées que ce texte, en instituant le système de l'immatriculation foncière en Tunisie, a permis à tous ceux qui voulaient s'adonner à la culture du sol d'y consacrer leurs soins avec le maximum de sécurité.

Mais le champ d'application de ce texte était implicitement limité aux fonds de terre déjà appropriés privativement. En effet, le Tribunal Mixte, en ordonnant l'immatriculation d'un fonds de terre au Livre Foncier, ne fait que constater la préexistence du droit de propriété privée y afférent. Mais il n'est pas habilité à créer ce droit ou à le « constituer » — suivant l'expression consacrée — dans les terres encore détenues collectivement.

Or, il existait en Tunisie des « terres collectives » occupées par des tribus continuant à vivre sous le régime du nomadisme ou du collectivisme agraire. La sociologie (4) nous enseigne que le nomadisme et le collectivisme agraire ne sont que des étapes conduisant progressivement l'humanité au stade de l'« appropriation privée ». On se trouvait donc en présence de groupements manifestement retardés dans leur évolution sociale.

Les causes de ce retard ?

Trois sont essentielles :

Nous citerons :

— tout d'abord, le CLIMAT (5), qui, par la rareté et l'intermittence des pluies, entretient, aux confins du Sahara, l'aridité du sol et voue les tribus au nomadisme en empêchant l'éclosion spontanée d'un régime agricole fixe et permanent;

— puis l'INSECURITE, qui régnait en Tunisie avant l'installation des Français et qui, faute d'une police organisée et efficace, favorisait, aux époques de grande sécheresse, les conflits entre tribus pour l'occupation des terrains de parcours,

(1) « Les Terres Collectives en Afrique du Nord ». Imp. La Presse — 1948.

(2) C'est ainsi qu'en Algérie, la loi du 16 juin 1861 a dû, dans l'intérêt de l'ordre public, valider les droits irrégulièrement acquis avant sa promulgation.

(3) Christian BIROT : « L'Immatriculation Foncière en Tunisie et au Maroc ». Bulletin trimestriel de la Société de Législation comparée, Juillet-septembre 1948.

(4) Ch. LETOURNEAU : « L'Évolution de la Propriété ». — Pierre HUBAC : « Les Nomades » (Collection « La Vie dans l'Histoire »).

(5) E. F. GAUTHIER : « Le Sahara » (Payot, 1946).

— et enfin, le FAIT du PRINCE, qui était à l'origine de la constitution des « terres de Kharadj », des « terres Azel » et des « terres Maghzen ». Dans toutes ces tenures, le domaine éminent avait été séquestré au profit de la Communauté Musulmane, et les tribus n'avaient conservé que le domaine utile dont elles jouissaient collectivement par le pacage ou la culture du sol.

D'éminents auteurs (6) ont nié autrefois l'existence des « terres collectives » en Afrique du Nord à l'époque de l'établissement des Français et n'ont voulu y voir que des terres où l'indivision familiale était poussée à l'extrême.

Mais cette opinion était contraire aux données de la Sociologie qui place le collectivisme et l'indivision sur deux plans nettement différents : en effet, tandis que le collectivisme précède l'appropriation privée, l'indivision lui fait suite, car elle ne constitue qu'un fractionnement du droit de propriété qui en résulte.

Par ailleurs, la différence existe même en droit strict : dans les « terres collectives », le contribuable acquiert, dès le jour de sa naissance, un droit rigoureusement égal à celui de chacun des autres communistes, mais ce droit n'est qu'un droit de jouissance inaliénable; dans les « terres d'indivision », au contraire, le co-proprétaire n'acquiert son droit qu'au décès de son auteur, mais ce droit est un droit de propriété portant sur la quote-part déterminée, en dehors de tout principe égalitaire, par la loi successorale (7).

Toutefois, dans la réalité, la démarcation n'est pas toujours facile à faire. On sait, en effet, que le droit coranique favorise le maintien de l'indivision qu'il considère comme une institution propre à renforcer la cohésion familiale. Poursuivie de génération en génération, cette pratique a rendu la situation de certains « henchirs » (8) de la Régence si inextricable que, les titres de propriété étant perdus et le rattachement à l'ancêtre commun ne se faisant plus, on se trouve dans l'impossibilité de répartir les droits entre les diverses familles vivant sur les lieux. A défaut d'un partage ancien de jouissance susceptible d'être consacré définitivement, la seule solution viable consiste alors à transformer l'indivision en une Collectivité. Mais il faut avouer que malgré sa commodité, cette transformation constitue, en fait, un phénomène de regression sociale.

Quoi qu'il en soit, la « terre collective » se reconnaissait en 1881 à des signes particuliers :

1° les occupants étaient assujettis le plus souvent à des servitudes qui les astreignaient — dans les terres de « Kharadj » et « Azel », à la culture du sol et au paiement d'une redevance foncière qui n'avait rien de commun avec l'« achour » — et dans les terres « Maghzen », à la prestation du Service Militaire;

2° la « Terre collective » échappait à l'emprise du droit coranique ne régissant que les terres déjà appropriées privativement par la vivification. Elle demeurait soumise à un droit coutumier essentiellement patriarcal et xénophobe. Il en résultait que les femmes étaient exclues de la jouissance de la « terre collective » et que, même cultivé, le sol restait frappé d'inaliénabilité. Les contribués s'efforçaient bien de mobiliser le droit de « Jeddaria » auquel ils prétendaient sur les parcelles en leur possession, mais cette pratique irrégulière était interdite et les Beys en avaient confirmé l'interdiction sur les terres « Azel » par deux décrets respectivement datés des années 1827 et 1851.

3° étrangère à l'application du droit coranique, la « terre collective » ne relevait pas de la juridiction du *cadi*, mais du Prince lui-même. Ce point est important à retenir, car il donne implicitement au contentieux tribal un caractère administratif qui justifie l'institution des Commissions Arbitrales et des Juridictions d'arbitrage respectivement créées par les décrets du 23 novembre 1918 et du 30 décembre 1935.

Bien que succinctes, ces considérations préliminaires suffisent à expliquer l'état de dénuement dont souffraient les habitants des « terres collectives » à l'arrivée des Français; l'hostilité du climat — l'imprévoyance inhérente au fatalisme musulman — l'insécurité s'attachant à la pratique du nomadisme et la fréquence des intrigues de

(6) Eugène ROBE : « Origines, formation et état actuel de la propriété immobilière en Algérie » (Challamet Rimé, 1885).

(7) Henri de MONTETY : « Une loi agraire en Tunisie » (Coneslant-Cahors, 1927).

(8) C'est le cas des Henchirs FOUKAÏA (Sousses), KSAR-ADAR et RAS-ADAR (Cap-Bon) et KHERIBA (Bizerte).

cour, qui du vivant même du Prince, opposaient ses héritiers dans des luttes fratricides avec l'appui des tribus — tout contribuait à faire régner sur ces terres une vie végétative et misérable.

La réforme s'imposait du point de vue humain.

Elle s'imposait également du point de vue économique, car, sur un territoire d'une superficie globale de douze millions et demi d'hectares, les « terres collectives » en recouvraient le quart de leur steppe envahissante.

Pouvait-on ne pas s'efforcer d'ouvrir ces terres aux bienfaits de la civilisation ?

II

HISTORIQUE DE LA REFORME

L'expérience algérienne avait mis en évidence les objectifs de la réforme.

Il fallait :

1° **SEPARER LE COLLECTIF DU PRIVATIF**, pour empêcher la dilapidation des biens communs dans le territoire occupé par les tribus, et assurer la sécurité des transactions dans le territoire Melk;

2° **FIXER DANS L'INTERET DE L'ORDRE PUBLIC LES TRIBUS SUR LEUR TERRITOIRE ANCESTRAL**, en y créant des réserves de pâturage à n'utiliser qu'aux périodes de grande sécheresse;

3° **CONFERER, SOUS LA TUTELLE DE L'ETAT, LA PERSONNALITE CIVILE AUX TRIBUS**, pour assurer leur évolution sociale et économique;

4° **FAVORISER L'EXPANSION EUROPEENNE**, seule susceptible de vulgariser les procédés modernes de culture, en la limitant toutefois aux « terres excédentaires » en vue de prévenir l'appauvrissement des tribus;

5° **DETECTER LES NAPPES AQUIFERES SOUTERRAINES** pour y créer, dans la mesure du possible, des points d'eau et provoquer ainsi la multiplication des oasis et la fixation des nomades (9);

et 6° **CONSTITUER LA PROPRIETE PRIVEE AU PROFIT DES CONTRIBUÉS.**

* * *

Mais au départ, il y avait un écueil à surmonter :

Qui — de l'Etat ou de la Tribu — devait être considéré comme propriétaire de la « terre collective » ?

En Algérie, après une controverse qui, pendant de nombreuses années, avait opposé les juristes entre eux et même suscité l'agitation des tribus, le Sénatus-Consulte du 22 avril 1863 avait fini par reconnaître aux tribus, à l'instigation des « bureaux arabes », le droit, à la propriété collective des « territoires dans elles avaient la jouissance traditionnelle et permanente ». Mais, au lendemain de la guerre de 1870, de vives critiques avaient été émises à l'égard de cette politique, qui, disait-on, avait porté gravement atteinte aux droits de l'Etat et même nui aux tribus en les empêchant de recourir, faute d'un patrimoine aliénable, à l'emprunt au cours de la grande famine de 1867 (10).

C'est sous l'influence de ces idées que l'Etat Tunisien se prétendit tout d'abord propriétaire de tout le territoire occupé dans la Régence par les tribus nomades. S'appuyant sur le principe musulman de la domanialité des terres mortes, il formula même expressément son droit dans l'arrêté du 1^{er} décembre 1881, la circulaire du 15 avril 1895 et le décret beylical du 13 janvier 1896.

Mais ce territoire n'était pas délimité et les tribus y exerçaient un droit de jouissance que l'on ne pouvait méconnaître. Pour remédier à l'insécurité des transactions et favoriser en même temps l'essor économique du pays, le décret beylical du 14 janvier 1901 :

(9) Pierre MOREAU : « Des lacs de sel aux chaos de sable. Le Pays des Nefzaouas ». Publication de l'Institut des Belles-Lettres Arabes.

(10) Rapport fait par M. WARNIER, membre de l'Assemblée Nationale, le 4 avril 1873, avant le vote de la loi du 26 juillet 1873 (Estoublon et Lefébure, Code de l'Algérie annoté, 1896, pages 395 et suivantes).

-- prescrivit la délimitation des « terres collectives » en frappant de déchéance les propriétaires qui ne feraient pas estampiller dans le délai imparti leurs titres de propriété afférents aux « enclaves melk »,

— et institua une Commission de législation à l'effet d'élaborer un projet de réforme.

* * *

Les Commissions de délimitation terminèrent très rapidement leurs travaux (11).

Mais les résultats ne furent pas heureux.

En effet :

— Les opérations furent effectuées à la hâte et sans unité d'action.

— Les enclaves melk furent levées en bloc.

— et l'équité commandait de ne pas maintenir sous déchéance les propriétaires empêchés de produire leurs titres en raison d'un motif légitime.

Ces fissures imprévues eurent le regrettable effet de compromettre dès le début le succès de la réforme entreprise.

* * *

Par ailleurs, l'accord ne put se faire au sein de la Commission de législation.

Celle-ci avait été exclusivement chargée d'élaborer un projet de réforme qui permettrait de fixer les contribués sur les terres collectives en y constituant la propriété privée à leur profit. L'Etat acceptait donc, dans l'intérêt des populations vivant sur les lieux, de céder son droit de propriété selon des modalités restant à déterminer, mais il n'avait pas entendu remettre en discussion l'existence même de son droit, sur lequel il s'était déjà nettement prononcé.

Néanmoins, la Commission de Législation crut pouvoir élargir sa compétence, et ayant fait table rase des textes régissant la matière, elle fit porter son examen sur le fond même du droit de propriété invoqué par l'Etat.

C'était vouloir rouvrir officiellement en Tunisie la querelle éclosée en Algérie un demi-siècle auparavant.

Les juristes, d'ailleurs, n'y manquèrent pas.

Prenant résolument le parti des tribus, le Président Dumas (12) estima que les terres collectives devaient être réputées « propriété indivise » de tous les contribués.

Desmé de Chavigny (13) et le Président Rectenwald (14) soutinrent au contraire les droits de l'Etat, le premier, en assimilant la terre collective de tribu à l'ancien sol du « kharadj », le second, en y voyant une terre morte de droit musulman.

Cette controverse, qui se prolongea pendant de nombreuses années, frappa de paralysie la Commission de Législation et l'empêcha de déposer le projet de réforme que le Gouvernement attendait d'elle.

* * *

Néanmoins, entre temps, les officiers des Affaires Indigènes, grâce à leur esprit réalisateur et à une persévérance digne d'éloges, avaient réussi à intéresser les nomades à la culture irriguée (15). A leur instigation, le Gouvernement édicta le décret du 23 novembre 1918, qui réglemente encore de nos jours les terres collectives situées dans les territoires militaires du Sud.

Inspiré par le Président Dumas, ce décret organise collectivement, sous la tutelle de l'Etat, l'« indivision des contribués » et l'oriente progressivement vers la propriété individuelle en la subordonnant à un apprentissage d'un délai de six ans.

A l'application, ce texte — malgré ses imperfections juridiques — aboutit à d'heureux résultats, en dépit de la grande stérilité des territoires de l'extrême sud

(11) Louis ROUSSET : « Le Statut des Terres Collectives et la fixation au sol des Indigènes de Tunisie » (Librairie Technique et Economique, 1939).

(12) DUMAS : « La population indigène et la terre collective de tribu en Tunisie ».

(13) DESME DE CHAVIGNY : « La terre collective de tribus en Algérie et en Tunisie ».

(14) RECTENWALD : « Rapport fait en 1919 à la Commission Agricole instituée par le Gouvernement Tunisien ».

(15) Pierre MOREAU : « Le Pays des Nefzaouas » (op. cit.).

tunisien. Néanmoins, contre toute logique, il ne fut pas étendu aux terres collectives du territoire civil, car le désaccord régnait toujours parmi les juristes.

Mais, en 1935, sous la pression de la crise économique qui sévissait en Tunisie depuis plusieurs années, le Gouvernement dut mettre un terme à ses hésitations, et, en s'inspirant du décret beylical du 23 novembre 1918 et du dahir marocain du 27 avril 1919, il édicta le décret beylical du 30 décembre 1935, reconnaissant implicitement aux tribus le droit à la « propriété collective » des terres qu'elles occupent dans le Territoire Civil.

Ce texte est toujours en vigueur.

Il a seulement été complété ou modifié dans certaines de ses dispositions par les décrets beylicaux du 4 août 1938, du 6 février 1940, du 4 juin 1940, du 8 mai 1947 et du 24 février 1949.

* * *

Deux textes, d'inspiration différente, régissent donc les « terres collectives » de la Régence : le premier en date, — le décret beylical du 23 novembre 1918 — est applicable au Territoire Militaire, et le second — le décret beylical du 30 décembre 1935 — au Territoire Civil.

Malgré une grande analogie, ces deux textes comportent des différences qui empêchent de les confondre.

Nous limiterons aujourd'hui notre étude au décret beylical du 23 novembre 1918, en nous attachant à mettre en évidence les imperfections que le législateur s'est efforcé de corriger en édictant le décret beylical du 30 décembre 1935.

III

ANALYSE DU DECRET BEYLICAL DU 23 NOVEMBRE 1918

1° Son idée directrice

Sous l'influence du Président Dumas, l'Etat renonce à se prétendre propriétaire des « terres collectives » qu'il considère comme des « terres d'indivision ». Néanmoins, l'intérêt même des copropriétaires, qui vivent sur un sol difficilement fertilisable, commande de les soustraire au droit commun, dont l'application entraînerait des frais disproportionnés à la valeur du fonds (16). Le but de la loi est de les soumettre à un régime qui les protège contre l'envahissement abusif des étrangers et les achemine, avec le secours de l'Etat, à la constitution de la « propriété individuelle » (référence : article 4).

2° Sa sphère d'application (réf. art. 2)

De toute évidence, ce régime spécial ne peut concerner que des immeubles où la « propriété individuelle » n'a pas encore été constituée. Le droit commun — qu'il s'agisse du droit coranique ou de la loi foncière — continuera donc de régir les immeubles déjà appropriés individuellement et notamment :

- les immeubles des agglomérations urbaines,
- les zones d'oasis, d'olivettes et de jardins,
- les terres immatriculées,
- et les terres alloties par l'Etat.

3° Représentation juridique

La pierre d'achoppement de toute indivision réside dans l'organisation de la représentation juridique qui constitue un élément indispensable à la vie économique du groupement (17).

Il est manifeste que la difficulté d'organiser cette représentation au sein d'une indivision s'accroît avec le temps, car, en se succédant, les générations multiplient les ramifications qui, à travers elles, se rattachent à l'ancêtre commun.

(16) Ce point est mis en évidence par M. WARNIER, dans son rapport du 4 avril 1873 (op. cit.).

(17) LARCHER : « Traité de Législation Algérienne » (n° 716).

Le texte, que nous analysons, résoud le problème en distinguant les indivisions d'après leur ancienneté :

a) si l'indivision remonte à deux générations au moins, les règles de droit commun lui sont applicables pour la représentation juridique (réf. article 3);

b) si l'indivision est plus ancienne, le groupement est représenté :

— par un ou deux mandataires élus, s'il comporte moins de dix chefs de famille;

— par un Conseil de Notables, s'il est plus important.

(Références : art. 3, 4 et 5).

Précisons que le Conseil des Notables groupe, en nombre impair et éventuellement sous la présidence du Cheikh du territoire, des chefs de famille désignés par le Chef du Bureau ou d'Annexe des Affaires Indigènes. Les résolutions sont prises à la majorité des voix. Les procès-verbaux sont affichés pendant huit jours. Ils peuvent être frappés d'opposition et doivent, dans tous les cas, être soumis au contrôle de l'Etat.

(Références : art. 12 et 13).

4° Les actes d'administration

Par acte d'administration, le texte vise tout acte ne comportant pas un transfert de jouissance excédant trois années; cette durée est même ramenée à six mois quand le transfert porte sur une superficie supérieure à vingt hectares. (Réf. art. 7, modifié par les D. B. du 3 août 1926 et du 9 mars 1939).

S'agissant d'actes anodins, les représentants des groupements sont autorisés à les conclure librement. Rappelons, toutefois, que les décisions du Conseil des Notables peuvent être frappés d'appel et sont soumises au contrôle de l'Etat. C'est là une disposition qui freine sans doute la liberté d'action de ce Conseil, mais qui est logique, car on ne peut attacher à ses membres qui ne sont pas élus l'autorité d'un mandat, même tacite. (Réf. art. 6 et 13, § G.)

5° Les actes d'aliénation

Le texte considère comme actes d'aliénation tous ceux qui ne rentrent pas dans la catégorie des actes d'administration.

Le législateur ayant admis que les « terres collectives » n'étaient en réalité que des « terres indivises », aucune disposition n'a été prise pour interdire systématiquement les actes d'aliénation.

Mais leur validité a été subordonnée à deux conditions :

a) Les actes d'aliénation doivent avoir été conclus avec l'assentiment des représentants du groupement.

(Réf. art. 7, modifié par le D. B. du 3 août 1926 et complété par celui du 9 mars 1939).

L'observation de cette prescription n'est imposée de toute évidence qu'aux copropriétaires groupés dans une indivision remontant à plus de deux générations. Les autres demeurent libres de céder leurs droits à leur gré, sous réserve, toutefois, de l'application de la deuxième condition.

La nullité qui sanctionne l'infraction à cette première condition est relative : elle est couverte par l'acquiescement postérieur des représentants du groupement, et, même à défaut de cet acquiescement, elle ne peut être ordonnée que sur l'avis conforme du Conseil de tutelle central (réf. art. 27).

Signalons que, depuis le décret du 9 mars 1939, les contrats dressés en violation de cette prescription doivent être saisis, dès leur production à l'Enregistrement ou en Justice.

b) Les actes d'aliénation ne peuvent être consentis à des « étrangers » sans l'autorisation préalable des Conseils de tutelle (réf. ar. 9).

Il s'agit d'une mesure de défense, destinée à protéger l'autochtone contre sa dépossession ou son appauvrissement. L'« étranger » apporte sans doute avec lui les bienfaits de la civilisation, mais, si on ne limite pas son emprise, il devient à la longue un danger social, car il accapare les terres et réduit les anciens détenteurs du sol à l'état misérable de « khammès ».

Par « étrangers », il faut entendre non seulement les « non-musulmans », mais encore les « musulmans » ou « collectivités de musulmans », n'ayant aucune attache foncière dans le caïdat considéré (réf. art. 10).

Ainsi conçue, cette discrimination n'assure qu'une protection imparfaite de l'autochtone : en effet, le musulman tunisien perd, au regard de la loi, la qualité d' « étranger » du jour où il a été autorisé à acquérir un fonds dans le caïdat. Toute facilité lui est donc faite pour étendre son emprise et accaparer les meilleures terres au préjudice des originaires de la région. Le législateur aurait mieux fait, dans ce domaine, de s'en remettre au « jus sanguinis » pour établir la discrimination recherchée : il aurait été ainsi amené à considérer comme « étrangers » les musulmans ne se rattachant pas, par un lien de filiation, à l'ancêtre éponyme de la tribu et, au moins de ce chef, le danger d'accaparement du sol se serait trouvé écarté.

Quoiqu'il en soit, l'observation de cette deuxième condition s'impose à tous les copropriétaires indivis, que l'indivision remonte à plus de deux générations ou soit moins ancienne.

Disons enfin que le respect de cette prescription est garantie par une nullité dont le caractère relatif résulte des dispositions de l'art. 27.

6° Le contrôle de l'Etat

Ce contrôle trouve sa justification dans le fait que les autochtones, qui ont été retardés dans leur évolution sociale par l'aridité de leur territoire, doivent être :

- prémunis contre leur appauvrissement,
- et orientés vers la constitution de la « propriété individuelle » avec le secours d'une technique dépassant le cadre des possibilités intrinsèques du groupement (réf. art. 14).

7° Les organismes de tutelle

L'Etat exerce ce contrôle par l'intermédiaire d'organismes de tutelle, spécialement chargés :

- de décider de l'homologation des résolutions prises par le Conseil de Notables et de statuer sur les appels dont elles ont pu être frappées. (Réf. art. 13, § G. 19.)

Ne sont donc soumis à l'obligation de cet entérinement que les actes de gestion intéressant des « Indivisions » pourvues d'un Conseil de Notables.

- de procéder aux opérations de bornage et de statuer sur les oppositions intervenues (réf. art. 11, § b — 14, § a — 18-19, § a);

- de décider des actes d'aliénation consentis à des « étrangers » et, éventuellement, de donner leur avis sur le mérite des nullités encourues du fait de l'inobservation des prescriptions du texte (réf. art. 9, 14, 19 et 27),

- et d'arbitrer les litiges fonciers (réf. art. II).

* * *

Les organismes de tutelle institués par le texte ont donc à la fois une compétence administrative et judiciaire : c'est là une atteinte portée au principe de la séparation des pouvoirs, mais il fallait à tout prix éviter aux « tribus », dont on voulait améliorer le sort, le risque de se ruiner irrémédiablement dans des procès longs et coûteux.

* * *

Le texte prévoit, pour les organismes de tutelle, un double degré de juridiction.

Au **premier degré**, nous avons les « Conseils de tutelle locaux », institués au siège de chaque Caïdat, Kahialik ou Khalifalik, à compétence étendue et se composant :

du Chef de bureau ou d'annexe des Affaires Indigènes, Président;

du Caïd, du Kahia ou du Khalifat, suivant le cas,;

du Cadi,

et de deux indigènes musulmans tunisiens lettrés, désignés par le Premier Ministre (réf. art. 14).

Pour connaître des litiges dont ils sont saisis, ces Conseils se transforment en « Commissions Arbitrales » en s'adjoignant un officier interprète et un ou deux experts d'agriculture (réf. art. 22).

Au **deuxième degré**, existe un Conseil de tutelle central, qui siège à Tunis et qui, en raison de sa double compétence, se compose de hauts fonctionnaires et de

hauts magistrats. Il décide de l'homologation des procès-verbaux dressés par les « Conseils de tutelle locaux » ou « les Commissions Arbitrales » et statue sur les appels formulés (réf. art. 19).

La composition de ce Conseil a été mise récemment en harmonie avec les réformes judiciaire et administrative intervenues dans la Régence (décret beylical du 24 février 1949).

8° Constitution de la propriété individuelle

En vue de favoriser l'évolution sociale des autochtones, le texte prévoit des mesures d'action indirecte et directe.

a) L'action indirecte :

Par « action indirecte », il faut entendre toutes les mesures qui tendent à vulgariser au sein des tribus les procédés modernes de culture.

A cet effet, l'Etat peut :

- donner son accord, par l'intermédiaire des organismes de tutelle, aux cessions consenties par les co-propriétaires indivis aux « étrangers » (réf. déjà citée);
- autoriser, même à titre privé, l'installation de fermes-écoles ou de champs d'expérience agricole (réf. art. 26),
- et exproprier comme d'utilité publique tout le territoire nécessaire à la création d'un centre de colonisation (réf. art. 25).

b) L'action directe :

Ce sont toutes les mesures qui tendent directement à la constitution de la « propriété individuelle.

L'Etat favorise :

- la fertilisation du sol aride en prenant à sa charge les travaux d'aménagement hydraulique et en subventionnant ceux entrepris, par les groupements;
- l'établissement de la « culture irriguée » qui, seule, peut se concevoir dans les régions de pluie irrégulière et insuffisante.

A cet effet, les autochtones peuvent, avec l'autorisation des organismes de tutelle, prendre à « mogharsa » des lots détachés du « territoire indivis ». Leurs droits sont transformés en un « droit individuel de propriété » si, dans un délai de six ans les mogharsistes peuvent justifier de l'existence de seize arbres fruitiers en pleine croissance par hectare de terre cultivable. (Réf. art. 8.)

IV

LES MERITES DU DECRET BEYLICAL DU 23 NOVEMBRE 1918

Telles sont les dispositions essentielles du décret beylical du 23 novembre 1918.

En les édictant, le Gouvernement s'est contenté d'inclure dans un système juridique, qui n'avait pas encore été éprouvé, les méthodes empiriques suivies par les Officiers des Affaires Indigènes pour fixer les nomades (18). Mais, de toute évidence, l'assemblage réalisé était discordant, car le droit de « propriété franche » reconnu initialement aux autochtones ne cadrait pas avec les restrictions apportées au libre exercice de ce droit.

Néanmoins — et ce fut là son grand mérite — le décret beylical du 23 novembre 1918 a permis aux officiers des Affaires Indigènes de donner à la réforme foncière qu'ils avaient déjà amorcée dans les territoires militaires du Sud, l'essor remarquable que nous lui connaissons aujourd'hui.

A notre grand regret, nous ne pouvons, dans le cadre limité de cette étude, brosser un tableau complet de l'œuvre réalisée (19).

(18) Au nombre des lotissements créés dans les territoires militaires du Sud, antérieurement à la promulgation du décret, nous pouvons citer ceux :

- de Ben-Gardane : 23 août 1895, 7 juin 1907 et 7 novembre 1914;
- de Kébill : 1er septembre 1908;
- de Bazma : 15 juillet 1908 et 22 mai 1909;
- de Douz : 23 septembre 1908 et 23 novembre 1910;
- de Djemaa : 7 février 1912, 22 mai 1912, 13 février 1913 et 17 avril 1915;
- de Bir-Pistor;
- d'El-Goléa : 1er juillet 1914 et 30 décembre 1914.

(Rapport sur les territoires militaires du Sud, en date du 24 décembre 1915).

(19) On pourra consulter avec intérêt, pour le Nefzaoua, l'étude remarquable de M. Pierre MOREAU : « Le Pays des Nefzaouas » (op. cit.).

Nous préciserons toutefois que les efforts des officiers des Affaires Indigènes se sont principalement portés :

a) sur l'apurement des terres collectives :

En 1881, les terres collectives recouvraient, dans les territoires militaires du Sud, une superficie globale d'un million d'hectares, dont la répartition était litigieuse entre les tribus nomades. A ce jour, la situation juridique de 611 propriétés, d'une superficie approximative de six cent mille hectares, a été définitivement apurée (20). Ce premier succès a manifestement contribué à donner à la réforme foncière entreprise, non seulement l'assise qui juridiquement était indispensable à sa mise en route, mais encore un climat politique favorable à son évolution ultérieure.

b) sur les installations hydrauliques :

Dans les régions de grande sécheresse, le problème inquiétant de l'eau commande celui de la sédentarisation des nomades qui ne peuvent être utilement fixés qu'à proximité des sources ou des puits.

Dès 1908, des sondages ont permis aux officiers des Affaires Indigènes de déceler dans la couche des calcaires campaniens, à une profondeur variant de soixante à quatre-vingts mètres, une nappe aquifère abondante, alimentée par les pluies tombant sur la chaîne sud du Tebaga, le Dahar et les versants Ouest des Matmata. Les forages entrepris ont abouti, malgré quelques essais infructueux, à la création d'une trentaine de puits artésiens, dont le débit total dépasse, en toutes saisons, quarante mille litres à la minute. Mais, les possibilités d'une nappe aquifère n'étant pas illimitées, on a dû arrêter en 1935 les travaux de forage pour ne pas compromettre le débit des puits déjà créés et nuire à l'irrigation des plantations tributaires.

D'après les géologues, il existerait une autre nappe aquifère plus profonde dans les calcaires turoniens. La Direction des Travaux Publics a entrepris récemment un forage de reconnaissance à 6 km. au nord de Souk-el-Biaz. Un succès permettrait de poursuivre, sur une plus grande échelle, les opérations de fixation des nomades (21).

c) sur la création de plantations :

La seule culture possible dans les régions de pluies irrégulières et de forte évaporation est la culture irriguée qui autorise la création d'oasis à proximité des points d'eau.

L'arbre qui convient le mieux au Sud Tunisien est le palmier-dattier qui pousse à l'état presque sauvage dans les « djezirat », mais qui peut être exploité rationnellement dans des palmeraies. On y rencontre aussi des oliviers, des agrumes, des abricotiers, des pêchers, des amandiers, des figuiers, des grenadiers, des pommiers, des poiriers, des cognassiers et des pistachiers.

Grâce aux nombreuses « mogharsa », consenties aux autochtones, les officiers des Affaires Indigènes ont réussi à fixer de nombreux nomades sur des lots individuels de propriété et ont, du même coup, contribué au développement intensif de la culture arbustive dans des régions particulièrement déshéritées. C'est ainsi qu'au dernier recensement officiel, le Nefzaoua comptait 700.000 palmiers — dont 70.000 de l'espèce Deglat En Nour, importés de Tozeur et de l'Oued Souf — au lieu des 160.000 qui existaient en 1883 (21).

* * *

Malgré leur brièveté, ces indications suffisent à mettre en évidence les mérites d'un décret qui, aux mains des officiers des Affaires Indigènes, s'est révélé un instrument parfaitement efficace.

Il n'en reste pas moins vrai qu'à la veille de la réforme que l'on voulait entreprendre dans le Territoire civil, il fallait rechercher un autre « système juridique » pour asseoir les « méthodes empiriques » qui avaient si bien réussi dans les territoires militaires.

En effet, le système consacré par le décret beylical du 23 novembre 1918 renfermait des erreurs qui le rendaient non seulement imparfait dans sa construction

(20) Renseignement fourni par le Service Foncier du Ministère de l'Agriculture, en mai 1948.

(21) Ces renseignements ont été puisés dans l'étude de M. Pierre MOREAU : Le Pays des Nefzaouas », op. cit.

juridique, mais encore d'une application malaisée et même dangereuse sur un territoire où les tribus étaient manifestement moins dociles que dans le Sud, quant à l'étendue de leurs prétentions.

Nous nous contenterons d'indiquer ici les plus saillantes de ces erreurs.

1° Contrairement aux données de la sociologie que nous avons déjà exposées, le décret beylical du 23 novembre 1918 a assimilé les terres collectives à des terres d'extrême indivision. La réforme a donc saisi les autochtones à un stade de civilisation qu'ils n'avaient pas encore atteint. Cette erreur de diagnostic a inévitablement entraîné des remèdes qui n'étaient pas appropriés au mal à traiter et qui risquaient de rendre, dès le départ, la réforme prématurée et incertaine.

2° L'admission de ce principe commandait logiquement de soumettre ces terres à l'empire du droit coranique, régissant en Tunisie la propriété privée non immatriculée. Dans l'intérêt même des autochtones qu'il fallait protéger contre les entreprises spéculatives des étrangers, le législateur s'y est refusé et a institué un statut spécial, restreignant considérablement l'exercice du « jus abutendi » et attribuant la connaissance du contentieux à des commissions administratives. En elle-même, cette solution n'était pas critiquable, car elle répondait à une nécessité absolue, mais on doit convenir que rien dans le système juridique choisi pour l'asseoir, ne venait la légitimer.

3° Le législateur n'a pas saisi le rôle capital que le Conseil des notables pouvait être appelé à jouer dans l'évolution de la tribu. Il en a fait un organisme inerte, chargé presque exclusivement de donner un avis platonique sur les actes d'aliénation consentis par les membres de la tribu. Il eût suffi de le doter de ressources pour le faire participer utilement, sous la conduite de moniteurs, à l'équipement de la collectivité. Dans une œuvre éducative, le maître ne doit-il pas se préoccuper d'éveiller chez l'élève le sens de l'initiative et de la responsabilité ?

4° Le décret beylical du 23 novembre 1918 a favorisé sans doute la constitution de la petite propriété individuelle, mais, dès la naissance de son droit, le petit propriétaire est livré à lui-même. Que des accapareurs de terre s'abattent immédiatement sur la région ou qu'une intempérie survienne, l'autochtone, encore insuffisamment mûri pour le rôle social qui lui a été conféré, reste sans défense, dans le silence de la loi, contre les entreprises malveillantes des spéculateurs et des usuriers.

* * *

Ces contradictions et ces lacunes présentaient dans leur ensemble un caractère de gravité qui n'a pas échappé aux juristes chargés d'élaborer le projet de réforme qui devait aboutir à la promulgation du décret beylical du 30 décembre 1935.

Dans un prochain article, nous examinerons les remèdes apportés par ce décret et nous apprécierons leur efficacité.

R. SURIN,
Juge au Tribunal Mixte Immobilier
de Tunisie.