

2. - STATUT FONCIER

LA RÉFORME DES TERRES COLLECTIVES (1)

LE DECRET BEYICAL DU 30 DECEMBRE 1935

LES PRECEDENTS DE LA REFORME

En 1935, dans l'espoir d'enrayer la crise aiguë qui sévissait en Tunisie depuis plusieurs années, il fallut, en dehors des palliatifs déjà administrés, songer à faire appel à une médication de fond, propre à mobiliser les forces vitales du pays. Le meilleur remède n'est-il pas toujours celui qui a la vertu de ranimer le mieux l'énergie fonctionnelle du malade ? L'heure n'était donc plus aux controverses stériles, auxquelles, seul, l'esprit peut trouver quelque profit, mais à l'action utile. Au reste, l'empirisme ne venait-il pas de triompher dans les Territoires Militaires du Sud avec les officiers des Affaires Indigènes qui étaient parvenus à fertiliser un sol particulièrement ingrat en y faisant sourdre les eaux souterraines ? De toute évidence, cet exemple méritait d'être suivi, pour arracher à la steppe le vaste territoire qu'elle recouvrait.

C'est donc instruit par l'expérience et stimulé par la crise, que le Gouvernement se préoccupa d'assurer la mise en valeur des terres demeurées improductives dans la Régence et notamment des terres collectives situées dans le Territoire civil. A cet effet, il réveilla de sa profonde léthargie la Commission de législation instituée par l'art. 5 du décret beylical du 14 janvier 1901 et sanctionna par le décret beylical du 20 décembre 1935 le projet de réforme qui lui fut présenté.

* * *

A priori, on est tenté de sourire quand on songe qu'une réforme, promise en 1901, n'a vu le jour qu'en 1935.

Mais gardons-nous de critiquer à la légère ce retard.

Les lois historiques ne sont pas, en effet, des lois abstraites et exactes, permettant de résoudre par de simples équations les problèmes complexes et variés que soulève la vie des groupements humains. Telle réforme qui aura parfaitement réussi en un point du globe, ne sera pas assurée du succès ailleurs si on ne l'adopte pas préalablement à la situation de fait que l'on veut assainir. Les mœurs, fruits de la tradition séculaire, ne se laissent pas bouleverser brutalement; elles opposent une force instinctive d'inertie que, seul, le rayonnement des bienfaits de la civilisation nouvelle parviendra à vaincre. Une réforme profonde, quelle que soit sa vertu, ne s'impose pas par l'autorité du texte qui l'institue, mais si elle est vraiment avantageuse, elle finit par s'insinuer progressivement dans les mœurs, l'homme étant sensible à tout ce qui améliore son bien-être. C'est là une vérité évidente : aussi le nomade ne s'improvise-t-il pas sédentaire du jour au lendemain, — il ne le devient qu'à la longue, à l'école de la sédentarisation.

Le réformateur doit donc s'ingénier, s'il veut faire œuvre utile, à écarter de son programme d'action toute mesure qui court le risque de s'avérer inopportune. Loin d'être un facteur de succès, la précipitation, en laquelle il ne faut voir qu'un dynamisme incohérent et désordonné, compromet, par la brutalité de ses a-coups, l'avenir même de la réforme. Il suffit, pour s'en convaincre, de se remémorer l'exemple particulièrement édifiant de l'Algérie.

(1) Suite à l'article paru dans le « Bulletin Economique » du mois de mai 1949.

Prudemment, le senatus-consulte du 2 avril 1863, qui constitue la charte fondamentale des « douars » algériens, avait laissé à l'Administration le soin d'émanciper les tribus à l'heure qui lui apparaîtrait la plus opportune. Mais, au lendemain de la guerre de 1870, sous la pression des économistes, qui voulaient à tout prix hâter la mise en valeur du pays, sans se préoccuper de l'incidence sociale de leur point de vue, l'Administration dut renoncer à la pondération dont elle avait fait preuve jusque-là : ce fut la ruine des tribus, qui eurent la mauvaise fortune d'être émancipées prématurément, car, victimes de leur folle prodigalité, leurs membres n'eurent plus que la ressource de devenir des « khammès » ou de se rendre dans les villes, sans même avoir fait l'apprentissage d'un métier.

* * *

On ne saurait donc reprocher au Gouvernement de la Régence d'avoir laissé mûrir la réforme avant d'en fixer le statut. L'attente était nécessaire. En effet, loin de se traduire par une carence, elle a permis, grâce à l'extension progressive du réseau routier, de créer, aux points névralgiques du territoire, des « foyers de colonisation » qui ont prêché d'exemple. Nos méthodes de culture rationnelle se sont ainsi vulgarisées. A leur contact, l'autochtone a pris lui-même conscience de son retard, et, stimulé par l'espoir du profit, il a appelé de tous ses vœux la réforme et son impatience s'est même manifestée par des anticipations qu'il a fallu freiner pour éviter, au départ, des maladres dangereuses.

Désormais, on peut dire que, partout où un colon s'est installé, le nomade s'est mis à cultiver le sol. Mais son inexpérience reste grande. Il faut, de toute évidence, le soumettre à l'apprentissage de son nouveau métier. C'est à quoi tend principalement le décret beylical du 30 décembre 1935.

* * *

Ce décret — disons-le tout de suite — n'a rien innové. Mais il a réalisé — et c'est là sa grande originalité — une synthèse parfaitement homogène des réformes précédemment intervenues au Maroc et dans les Territoires Militaires du Sud de la Régence.

Au décret beylical du 23 novembre 1918, il a emprunté ses méthodes empiriques de fixation des nomades et notamment sa formule de « mogharsa », qu'il a même étendue aux terres de culture, en y subordonnant toutefois l'éclosion de la propriété privée à l'exécution des travaux importants de vivification.

Mais c'est le dahir marocain du 27 avril 1919 qui a fourni le ciment juridique — la terre de tribu a été considérée, au départ, comme une « propriété collective », et le statut, dont elle a été dotée, établit une distinction entre les « terres excédentaires » et celles « indispensables au développement normal de la tribu ».

* * *

Depuis sa promulgation, le décret beylical du 30 décembre 1935 a subi des modifications qui ont apporté des améliorations très nettes dans le fonctionnement de ses institutions. C'était à prévoir : à l'usage, les lacunes apparaissent et entraînent inévitablement des corrections.

Quoiqu'il en soit, ces modifications n'ont altéré en rien l'homogénéité première du texte. Elles lui ont seulement donné plus de souplesse, contribuant ainsi à augmenter ses chances de succès.

II

L'ANALYSE DU DECRET BEYLICAL

du 3 décembre 1935

1. — IDEE DIRECTRICE

Le législateur cesse de considérer les « terres des tribus » comme des « terres d'indivision ».

Se ralliant aux systèmes algérien et marocain, il reconnaît implicitement aux tribus le droit à la « propriété collective » des terres qui n'ont pas encore été appropriées privativement.

Le contribute n'exerce donc lui-même sur ces terres qu'un droit de jouissance. Mais, par les mesures qu'il édicte, le législateur oriente ce droit vers sa transformation en droit de propriété privative.

(Réf. art. 1, 2, 4, 23).

2. — SPHERE D'APPLICATION

Le texte ne s'applique qu'aux terres qui n'ont pas été appropriées privativement et qui sont en la possession effective des tribus.

Sont donc exclues de son application :

- a) les terres faisant partie du Domaine de l'Etat,
— qu'elles aient été immatriculées ou non,
— et notamment les terres forestières;
- b) les terres appartenant à des particuliers, à savoir :
— les terres immatriculées à leur profit;
— celles faisant l'objet de titres estampillés par les Commissions de délimitation, en vertu du décret du 14 janvier 1901;
— les immeubles des agglomérations urbaines, les zones d'oasis, d'olivettes et de jardins;
— les terres alloties par l'Etat,
— et les terres anciennement litigieuses, où les droits privatifs ont été reconnus par un « maroudh » ou une décision judiciaire.

Notons, enfin, que le texte ne s'applique pas « aux terres sialines », dont la réglementation fait l'objet d'une législation spéciale.

(Réf. art. 5).

3. — PERSONNALITE CIVILE

Le texte n'attribue pas de plein droit la personnalité civile aux tribus, car les tribus ne sont pas toutes suffisamment évoluées pour pouvoir se servir utilement, sans un travail préparatoire, de cet instrument juridique étranger au droit coranique.

C'est là une disposition originale de la réforme tunisienne : en Algérie et au Maroc, les tribus ont toutes été dotées immédiatement de la personnalité civile.

Du point de vue pratique, la mesure prise en Tunisie se justifie pleinement. Mais, vue sous l'angle juridique, elle renferme une contradiction évidente : comment les tribus peuvent-elles être considérées comme titulaires du droit de propriété, si elles n'ont pas la personnalité civile qui seule confère aux « groupements de fait », la possibilité de devenir « sujets de droit » ?

Quoiqu'il en soit, la discrimination entre les Tribus est faite par le moyen d'une enquête administrative : si les résultats sont favorables, un décret spécial concède la personnalité civile à la tribu considérée et fixe, à titre provisoire, les limites de son territoire. Notons que cette concession n'est pas irrévocable : elle peut être retirée ultérieurement (réf. art. 3).

* * *

L'expérience a prouvé que ce régime comportait une lacune regrettable : le Gouvernement ne pouvait demander aux tribus qui n'avaient pas été dotées de la personnalité civile de prendre en charge les travaux d'équipement rural nécessaires à l'amélioration de leur sort. Allait-on laisser végéter ces tribus ou leur attribuer avant l'heure la personnalité civile ?

En édictant le décret du 29 janvier 1940, le législateur a adopté une solution intermédiaire, permettant de concéder, à titre transitoire, aux tribus non encore dotées de la personnalité civile, une personnalité restreinte, qui les autorise à prendre en charge les travaux d'équipement rural réalisés à leur profit et à accomplir les actes nécessaires à leur usage et à leur conservation.

Ainsi donc, sous l'empire de la législation actuelle, les tribus se trouvent réparties en trois catégories :

a) les tribus non encore dotées de la personnalité civile.

Bien que réputées propriétaires du territoire qu'elles occupent, elles ne constituent que des groupements de fait, frappées de « mort civile ». Néanmoins, le texte reconnaît implicitement aux contribuées la faculté d'accomplir tous les actes indispensables à la conservation du patrimoine commun, car il soumet ces actes à la ratification ultérieure du Conseil de gestion, une fois la personnalité civile régulièrement concédée à la tribu.

b) les tribus dotées de la personnalité restreinte.

L'attribution de cette « personnalité restreinte » fait naître la tribu à la vie juridique, mais ne lui confère que la capacité d'exercice précédemment définie.

La Tribu est pourvue d'un « Conseil de surveillance », dont les membres, au nombre de trois, sont désignés par l'Administration supérieure sur une liste de neuf notables présentés par le Caïd, après avis du Contrôleur Civil.

Le Conseil de surveillance délibère dans les mêmes conditions que les conseils de gestion, dont nous examinerons plus loin la composition et les pouvoirs.

Le Cheikh du territoire, ou, à son défaut, l'un des membres du Conseil désigné par le Caïd sur approbation du Contrôleur Civil, est chargé, sous le nom de « Délégué du Conseil de surveillance », de veiller à l'exécution des décisions.

Le Conseil de surveillance apparaît donc comme un organisme de transition. (Réf. décret du 29 janvier 1940.)

c) Les tribus dotées de la personnalité entière.

Ces tribus exercent, sous le contrôle de l'Etat et dans les limites de la loi, la capacité que l'on attache normalement à une « personne morale ».

Elles sont pourvues d'un Conseil de gestion, dont la composition numérique est fixée par le décret d'attribution de la personnalité en fonction de l'importance du groupement et dont les membres, choisis parmi les chefs de famille, sont élus par leurs pairs suivant les modalités prescrites par l'arrêté du Directeur de l'Administration Générale et Communale, publié au Journal Officiel Tunisien du 12 juillet 1938.

Le Conseil de gestion siège sous la présidence du Caïd de la circonscription ou de son délégué. Son quorum est fixé aux deux tiers de ses membres. S'agissant d'un organisme dont les membres se recrutent par voie d'élection, ses résolutions, qui sont prises à la majorité des voix, ne sont pas susceptibles d'opposition de la part des contribuées, mais elles sont soumises au contrôle du Premier Ministre, Tuteur des Collectivités. (Réf. art. 8 à 11.)

* * *

Nous avons dit, dans notre article précédent, que le décret beylical du 23 novembre 1918 avait réduit à l'inaction le Conseil des Notables en le laissant sans ressources. Cette erreur n'a pas été reproduite dans le décret beylical du 30 décembre 1935.

Pour l'exécution des travaux d'intérêt collectif, le Conseil de gestion est doté de ressources qui lui proviennent :

ORDINAIREMENT :

- des cotisations payables par les membres de la tribu, sur décret pris avec l'assentiment du Grand Conseil;
- des revenus de la gestion collective (souttes, baux, ventes, rentes d'enzel).

EXTRAORDINAIREMENT :

- des fonds d'emprunts, contractés avec l'autorisation de l'Etat et après approbation du Grand Conseil;
- des avances faites par le « Fonds commun des Tribus de Terres Collectives », qui joue le rôle d'une Caisse d'Assurances et qui est alimenté par une cotisation obligatoire versée annuellement par les tribus,
- et des subventions d'Etat.

Notons que pour le recouvrement de ses créances, la Tribu bénéficie d'un privilège qui prend rang immédiatement après celui de l'Etat.

Le Premier Ministre exerçant un contrôle sur l'emploi de ces ressources, le Conseil de gestion est astreint à tenir une comptabilité sommaire de ses opérations et à préparer annuellement un projet de budget.

(Réf. chapitre VII, tel qu'il a été modifié par le décret beylical du 4 juin 1940).

* * *

On se rend compte de l'intérêt de ces dispositions.

Grâce à ses ressources, le Conseil de gestion n'est pas seulement un organisme chargé de répartir équitablement les terres de culture entre les contribués et de donner son avis sur les actes d'aliénation projetées, mais c'est surtout un organisme corporatif qui aura la possibilité d'entreprendre, sous la conduite de moniteurs, les travaux d'équipement rural nécessaires à l'amélioration des conditions de vie du groupement.

Il renferme donc en lui le germe de la « Coopérative de motoculture », qui, dans la paysannerie moderne, tend à grouper les petits propriétaires pour leur donner les avantages qui s'attachent à la grande exploitation.

* * *

Néanmoins, le Conseil de gestion reste un organisme à forme essentiellement patriarcale. Le législateur a prévu sa fin. Quand le territoire de la tribu se sera émietté sous les effets de la constitution de la petite propriété privée, le Conseil de gestion cèdera sa place à une « Section d'Association communale », qui préludera à l'établissement de la Cité future.

(Réf. art. 12 bis, tel qu'il a été modifié par le décret beylical du 4 juin 1940.)

* * *

4. — LE TERRITOIRE DE LA TRIBU

a) Délimitation de la terre collective :

Nous avons déjà dit les raisons qui avaient empêché d'accorder un caractère rigoureusement définitif aux opérations de délimitation effectuées en exécution du décret du 14 janvier 1901.

Aussi le décret concédant la personnalité civile à une tribu peut-il ordonner la reprise de ces opérations.

(Réf. art. 3, § 1^{er}.)

Le bornage est effectué :

- soit en la forme administrative,
- soit, après dépôt d'une réquisition d'immatriculation, en la forme prévue par la loi foncière.

La forme administrative est la moins coûteuse.

(Réf. art. 3, § 1^{er}.)

Au cours de la procédure, les opposants qui prétendent à un droit de propriété privative sur une enclave, ont la faculté d'invoquer, à l'appui de leur revendication, devant les juridictions de droit commun ou le Tribunal Mixte, seuls compétents pour connaître de ces litiges,

— non seulement les titres de propriété estampillés par les anciennes commissions de délimitation (réf. art. 36),

— mais encore :

- s'il s'agit d'un contribute,
- une possession exercée animo domini pendant plus de quarante ans;
- s'il s'agit d'un étranger,
- une possession exercée en vertu d'un titre tel qu'il aurait été estampillé par la Commission de délimitation, s'il lui avait été produit.

(Réf. art. 32.)

Les oppositions peuvent également émaner des tribus voisines; dans ce cas, elles sont exclusivement réglées par les juridictions d'arbitrage instituées par le texte, même si le Tribunal Mixte a été saisi.

(Réf. art. 37, § 2, 49 et 50.)

Une fois les contestations jugées, le plan de l'immeuble est établi en conformité des décisions intervenues.

Notons qu'il doit être soumis à l'homologation du Souverain, si la procédure de bornage a été suivie en la forme administrative, et que, dans ce cas, le décret d'homologation produit à l'égard des tiers les effets que la loi foncière attache à une décision d'immatriculation.

(Réf. art. 38-39.)

* * *

b) **Utilisation de la terre collective :**

La « terre collective » est en la possession de tribus vivant encore au stade pastoral. La réforme tend, sans doute, à intéresser les contribués à la culture du sol, mais les résultats ne seront pas immédiats. Il convenait donc de ne pas provoquer la disparition prématurée des terres de parcours nécessaires à la subsistance des troupeaux pour ne pas condamner irrémédiablement à la ruine les tribus dont on voulait améliorer le sort.

Les terres collectives renferment donc **des terres de parcours dont le groupement jouit collectivement.** (Réf. art. 1^{er}.)

Ces terres sont affectées exclusivement au parcours des troupeaux et peuvent faire l'objet d'une délimitation spéciale, en vue de leur conservation. (Réf. art. 19.)

L'Etat a la faculté d'y provoquer la création de « Réserves de Pâturages » qui ne devront être utilisées qu'aux époques de grande sécheresse et vers lesquelles pourront être orientés les troupeaux des tribus étrangères en cas de nécessité due à la mauvaise répartition des pluies. (Réf. art. 26.)

Limitées strictement aux besoins des troupeaux, les terres de parcours sont réductibles en fonction des progrès réalisés dans la politique de fixation des nomades au sol. Il est même possible, abstraitement, d'envisager leur disparition complète dans les tribus qui se seront entièrement « sédentarisées ». En tout cas, le législateur n'a pas perdu de vue cette éventualité, car il a permis de distraire, chaque année, sur proposition du Conseil de gestion, les terres devenues excédentaires. (Réf. art. 23, § 1^{er}.)

— **des terres de culture indispensables au développement normal de la tribu** (Réf. art. 1^{er}.)

Ces terres sont affectées exclusivement aux contribués, qui peuvent les occuper :

soit collectivement, par voie d'allotement périodique (Réf. art. 21 et 22),
soit individuellement, par voie de location.

— **et des terres excédentaires :**

Primitivement, ces terres représentaient le domaine réservé à l'expansion des étrangers, sous réserve du droit de préemption de l'Etat.

(Réf. ancienne rédaction de l'art. 23.)

Mais les tribus y ont vu une application larvée de la politique du cantonnement que le Senatus-consulte du 22 avril 1863 avait définitivement condamnée en Algérie.

A leur requête et pour ne pas vouer à l'échec la réforme entreprise, le législateur a modifié, par décret du 8 mai 1947, l'ancienne rédaction de l'article 23, désormais les terres excédentaires sont exclusivement affectées aux contribués.

On peut donc se demander la différence qui existe actuellement entre les terres de la deuxième et de la troisième catégorie. Ne sont-elles, pas toutes les deux, affectées exclusivement aux besoins des contribués ?

Une différence subsiste néanmoins :

— Tandis que les terres de la deuxième catégorie sont inaliénables, sous réserve des dispositions limitativement prévues pour la fixation au sol, les terres de

la troisième catégorie peuvent être directement cédées par la Tribu à des contribués. (Réf. art. 23 nouveau.)

5. — LES ACTES D'ADMINISTRATION

Ce sont les actes qui transfèrent le droit de jouissance sans démembrer le droit de propriété : en principe, les baux à durée limitée.

* * *

Chaque contributeur a, en vertu de son droit de jouissance qu'il acquiert du jour même de sa naissance, la faculté d'exercer, soit par lui-même, soit par le chef de famille sous le toit duquel il vit, une possession individuelle sur une terre de culture égale à sa part virile.

d'une terre de culture dépassant la part virile, l'excédent doit obligatoirement faire Le Conseil de gestion procède périodiquement, sous le contrôle des organismes de tutelle, à un partage de jouissance entre les chefs de famille. En cas d'attribution l'objet d'un bail. (Réf. art. 22.)

* * *

Le Conseil de gestion a qualité pour consentir ces baux :

- librement, s'ils ne doivent pas durer plus d'une année;
- avec l'autorisation des conseils de tutelle s'ils sont prévus pour une durée plus longue. (Réf. art. 25.)

6. — LES ACTES DE DISPOSITION

En principe, la terre collective est une terre insaisissable, inaliénable et imprescriptible. (Réf. art. 1^{er}.)

Toutefois :

— les musulmans habitant le Caïdat peuvent prescrire s'ils ont exercé pendant plus de quarante ans une possession *animo domini*. (Réf. art. 32.)

— Le Conseil de gestion peut vendre tout ou partie des terres excédentaires à des membres de la tribu, après autorisation du Conseil de tutelle central et approbation du Souverain.

7. — SEPARATION DE L'ADMINISTRATIF ET DU JUDICIAIRE

Afin d'alléger la composition des organismes de tutelle, le texte sépare l'Administratif du judiciaire.

8. — LA TUTELLE DE L'ETAT

Nous ne reviendrons pas sur les raisons qui justifient l'existence de la tutelle de l'Etat.

* * *

Le texte institue comme tuteur de toutes les collectivités soumises à son application, le Premier Ministre. (Réf. art. 13.)

Ce dernier exerce sa tutelle :

- en faisant naître les tribus à la vie juridique. (Réf. art. 2.)
- en contrôlant, avec l'assistance des organismes de tutelle, l'activité juridique, économique et financière du Conseil de Gestion, en prononçant éventuellement sa dissolution (art. 12) et en soumettant à l'approbation du Souverain, les décisions qui doivent être prises par décret;
- en frappant d'appel les décisions des juridictions inférieures d'arbitrage qui lui paraîtraient renfermer une erreur de fond ou un vice de forme (art. 45) et en autorisant le recours à la procédure d'immatriculation (art. 50).

* * *

Le Premier Ministre est assisté d'organismes de tutelle.

Au premier degré : nous avons un Conseil de tutelle local, institué au siège de chaque caïdat, kahialik ou khalifalik, à compétence étendue et composé, sous la

présidence du Caïd, Kahia ou Khalifa et, éventuellement, du Contrôleur Civil :
du Cadi,
du Receveur de l'Enregistrement,
et de deux notables musulmans lettrés, désignés par le Premier Ministre, sur la proposition du Contrôleur Civil. (Réf. art. 14 et 15.)

Le Conseil de tutelle local est spécialement chargé :
— de vérifier si le Conseil de gestion n'a pas dépassé, dans l'accomplissement de ses actes, les limites de sa compétence;
— d'homologuer les partages périodiques de jouissance (art. 21);
— d'autoriser les baux prévus pour une durée comprise entre un et cinq ans (art. 25);
— de procéder, avec l'assistance d'un topographe et d'un interprète assermenté, aux opérations de bornage poursuivies en la forme administrative, et de recevoir les oppositions (art. 36);
— de fixer chaque année, en accord avec le Conseil de gestion, l'état des terres excédentaires (art. 23),
— et de donner son avis sur tous les actes relevant de l'autorité supérieure.

Au deuxième degré, existe un Conseil de tutelle central, qui siège à Tunis et dont la composition a été récemment mise en harmonie par le décret beylical du 24 février 1949 avec la réforme administrative intervenue dans la Régence.

Placé sous la présidence du Premier Ministre, il comprend en outre :
le Ministre de l'Agriculture,
le représentant du Secrétaire Général du Gouvernement Tunisien,
le représentant de l'Inspecteur général des Contrôles Civils,
et deux membres de la Section Tunisienne du Grand Conseil, élus par cette Section.

Le Conseil de tutelle central autorise les baux de longue durée et donne son avis sur les actes à soumettre à l'approbation du Souverain, par l'intermédiaire du Premier Ministre.

9. — LES JURIDICTIONS D'ARBITRAGE

Le texte institue des juridictions d'arbitrage pour connaître du contentieux des tribus.

Les juridictions de droit commun restent compétentes pour statuer :
— au fond, sur les litiges opposant les tribus à des particuliers qui prétendent à un droit de propriété privative,
— vu l'urgence, sur les litiges nés même entre contribués d'une dépossession par la violence (réf. art. 41).

Par contre, tous les conflits ne mettant en cause que des tribus ou des contribués, à l'exception du cas précédent, relèvent exclusivement des juridictions d'arbitrage.

* * *

Il existe deux degrés de juridictions d'arbitrage.

La juridiction du premier degré, qui est instituée à Sfax, se compose :
d'un magistrat français, Président,
du Cadi de la circonscription,
d'un magistrat du Tribunal Régional,
et d'un membre délégué par le Premier Ministre.
La juridiction d'appel siège à Tunis.

Elle comprend :

— un magistrat du Tribunal Mixte ayant au moins rang de Vice-Président, comme Président,
— le Président de la Chambre des Requêtes de la Justice Tunisienne,
— un Cadi,
— un Président de Chambre de l'Ouzara
— et un membre désigné par le Premier Ministre.

La procédure est poursuivie sans frais et en la forme administrative. Le Premier Ministre bénéficie d'un délai spécial pour interjeter appel des décisions ren-

dues en premier ressort et une fois devenues définitives, les sentences sont exécutoires dans les mêmes conditions que les jugements des juridictions tunisiennes.

CHAPITRE IX

10. — LA CONSTITUTION DE LA PROPRIÉTÉ PRIVATIVE

Primitivement, l'Etat disposait des mêmes moyens que dans les Territoires Militaires du Sud, pour vulgariser au sein des tribus les procédés modernes de culture.

Il pouvait, en effet :

- donner son accord aux cessions consenties par les tribus aux « étrangers » dans les terres excédentaires;
- exercer le droit de préemption en vue de la création d'un centre de colonisation;
- favoriser l'installation de fermes-écoles ou de champs d'expérience agricole.

Désormais, l'Etat s'est interdit cette possibilité : par décret beylical du 8 mai 1947, il a entièrement réservé les terres collectives aux contributives.

* * *

Il lui reste néanmoins, les mesures d'action directe, qui, ainsi que nous l'avons déjà dit, tendent directement à la constitution de la « propriété privée ».

Dans ce domaine, la législation est plus souple que celle appliquée dans les Territoires Militaires du Sud, car, les terres étant plus facilement fertilisables, un plus grand champ est laissé à la participation de « l'initiative privée ».

La « propriété privée » pourra en effet se constituer d'elle-même :

- sans intervention de l'Etat, par le jeu de la prescription (art. 32),
- avec son agrément, par le jeu des aliénations (art. 23).

Mais, parallèlement, l'Etat poursuit, proprio motu, la transformation du droit individuel de propriété privée.

A cet effet, il utilise :

- la formule de mogharsa, déjà expérimentée dans les Territoires Militaires du Sud (réf. art. 22 bis),
- et une nouvelle formule qui tend à attribuer au contributeur, locataire d'une terre de culture, la pleine propriété de son champ, si dans un délai de six ans, il a mené à bonne fin les travaux de vivification mis à sa charge par le contrat de location (art. 24).

Le contributeur, qui par le jeu de ces deux formules, accède à la petite propriété privée, n'est plus livré à lui-même :

— il reste rattaché à sa tribu d'origine, et peut ainsi bénéficier des mesures que le Conseil de gestion viendrait à prendre pour favoriser l'équipement rural de la collectivité :

— il est protégé contre les effets éventuels de sa prodigalité et contre les entreprises des usuriers et des « étrangers » car, pendant un délai qui ne saurait être inférieur à dix ans, la parcelle de terre qui lui a été attribuée, demeure inaliénable et insaisissable au profit des étrangers, et même passé ce délai, la cession ne peut être faite qu'après immatriculation. (Réf. art. 28 et 30.)

Soulignons que ces mesures de protection ne sont prises qu'à l'égard des « étrangers ».

Que doit-on entendre par cette qualification ?

Sur ce point, le texte, par son art. 4, renvoie à l'article 10 du décret beylical du 23 novembre 1918.

C'est regrettable, car, ainsi que nous l'avons déjà dit, la définition de l'art. 10 du D. B. du 23 novembre 1918 n'assure qu'une protection imparfaite de l'autochtone.

En effet, même s'il ne se rattache pas à la tribu par un lien de filiation, le Tunisien musulman perd, au regard de la loi, la qualité d'étranger du jour où il a pu acquérir un fonds dans les limites du Caïdat.

N'est-ce pas laisser une porte ouverte au risque de la « concentration de la propriété » que le législateur a voulu éviter à tout prix, dans l'intérêt même des contributives ?

11. — CONSIDERATIONS D'ENSEMBLE

Quoiqu'il en soit, le décret beylical du 30 décembre 1935 a marqué un net progrès dans la conception de la réforme à entreprendre sur les terres collectives.

Mais la valeur d'un texte se mesure à la portée de ses résultats.

Il nous reste donc à les examiner avant de nous prononcer sur les mérites de la réforme.

III

LES REALISATIONS

Le décret du 30 décembre 1935 est entré dans sa quatorzième année d'existence.

Mais sur ces quatorze années :

— les quatre premières ont été consacrées à des travaux préparatoires et à de timides essais;

— les quatre suivantes ont été endeuillées par la guerre qui a accumulé les ruines dans la Régence.

Au lendemain de la libération du territoire, le Gouvernement, soucieux de redresser l'économie du pays épuisé en faisant appel même aux sources latentes de richesse, inscrivit la réforme des « terres collectives » à son programme d'action immédiate.

Sous l'impulsion dynamique du Service du Paysannat, la réforme, malgré les difficultés de l'heure présente, a été non seulement amorcée, mais encore conduite à un état très avancé sur le territoire de certaines tribus.

Il nous suffira de mettre en évidence les résultats déjà obtenus pour faire ressortir l'effort inlassable accompli par l'Administration dans l'exécution de sa délicate mission (1).

* * *

1. — LE TERRITOIRE COLLECTIF

Les terres collectives situées dans le territoire civil de la Régence recouvrent une superficie approximative de 2.500.000 hectares, soit le 1/5 du territoire tunisien et les 5/18 du territoire propre à la culture.

* * *

Les terres collectives s'emplacement surtout dans le Centre et le Sud de la Tunisie.

Mais on en trouve également :

dans la région de Sousse, où le Henchir Foukaïa est occupé par dix fractions, dans la région du Cap-Bon, où les « Henchir Ksar Adar et Ras Adar » sont aux mains de dix fractions de la tribu des Haouaria, et même dans la région de Bizerte, où le henchir Kheriba est en la possession des Oulad Chelaghmia.

* * *

La partie des terres collectives, comprises entre :

au Nord : la limite Sud des Contrôles Civils de Kasserine et de Sfax;

au Sud : la limite Nord des Territoires militaires,

et enfermant les caïdats des « Fraichiches », des « Madjer », de Gafsa, des « Ham-mama » et de l'Arradh, a été anciennement délimitée en exécution des prescriptions du décret du 14 janvier 1901.

Mais, pour les raisons que nous avons déjà exposées, cette délimitation n'a plus, en fait, qu'une valeur indicative, malgré les termes formels de l'article 4 du décret beylical du 14 janvier 1901, dont l'autorité a été d'ailleurs mise en brèche par les art. 3 et 32 du décret du 30 décembre 1935.

(1) Nous devons les renseignements qui vont suivre à l'obligeance du Service du Paysannat qui nous les a communiqués en mai 1948.

2. — ATTRIBUTION DE LA PERSONNALITE CIVILE

La personnalité civile a été attribuée, à titre **restreint**, dans les conditions fixées par le décret beylical du 29 janvier 1940, à 20 tribus occupant, dans les caïdats de Gafsa et des Hammama, un territoire d'une superficie de 1.000 hectares.

à titre **complet**, dans les conditions fixées par le décret beylical du 30 décembre 1935, à 34 tribus occupant, dans les caïdats de Gafsa, des Hammama, de Kasserine, de Thala, de Gabès, des Souassi, de Djemmal et des Oulad-Aoun, un territoire d'une superficie de 517.004 hectares.

* * *

Les vingt tribus auxquelles la personnalité restreinte a été concédée, ont été pourvues chacune d'un « Conseil de surveillance » qui fonctionne normalement.

Par contre, les tribus dotées de la personnalité complète n'ont pas toutes élu leur conseil de gestion : 25 seulement l'ont fait et, sur ces 25 conseils de gestion, il n'en est que deux qui fonctionnent régulièrement :

- celui des Oulad Sidi Ali ben Aoun, dans le caïdat des Hammama;
- et celui des Fraïnia, dans le caïdat de Kasserine.

3. — DELIMITATION DES TERRES DE TRIBU

Les décrets d'attribution de la personnalité civile ont fixé les limites des territoires en la possession des tribus appelées à la vie juridique, mais cette délimitation est purement provisoire, les droits des tiers et de l'Etat se trouvant de plano réservés.

Il n'a pas encore été recouru à la procédure de bornage instituée par les art. 35 à 39 du D. B. du 30 décembre 1935, et par suite, la consistance matérielle des terres collectives demeure toujours incertaine.

4. — CENTRES DE SAUVEGARDE PASTORALE

Nous avons déjà dit l'intérêt qui s'attache à l'établissement de ces centres : constituant une réserve de pâturage pour les troupeaux, ils contribuent à fixer les nomades sur leur territoire d'origine, même aux périodes de grande sécheresse.

Aucun centre de sauvegarde pastorale n'a encore été créé.

Mais le Gouvernement projette d'en installer un, à Bir-Guetis, dans le caïdat de Gafsa, et un à Fériana, dans le caïdat de Kasserine.

Ce projet a d'ailleurs reçu un commencement d'exécution : grâce à un crédit de six millions de francs qui a été entièrement utilisé, les eaux de crue des oueds Bou-Haga et El-Kis ont été aménagées dans la région de Kasserine, en vue de la création du centre de sauvegarde pastorale de Fériana, dont bénéficiera la tribu des Fraïnia.

5. — TRAVAUX D'AMENAGEMENT HYDRAULIQUE

Ces travaux ont été entrepris pour fertiliser le sol, naturellement aride.

Nous citerons, à titre indicatif, ceux effectués :

- au centre de Bir-Guetis, dans le caïdat de Gafsa.

Ils ont consisté dans :

- la dérivation des eaux de crue de l'oued Sidi-Aïch, en vue de l'irrigation de terres de culture, d'une superficie de 4.000 hectares;
- la réparation de 4 puits.

Les crédits utilisés ont été de dix millions de francs, et les tribus bénéficiaires, sont les tribus des :

- Oulad Slama,
- Oulad Moussa,
- Oulad Mbarek
- et Oulad Bou Aziz.

- au centre des Oulad Sidi Ali ben Aoun, dans le caïdat des Hammama.

Ils ont consisté dans :

- l'aménagement des eaux de ruissellement provenant des Djebel-Zitoun et Sidi-Ali-ben-Aoun, ainsi que de la cuvette située à l'ouest de ces montagnes;
- l'aménagement des eaux de ruissellement de l'oued Halloufe et du Chaabet-Maksem;
- l'adduction des eaux de l'Aïn-Gab et Ma-el-Harj au futur centre rural de Sidi-Ali-ben-Aoun;
- la construction d'abreuvoirs à bestiaux, à proximité de cette source;
- la mise en service de la citerne aghlabite, dite Magel-Essemaoui,
- et la réparation de trois puits.

Ces travaux, qui ne sont pas encore terminés, ont absorbé jusqu'à ce jour un crédit de treize millions de francs et nécessiteront pour leur achèvement un crédit supplémentaire de quatre millions.

— **au petit centre rural de Bir-el-Hafay, dans le caïdat des Hammama.**

Ils ont consisté dans :

- le curage du puits dit Bir-el-Hafay;
- la réparation de la séguia souterraine, en vue de l'augmentation du débit;

Nous n'avons pas d'indications sur le montant du crédit utilisé.

Les tribus bénéficiaires sont les tribus des Hanancha et des Oulad-Akriou.

— **aux petits centres ruraux de Kebar et de Melhoussi, dans le caïdat des Hammama.**

Ils ont consisté dans :

- l'aménagement des eaux de ruissellement descendant des Djebels environnants,
- et la réparation de dix puits.

Ces travaux ont nécessité l'utilisation d'un crédit de neuf millions de francs et ont profité à une vingtaine de tribus, dont notamment les Oulad-Jelal, les Oulad-Hassinet, les Oulad-Haoudjbia et les Oulad-Azzara.

— **au centre du Regueb Nord, dans le caïdat des Hammama.**

Ils ont consisté dans :

- l'aménagement des eaux de ruissellement,
- et la réfection de puits et de citernes.

Le crédit utilisé a été de un million huit cent mille francs.

Ces travaux ont profité aux Oulad Khelif, aux Oulad Abid et aux Oulad Youssef.

* * *

6. — LES ORGANISMES DE TUTELLE

Les Conseils de tutelle locaux fonctionnent normalement, là où les tribus ont été dotées d'un Conseil de Gestion ou d'un Conseil de surveillance,

Par contre, le Conseil de Tutelle central avait cessé de se réunir depuis 1946, car sa composition n'était plus en harmonie avec l'organisation administrative de la Régence.

Désireux de remédier au grave inconvénient qui en résultait, le Gouvernement a, par décret du 29 février 1949, fixé la nouvelle composition du Conseil de tutelle central.

7. — LES JURIDICTIONS D'ARBITRAGE

Les juridictions d'arbitrage, instituées par le décret beylical du 30 décembre 1935, n'ont pas été mises en place.

Nous en concevons facilement la raison.

Pour être expéditives et peu coûteuses, les juridictions inférieures doivent être nombreuses et réparties sur le territoire, afin de se trouver tout près du justiciable.

En n'instituant qu'une seule juridiction du premier degré, le législateur rendait pratiquement son accès impossible aux tribus dont le territoire se trouvait très éloigné de son siège.

Pour régler les conflits qui se sont produits, le Gouvernement a dû faire appel à des Commissions arbitrales désignées spécialement par maroudh et composées du Contrôleur Civil, Président, du Caïd, du Cadhi, de deux notaires et d'un représentant de l'Administration centrale.

80 tribus ont pu faire trancher ainsi les conflits possessoires qui les opposaient et les décisions intervenues ont apuré une délimitation portant sur 1.200 kilomètres de longueur.

8. — LE DROIT DE PREEMPTION DE L'ETAT

L'Etat n'a jamais exercé le droit de préemption qui, antérieurement au décret du 8 mai 1947, lui était accordé sur les terres excédentaires par l'art. 23.

9. — FIXATION DES CONTRIBUTES AU SOL

Le but essentiel de la réforme consiste, rappelons-le, dans la fixation des contributives au sol et dans la constitution de la propriété privée.

Le Gouvernement n'a pas perdu de vue cet objectif et, à l'heure actuelle, il poursuit activement une politique de fixation au sol chez :

Les Oulad Sidi Ali ben Aoun,
Les Oulad Hamamcha,
Les Oulad Akrim,
Les Oulad Fatnassa,
Les Oulad Moussa
et les Oulad Sidi Khelif.

Ces opérations de fixation intéressent un territoire d'une superficie globale de 50.000 hectares approximativement. Les travaux de levé de plan ont déjà été exécutés chez les Oulad Sidi Ben Aoun, les Oulad Hanancha et les Oulad Akrim. On envisage la répartition des terres de culture entre les chefs de famille : elle est même réalisée chez les Oulad Sidi Ben Aoun.

* * *

Les résultats de cette première expérience sont intéressants à examiner, car, tout en permettant d'envisager l'avenir économique du pays avec optimisme, ils renferment néanmoins un avertissement très sérieux que l'on se doit de ne pas prendre à la légère, si l'on veut maintenir la réforme dans son orientation bienfaisante.

Les 950 chefs de famille des Oulad Sidi Ben Aoun avaient à se répartir, dans le Caïdat des Hammama, un territoire de vingt mille hectares, où l'on rechercherait vainement à l'heure actuelle un pouce de terre de parcours. Le Conseil de Gestion a fixé, compte tenu des enfants, à 17 ha. la part virile. Néanmoins, la répartition de la terre ne s'est pas faite au prorata de cette part virile. 207 chefs de famille et leurs enfants ont été écartés au profit de 66 contributives qui s'étaient rendus précédemment acquéreurs de leurs droits. Bien qu'irrégulières, les acquisitions ont été entérinées à titre transactionnel sous la forme de cession à enzel.

Cette solution, qui a été prise uniquement pour ne pas troubler la quiétude de la tribu et qui ne se justifie pas en droit strict, met en évidence le conflit de principe qui oppose les tribus à l'Etat.

Les contributives ne reconnaissent pas à leur groupement le droit à la propriété collective de la terre qu'ils occupent. Ils se prétendent co-propriétaires à l'indivis de cette terre, et c'est pour cette raison qu'ils s'arrogent la faculté de vendre librement leurs droits.

Si ce conflit de principe se limitait dans ses effets à une querelle d'école, il n'y aurait aucun mal à faire droit aux prétentions injustifiées des contributives.

Mais, dans le domaine de la réalité, un grave danger s'attache à la « théorie de l'indivision », soutenue par les autochtones. La consacrer serait favoriser la concentration de la propriété entre les mains d'une aristocratie qui, au sein de la tribu, réduirait à la misère une majorité de « khammès », et le problème social que l'on voulait résoudre en faisant accéder chaque contributive à la petite propriété

privée, se trouverait désormais posé sous l'angle du servage, infiniment plus délicat à régler.

Malgré le vice juridique qu'elle renferme, la transaction intervenue chez les « Oulad Sidi ben Aoun » a eu le rare mérite de mettre en évidence un danger qui, à priori, pouvait être controversé, et de rappeler implicitement à l'Etat qu'un tuteur parfaitement conscient de ses responsabilités, se doit d'imposer à ses pupilles un régime rigoureusement égalitaire jusqu'à la fin de sa mission.

IV

L'AVENIR

Le rodage de la réforme est sur le point d'être terminé. Une fois corrigés les derniers vices du système, que nous avons signalés, les « organismes moteurs » se trouveront libérés des entraves qui les freinent encore et pourront dès lors fonctionner normalement.

Mais il faudra se garder avec soin de toute précipitation imprudente. Instruit par l'expérience, le législateur a, d'ailleurs, fixé un régulateur de vitesse, établissant un ordre d'urgence pour l'exécution des opérations prévues et comportant successivement :

- le recensement administratif des tribus;
- l'organisation de la vie juridique;
- l'apurement définitif de la consistance matérielle du territoire;
- l'attribution de l'équipement rural, indispensable à la fertilisation du sol.
- et la constitution du droit de propriété privée.

A la fois rationnel et empirique, cet ordre d'urgence s'impose au respect de l'Administration. Toute infraction aurait pour conséquence fatale d'imprimer à l'allure de la réforme des heurts préjudiciables à son succès, car, inéluctablement, on retomberait dans les erreurs déjà commises en Algérie, où la constitution trop hâtive de la propriété privée a abouti, contrairement au but recherché, à la dépossession des autochtones, insuffisamment mûris pour pouvoir lutter à armes égales sur le marché économique contre des concurrents plus évolués.

* * *

Dès maintenant, on peut imaginer l'avenir qui s'attachera à la réforme, si l'on parvient à la maintenir dans sa ligne bienfaisante.

Fertilisé, le sol se découpera en un riche damier de champs, de jardins, de plantations, de bosquets. Vestige de l'ancienne errance à travers les steppes, la tente rudimentaire du nomade (2) se laissera supplanter par la maison de pierre du sédentaire. Un hameau, embryon de la cité future, s'épanouira, avec les trésors enfermés dans ses silos et dans ses souks, à proximité d'un point d'eau, et la route, qui se sera substituée à la vieille piste à peine tracée sur le sol, irriguera d'un sang vivifié par la civilisation moderne ce nouveau centre nerveux, auquel elle apportera, avec la promesse d'échanges féconds et permanents, les bienfaits d'une installation scolaire et sanitaire. Répercutée de place en place, la réforme tissera une trame harmonieuse, dont les mailles, en se resserrant chaque jour davantage, favoriseront le rayonnement de la civilisation.

* * *

On pourra, sans doute, dire de ce tableau qu'il est utopique.

Mais l'histoire ne nous enseigne-t-elle pas que tous les peuples sédentaires, qui se partagent aujourd'hui le vieux monde fertilisé, ont suivi, avant d'aboutir à leur stade actuel, l'évolution que nous venons de retracer succinctement ?

Pourquoi douter alors d'un résultat qui s'est réalisé ailleurs ?

(2) Joinville. « Les Beduyins ne demeurent en villes, ne en cités, ne en chatiaus, mez gisent odés aux champs et leurs mesnirs, leurs femmes, leurs enfants, fichent le soir de nuit ou de jours quand il fait mal tems, en une manière de héberger que ils font de cercles de tonniaux, loïés à perches, et sur ces perches, jettent priaux de moutons ».

Que l'on fasse sourdre l'eau des nappes souterraines où elle s'emmagasine au gré des orages, que l'on capte celle qui ruisselle vers la mer, et l'on verra, comme sous l'effet d'une baguette magique, la terre se vivifier et arrêter dans sa course vagabonde le nomade fatigué qui ne demande qu'à se fixer. L'errance — ne l'oublions pas — est contraire au principe naturel de l'économie des forces : elle perd sa raison d'être dès lors que la nature complaisante ou maîtrisée offre sur place la faculté de vivre.

* * *

Néanmoins, des ombres subsistent, qu'il importe de mettre en évidence, pour éviter toute surprise.

1° Si l'on n'y obvie, la suppression totale de la terre de parcours entraînera la fin des troupeaux. Pour remédier à ce danger, il conviendra, dans les projets de lotissement, de réserver des terres de pâturage, qui, plus tard, au terme de l'évolution, constitueront des « communaux ».

2° En ameublissant le sol, la culture favorisera le ruissellement des eaux; il en résultera une aggravation de l'érosion et un abaissement du niveau des nappes souterraines. On pourra efficacement combattre ces méfaits, dans les terrains fortement accidentés, en installant des cultures en terrasse, disposées horizontalement et protégées au franc-bord par un talus de broussailles.

3° Le morcellement des terres de culture risque, en devenant excessif, d'aboutir à la constitution de « minifundia » ne permettant pas à une famille de subsister normalement. La part virile du contribute ne devra donc, en aucun cas, être inférieure au minimum vital.

4° Avec le temps, grâce aux bienfaits de l'hygiène sociale, la population s'accroîtra, mais ne disposera plus de terres pour subvenir à ses besoins. La prudence la plus élémentaire exige donc d'envisager, dès maintenant, le recasement des générations futures en leur assurant sur place une orientation professionnelle susceptible de les conduire à d'autres carrières que l'agriculture.

* * *

Malgré les difficultés qu'elles ne manqueront pas de susciter dans un avenir plus ou moins proche, ces ombres ne doivent pas nous empêcher de demeurer optimistes. Elles posent des problèmes qui ne sont pas insolubles. Il suffira seulement de rester vigilant pour prévenir le mal, dès son approche.

A cette condition, la réforme connaîtra l'essor que nous lui souhaitons. Elle répandra le bonheur autour de nous. Elle fera surtout sortir le nomade de sa chrysalide, et, en lui infusant une âme de sédentaire, elle le préparera au rôle que tout homme, au sortir de l'enfance, doit être apte à jouer dans une communauté évoluée.

R. SURIN,

Juge au Tribunal Mixte Immobilier
de Tunisie