

1. - STATUT FONCIER

DU SYSTÈME TUNISIEN DE L'IMMATRICULATION FONCIÈRE ⁽¹⁾

(Suite)

CHAPITRE IV

LES RESULTATS TECHNIQUES

Le précédent chapitre de cette étude évoquait les principales critiques dont a fait l'objet le régime institué par la Loi Foncière de 1885 et les réponses qui peuvent être apportées à chacune d'elles.

Cette discussion laisse-t-elle subsister un doute sur la réussite de l'Immatriculation en Tunisie ? Il paraît devoir être dissipé par l'évidence des chiffres. Nul ne saurait contester l'importance des résultats acquis, tels qu'ils ressortent d'une part du nombre des Réquisitions d'Immatriculation déposées depuis l'origine, d'autre part de la superficie globale des immeubles dont la consistance matérielle et la situation juridique sont désormais établies par titres fonciers.

* * *

1° LA CADENCE DES DEMANDES D'IMMATRICULATION

Après avoir donné lieu à bien des discussions et des réticences, le système tunisien de l'immatriculation peut aujourd'hui clairement démontrer qu'il a reçu, de façon générale, l'adhésion de ceux auxquels il était proposé : résultat d'autant plus probant que l'immatriculation n'a jamais cessé d'être facultative.

1er Aspect : *Alternance d'élans et de dépression.*

Cette faveur a-t-elle connu des fléchissements ? Diverses voix l'ont affirmé, dont certaines étaient très averties des choses de l'Islam, et en ont tiré argument contre l'opportunité de l'Immatriculation en Afrique du Nord. Ce pessimisme ne saurait cependant être partagé par qui considère avec attention et dans un esprit objectif la courbe des demandes d'immatriculation reçues depuis la création du Tribunal Mixte.

Dans cette courbe s'inscrivent quelques chutes, sont-elles imputables à des réactions contraires manifestées par les justiciables ? Dans une certaine mesure, à certaines époques. Mais ce facteur psychologique est loin d'être le seul qui puisse expliquer progrès et reculs. Son influence a été constamment soumise à l'interférence d'autres actions, d'ailleurs beaucoup plus tangibles et aisément reconnaissables, d'ordre intérieur ou extérieur. Prétendre, dans ces conditions, déterminer la part exacte de la faveur ou de la défaveur du public dans ces oscillations ne va pas sans quelque témérité.

Les chiffres permettent de distinguer des périodes nettement caractérisées, quant au nombre des Réquisitions déposées :

(1) Cf. « Bulletin Economique », n° 25 (février 1949); n° 27 (avril 1949); n° 31 (août 1949); n° 32 (septembre 1949) et n° 34 (novembre 1949).

— De 1886 à 1891 (6 ans) : la moyenne annuelle ne fut que de 33 : période de début, première application d'une formule toute nouvelle et encore fort mal connue.

— En 1892, brusque élan : de cette date à 1898 (7 ans), la moyenne est de 527. Les colons français, dont le sort avait certainement tenu une grande place dans les préoccupations du législateur, accourent vers l'Immatriculation. Mais déjà, nombreux sont les Musulmans qui les imitent, et aussi les Israélites, les Italiens, les Maltais.

— A partir de 1899 et jusqu'en 1905 (7 ans), ce mouvement s'accroît, et la moyenne passe à 735.

— Puis elle retombe : de 1906 à 1914 (9 ans), elle n'est plus que de 457. Mais, à cette époque, la colonisation française avait déjà dit son mot. D'autre part, il est permis de se demander si la jurisprudence alors en honneur, qui sanctionnait par un prompt rejet la négligence des intéressés, ne décourageait pas nombre de candidats au titre foncier.

— De 1915 à 1918 (4 ans) : première guerre mondiale, les hommes abandonnent leurs champs pacifiques pour les champs de bataille, les affaires sont paralysées : la moyenne s'effondre à 70.

— De 1919 à 1923 (5 ans) : reprise lente, crise économique, et toujours cette politique de rejets; la moyenne ne dépasse pas 279. C'est vers cette époque surtout, ou peu après, que les détracteurs de l'Immatriculation ont parlé, non sans hâte excessive, de l'échec du système.

— Mais dès 1924, démenti : le rythme des dépôts se fait brusquement deux fois plus rapide, s'accélère encore, et de 1924 à 1932 (9 ans), la moyenne passe à 672. Période d'essor économique, dans une paix que rien ne semble menacer. Il suffit que les conditions générales redeviennent normales pour que l'Immatriculation retrouve sa vitalité.

— 1933 : la crise mondiale atteint la Tunisie, avec quelque retard mais profondément; et, peu après, apparaît une sécheresse qui se prolongera et qui, pour être relative, n'en fait pas moins sentir ses effets redoutables. La situation de l'agriculture devient difficile, le crédit se fait prudent. De 1933 à 1938 (6 ans), la moyenne ne sera que de 414.

— De 1939 à 1942 (4 ans), de nouveau la guerre; une mobilisation brève, puis un faux armistice. La monnaie commence à perdre pied, les propriétaires fonciers et les prêteurs veulent s'assurer des garanties. En même temps, le Domaine Privé et la Caisse Foncière de Tunisie, à qui la loi impose de demander l'immatriculation des immeubles dont elle a racheté les charges déposent un grand nombre de Réquisitions. La moyenne s'élève à 854.

— Mais les hostilités passent sur la Tunisie, qui en souffre gravement. L'Afrique du Nord rentre dans la guerre, l'économie est désaxée. De 1943 à 1945 (3 ans), la moyenne ne sera que de 262.

— La guerre prend fin : les affaires reprennent peu à peu, l'agriculture repart de son mieux. Mais surtout, le Tribunal Mixte s'organise suivant des méthodes strictes et dans un esprit offensif : 393 Réquisitions en 1946, 641 en 1947, 2.907 du 1^{er} janvier 1948 au 1^{er} décembre 1949, dont 1.447 provenant du Cadastre.

Ainsi les fléchissements constatés paraissent fort bien s'expliquer sans qu'il soit besoin de mettre en avant telle ou telle faiblesse, réelle ou supposée, du régime de l'Immatriculation. De ce point de vue, seule peut être incriminée avec quelque chance de justesse la jurisprudence qui, à cer-

taines époques, a multiplié les rejets, et qui est aujourd'hui depuis longtemps abandonnée.

2° Aspect : *Vitalité permanente.*

Qui tient compte des facteurs externes doit reconnaître que le succès du système n'a cessé de se maintenir, dans toute la mesure où ces facteurs le permettaient, depuis son premier essor. On s'en rend mieux compte en passant de l'examen du détail à une vue d'ensemble.

Au 1er décembre 1949, le total des Réquisitions reçues depuis l'origine s'élevait à 31.395. Cela étant, si l'on fait abstraction des six premières années, 1886 à 1891, où l'immatriculation restait ignorée des foules, et des années 1915 à 1923, durement marquées par la première guerre et ses suites immédiates, on découvre que de 1892 à 1914, la moyenne annuelle fut de 563 Réquisitions, et de 1924 à 1949, en dépit d'une longue crise économique et d'une nouvelle guerre qui a affecté le territoire même de la Régence, de 586, — compte non tenu des 1.447 instances suscitées par les opérations cadastrales au cours des deux dernières années.

Cette constance numérique est d'autant plus remarquable que l'immatriculation a conquis d'abord, comme il était normal, les terres les plus riches, les plus rentables, les plus tentantes pour les colons et les spéculateurs.

Il y a longtemps qu'elle a pris possession de la quasi-totalité des propriétés européennes; les Européens qui la demandent encore sont des agriculteurs qui viennent d'agrandir leur domaine, après avoir longuement occupé le sol en qualité de locataires.

Elle progresse maintenant dans les secteurs demeurés essentiellement musulmans, dans des régions que les sceptiques lui croyaient à jamais interdites, par l'indifférence, la résistance des traditions, les caractères du sol.

Cette extension est généralement spontanée. Elle est, en outre, aidée par les Cadastres : ils permettent d'atteindre des populations qui l'ignoraient, et qui l'adoptent d'elles-mêmes dans une proportion variant, suivant les secteurs, de 40 % à la totalité.

* * *

2° L'ETENDUE GEOGRAPHIQUE DE L'IMMATRICULATION

Une autre preuve du succès de l'immatriculation, de son adaptation au complexe local, résulte du rapprochement entre les superficies qu'elle recouvre et la superficie totale des terres pour lesquelles elle présente de l'intérêt.

Ces dernières ne constituent qu'une fraction du territoire de la Régence. Elles ne comprennent ni le désert, dont est formée dans sa majeure partie l'immense étendue qui va du Chot-El-Djérid aux frontières méridionales de la Tunisie, ni ces chotts eux-mêmes, dont la superficie globale est considérable : le Djérid, avec ses annexes, est aussi vaste qu'un département français de surface moyenne; ni certaines surfaces tufacées ou recouvertes de marnes infertiles; ni les montagnes élevées, escarpées ou dénudées par l'érosion, qui ne peuvent porter d'autre revêtement végétal qu'une brousse très chétive ou des herbes éphémères; ni la majeure partie du Domaine Public, où les rivages de la mer et les innombrables lits d'oueds occupent au total des aires surprenantes.

Il faut en outre mettre à part les « terres collectives » qui, dans le Centre-Sud et le Sud Tunisien couvrent 3.500.000 hectares, et dont il sera question plus loin.

Ainsi considérée, la « superficie utile » de la Régence est de 4.300.000 hectares, dont 3.200.000 de terres cultivables, exploitées ou en friche, et 1.100.000 de forêts. 1.750.000 hectares sont aujourd'hui immatriculés, dont 50.000 seulement forestiers, — ou mieux 1.800.000, si l'on tient compte des Réquisitions dont le contentieux est déjà réglé par le Tribunal Mixte, mais qui restent en instance de bornage complémentaire.

Mais à ces 1.800.000 hectares viendra s'ajouter avant peu d'années un autre million d'hectares représentant la totalité du Domaine privé de l'Etat, principalement constitué par des forêts. En vertu de textes récents, en effet, ce Domaine aura fait tout entier l'objet de demandes d'immatriculation avant le 1er Janvier 1950, pour mettre fin aux innombrables litiges forestiers, assurer la protection des arbres et favoriser la colonisation musulmane là où le sol présente une vocation culturelle. Ainsi, en tenant compte des affaires pendantes devant le Tribunal Mixte, on peut conclure que, sous peu, les deux-tiers de la superficie utile de la Tunisie, abstraction faite des terres collectives, se trouveront placés sous l'empire de la Loi Foncière.

Or, cette conclusion ne suffit pas encore à donner une idée exacte du succès de l'immatriculation.

Il importe de remarquer, tout d'abord, que les rejets, prononcés massivement à certaines époques, ont porté depuis l'origine sur un million d'hectares, dont une fraction seulement fut immatriculée par la suite, à l'occasion de réquisitions déposées par d'autres ou fondées sur des éléments nouveaux. Ainsi, ce ne sont pas les deux-tiers, mais bien les trois-quarts de la « superficie utile » telle qu'elle a été définie ci-dessus qui se seront bientôt présentés à l'immatriculation.

D'autre part, la superficie n'est pas le seul élément qui doit entrer en ligne de compte. En valeur, les territoires virtuellement immatriculés constituent une fraction de la richesse immobilière actuelle de la Régence très supérieure aux deux-tiers. Ceux-ci ne comprendront, outre les forêts que des terres de sédentarisation ancienne, les plus riches dans l'ensemble.

Que sera le tiers restant ?

Des domaines ou des parcelles dont l'immatriculation a déjà été requise, mais refusée, en raison de la négligence des parties ou de l'incertitude extrême des situations juridiques. D'autres propriétés dispersées, grandes ou menues, le plus souvent constituées en habous. Des zones de valeur culturelle médiocre, des friches oubliées du soc depuis les temps byzantins. Sans doute aussi quelques secteurs plus riches, mais demeurés assez fermés, et par exemple la majeure partie du Sahel de Sousse, où n'ont cessé de jouer des facteurs juridiques et psychologiques particuliers : les Sahéliens restent fidèles à leurs habitudes, et ils ne voient pas l'utilité de faire consacrer par l'immatriculation des droits qui, dans leur région privilégiée, se trouvaient être bien définis dès avant l'institution du régime des Livres Foncières.

Il est permis d'espérer que, de façon générale et suivant le processus habituel, ces enclaves et ces secteurs seront gagnés par voisinage. Cette nouvelle extension pourra d'ailleurs être accélérée dans certaines régions présentant un intérêt économique particulier, au moyen des Cadastres;

ils amènent le juge vers les justiciables, font connaître l'immatriculation, provoquent les partages; ils permettent en outre toutes sortes de recouplements et rendent ainsi beaucoup plus aisée l'intelligence des situations ambiguës, dont presque aucune, en définitive, ne s'affirme inextricable.

Subsisterait-il à la fin quelques abstentions, la généralisation de l'immatriculation la rendrait alors assez forte pour justifier un texte lui conférant le caractère obligatoire.

Restent les 3.500.000 hectares de « Terres collectives » : terres de parcours le plus souvent, mais aussi, et de plus en plus, terres ouvertes à la culture, appelées en bien des zones à un bel avenir économique. Elles pourraient être passées déjà sous le régime des Livres Fonciers, si le Tribunal Mixte n'avait décidé dès 1909 qu'il s'abstiendrait d'en ordonner l'immatriculation jusqu'à ce que le législateur eût défini leur situation juridique, — et si ce dernier n'avait attendu 1935 pour apporter cette définition.

Du décret de 1935, il résulte que ces terres, — bien des tribus et non de l'Etat, — peuvent faire l'objet de Réquisitions introduites par les Conseils de tutelle. Les travaux tendant à leur délimitation définitive sont malheureusement peu avancées. A mesure qu'ils seront effectués, les tribus pourront se voir reconnaître la personnalité civile et l'immatriculation de leur territoire sera facile (1).

* * *

En tout état de cause, le Tribunal Mixte n'estimera avoir rempli sa mission que le jour où l'Immatriculation sera parvenue de toutes parts à ses frontières naturelles, qui, hormis le désert, sont celles de la Tunisie même.

Depuis la libération de la France, il a fourni un effort considérable pour liquider un arriéré inquiétant et dont les raisons se devinent. Cette liquidation est terminée. Le Tribunal Mixte, qui a étoffé ses cadres, perfectionné ses méthodes d'instruction et développé ses moyens matériels, souhaite ne pas se reposer sur ses lauriers.

Sans doute, les demandes d'immatriculation continuent-elles d'affluer, que les propriétaires lui soumettent spontanément, dans le désir de mettre fin à d'antiques querelles, de vendre avantageusement, d'obtenir des crédits. Mais pour lui permettre de conduire plus promptement à son terme l'apurement de la propriété foncière, il serait désirable qu'il dispose de formules d'action plus dynamiques.

C'est dans cet esprit qu'a déjà été signalée, au cours des développements précédents, l'insuffisance numérique du Service Topographique, collaborateur immédiat et indispensable du Tribunal Mixte.

Il ne suffit déjà pas, il s'en faut, aux besoins normaux de l'Immatriculation, en dépit de l'effort constant et pénible que fournissent ses agents. A plus forte raison, s'il ne dispose pas du nombre utile de géomètres, comment l'immatriculation générale des forêts tunisiennes, décidée par le législateur, pourra-t-elle être menée à bien avec toute la rapidité souhaitable ? Elle suppose un travail technique considérable, car elle intéresse un million d'hectares. Or elle est urgente : la forêt tunisienne — ou ce qui en reste — est dangereusement menacée par le feu, la hâche, la bêche du fellah inconscient de l'intérêt général et du sien propre, et plus encore par

(1) Cf. l'étude présentée sur la question des Terres Collectives par M. le Juge Surin dans le « Bulletin Economique de la Tunisie », mai et juin 1949.

la dent des chèvres. Et il n'est plus besoin de rappeler qu'il importe au plus haut point de la sauver, la rajeunir ou la reconstituer, pour conserver à la Collectivité une immense richesse, lutter contre une érosion ruineuse, régénérer les sources, régulariser l'écoulement des eaux, que bon an mal an le ciel dispense en quantités suffisantes, mais qui sont si promptes à courir vers la mer.

L'accroissement des effectifs du Service Topographique permettrait également de multiplier les Cadastres, qui, sous la conduite des magistrats du Tribunal Mixte, constituent le moyen le plus efficace et le plus rapide de propager l'Immatriculation et ses bienfaits.

Il serait des plus regrettables que la déficience d'un organisme qui a jusqu'à présent brillamment contribué au succès de l'Immatriculation — déficience d'ordre purement quantitatif et indépendante du bon vouloir de ses agents — vienne à compromettre le développement d'une œuvre juridique, économique, sociale, fondée sur un système hardi, mais qui, par son efficience, a démenti les appréhensions, vaincu les difficultés matérielles, conquis les esprits.

Christian BIROT,
Jugé-Rapporteur au Tribunal Mixte