

Le rôle et les attributions du service foncier

Le grand public est loin d'ignorer en général la situation juridique foncière de la Tunisie; elle lui semble incontestablement très complexe et il lui est difficile de distinguer entre les diverses catégories de habous, la terre collective, les occupants sans titres ou l'extrême indivision.

Aucun n'ignore cependant le régime de l'immatriculation institué en 1885, sa perfection, mais aussi le formalisme de la Conservation Foncière. Chacun reconnaît l'œuvre immense du Tribunal Mixte et son rôle de plus en plus important dans la classification de l'assiette foncière de nombreuses régions de Tunisie.

Tout le monde connaît enfin le Service des Domaines, héritier du vieux service de la colonisation à la Direction Générale de l'Agriculture, qui a été l'artisan direct de la mise en valeur moderne du pays.

Cependant bien des gens, même les plus avertis, tant parmi les agriculteurs que parmi les fonctionnaires, ne semblent connaître le rôle ni les attributions du Service Foncier au Ministère de l'Agriculture.

Ce service, pourtant, complète la gamme des organismes administratifs ou judiciaires chargés de procéder à l'apurement foncier. Il est peu connu, parce qu'il a un caractère *sui generis* que ne possèdent pas les autres services, dont nous venons de parler.

Il est possible de retrouver les caractères de ceux-ci dans le dédale de notre Administration métropolitaine, mais aucun service de Paris ne pourrait avoir l'objet du Service Foncier.

* * *

En effet, dès le début du Protectorat, le Gouvernement s'est préoccupé de sauvegarder le capital foncier des Tunisiens et d'apurer son régime juridique; c'est ainsi que toute une législation foncière fut promulguée : création de l'immatriculation, réglementation du régime habous (1888-1898), prescription de la délimitation des terres collectives, du domaine forestier, des terres sialines (1898-1903). Puis des dispositions législatives furent prises pour favoriser l'accession à la propriété des occupants précaires des grands habous du Domaine de l'État et des membres des tribus de territoire militaire (1913-1918). La législation fut enfin complétée, en particulier par le décret de 1926 instituant un droit d'occupation

sur les habous et le décret de 1935 portant statut des terres collectives de territoire civil.

Pour appliquer la législation relative à la fixation au sol, des organismes administratifs furent créés au lendemain de la guerre 1914-18, le bureau des lotissements indigènes à la Direction Générale de l'Agriculture (1921) pour la fixation au sol sur les terres domaniales et le bureau foncier à la Direction Générale de l'Intérieur (1922) pour la fixation au sol sur les habous et les terres collectives de territoire militaire.

Il était nécessaire, en effet, de conserver auprès du Premier Ministre, traditionnellement tuteur des habous et des collectivités autochtones, l'organisme chargé de la remise en ordre juridique de ces vastes superficies. Il était d'autre part évident, pour éviter la confusion possible entre une administration plus particulièrement chargée à cette époque de la colonisation et celle à laquelle on allait confier l'apurement foncier de terres à caractère confessionnel ou d'origine ethnique, de distinguer nettement les deux organismes.

MISE A ENZEL DES HABOUS

Le Service Foncier prenait donc naissance en ayant pour tâche l'application du décret du 12 avril 1913 sur la mise en enzel des grands habous ruraux.

La notion d'enzel dérive de la notion même du habous; en effet : « dans la loi coranique, la constitution de habous a pour effet d'opérer un démembrement de propriété : l'usufruit est dévolu aux dévolutaires institués; quant à la nue propriété, devenue une sorte de *res extra commercium*, elle reste éternellement au fondateur.

Préoccupés de respecter la volonté du constituant et les effets du habous, les juristes musulmans cherchaient à rendre à la circulation ces biens frappés d'inaliénabilité. Ne pouvant autoriser la vente, ils eurent recours au contrat de bail perpétuel, qui permettait d'arriver à un résultat à peu près analogue en opérant une aliénation de jouissance » (Lescure : Double Régime Foncier, p. 137).

Or, aux termes de l'article 1^{er} du décret du 22 juin 1888, l'enzel des immeubles habous ne pouvait être constitué que par voie d'enchères publiques.

Un grand nombre de propriétés rurales de grande étendue avaient été constituées habous au profit de fondations publiques, de zaouias ou de fondations privées. Elles étaient occupées, en tout ou en partie, par des familles étrangères aux dévolutaires qui y étaient installées de père en fils depuis de très nombreuses années.

Le titre précaire de ces occupants ne leur permettait pas une mise en valeur complète du sol et, d'autre part, l'excédent non occupé était soit laissé en friche, soit la proie du plus entreprenant des dévolutaires, au détriment des autres co-dévolutaires.

Il fallait donc donner à l'occupation des cultivateurs autochtones une base juridique certaine et définitive en facilitant, de plus, la mise en culture des surfaces demeurées disponibles.

Or, en appliquant la législation existante sur l'enzei, les occupants risquaient de se voir dépossédés par des enchérisseurs plus fortunés.

C'est pourquoi, le décret de 1913 autorisa à leur profit la prise à enzei *sans enchères*.

La première décision du nouveau service a été d'étendre le bénéfice des dispositions du décret de 1913 aux dévolutaires non occupants qui s'engageaient à exploiter directement (décret du 4 juillet 1923).

Il fallait, d'autre part, convaincre les fondations de l'utilité qu'elles pouvaient tirer de l'application de la législation de 1913, pour les amener à accepter la mise en enzei de leur domaine.

Le Service Foncier avait donc pour première tâche de reconnaître les propriétés habous de cette catégorie, de déterminer les surfaces respectives à attribuer aux occupants et aux dévolutaires et de fixer la valeur globale de chacune de ces surfaces.

Il fallait donc rechercher les occupations, fixer les limites des occupants, trancher les litiges entre eux et les fondations, faire dresser leurs contrats et contrôler la mise en valeur des parcelles ainsi attribuées.

Au cours des dix premières années qui ont suivi la création du Bureau Foncier, près de 700.000 ha. de terres habous ont été soumises à ce régime, à la demande des fondations.

En fait, par suite de difficultés administratives, personnel insuffisant et surtout manque de topographes qualifiés, à peine 100.000 ha. ont-ils pu être apurés. Il en reste environ 600.000.

DROIT D'OCCUPATION

Cependant, ce travail de prospection des habous fut délicat et difficile, de nombreuses fondations, parmi les plus intéressantes, au point de vue agricole, hésitaient à engager leur patrimoine dans une procédure qui aurait cristallisé la situation juridique de nombreux précaristes.

La situation de ces derniers risquait d'empirer sous la pression des événements économiques : essor de la culture intensive, hausse des loyers, recherche de terres. Les fellahs ne pouvaient lutter contre la concurrence de la culture moderne et les propriétaires éminents, stimulés par l'appât de gros bénéfices, allaient peut-être les contraindre à évacuer la terre de leurs ancêtres.

C'est pourquoi, dans le but d'éviter un refoulement massif de la population agricole précariste, et la levée d'un prolétariat agraire, le législateur du Service Foncier s'employa à codifier les « droits d'occupation » que la coutume et le décret de 1913 avaient reconnus. Ce fut le décret du 17 juillet 1926.

Mais le droit d'occupation fut seulement reconnu et garanti sur les fonds de caractères juridiques exceptionnels, c'est-à-dire sur lesquels il y avait distinction entre domaine utile et domaine éminent : Domaine du Beylik et habous.

ALGÉRIE



TUNISIE
*Carte des terres collectives
 et labours régies par le
 Service Foncier*

LÉGENDE

Echelle 1/2000000^e

- Voies ferrées
- Routes principales
- Terres Collectives
- Terres Irriguées

Dressée par M. Bouissou 1931.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, 18 JANVIER 1931.

MORITANIE

Le Service Foncier devenait alors le greffe d'une juridiction d'exception et pendant dix ans ont fonctionné sous sa responsabilité les « Commissions arbitrales » des occupations pourvues d'une procédure propre en rendant des décisions exécutoires.

« Le contact entre le judiciaire et l'administratif était nécessaire en cette matière, en raison de l'œuvre sociale poursuivie : car si le droit d'occupation relevait uniquement d'un organisme judiciaire en ce qui touche sa reconnaissance et ses effets communs, il aurait une vocation à une cession à *enzel*, opération qui était et est encore réalisée par une procédure d'ordre administratif.

Il appartenait donc au service chargé de la fixation au sol sur des terres de statut coranique d'avoir en sa mouvance la juridiction des occupations » (Moniéty — code du droit d'occupation).

Pour donner une idée de l'importance des questions traitées, 60.000 ha. furent ainsi examinés en dix ans, près de 40.000 ha. furent attribués à des occupants et 20.000 ha. restitués aux fondations.

Ainsi les propriétaires éminents purent retirer un profit réel de cette législation qui semblait paraître incontestablement, à l'origine, organisée en faveur des précaristes.

Malheureusement, la situation économique des environs de 1935 amena les propriétaires éminents à élever d'énergiques protestations contre l'application de mesures qui leur paraissaient porter une grosse atteinte, non seulement à la propriété mais encore à la notion même de *habous*. Ils ne pouvaient admettre que seuls soient touchés les *henchirs habous*, alors que d'immenses *latifundia* de caractère identique étaient préservées par la législation *quiritaire* (par exemple le *Domaine de l'Enfida*). Ils obtinrent du gouvernement la suppression du décret de 1926 et la reconnaissance du droit d'occupation fut transférée aux Tribunaux régionaux; cependant, aucune nouvelle requête en occupation ne pouvait être introduite.

Pratiquement, la réforme supprima purement et simplement la protection que la loi accordait au tenancier précariste. Il reste en fait au moins 20.000 ha. qui, bien que propriété nominale de *habous*, n'en sont pas moins entre les mains des *fellahs occupants* dont la situation est identique à celle qu'avaient les précaristes d'avant la législation de 1926.

Là existe le véritable problème foncier, car si les dispositions législatives continuent à protéger le domaine éminent, le domaine utile n'en est pas moins occupé par des précaristes.

D'autre part, la population de Tunisie n'a cessé de croître et de se développer et ainsi les problèmes du droit d'occupation qui se posaient déjà avec acuité à la veille de la guerre 1914-18 sont rendus plus ardues en 1954.

Il n'est que de voir l'impossibilité morale pour les agents d'autorité d'exécuter les décisions rendues en justice contre des précaristes pour se convaincre de la gravité du problème. Les affaires *Couitéas* n'ont pas encore entièrement disparu.

TERRES COLLECTIVES

Parallèlement à cette œuvre sur ces terres habous de statut coranique, le Service Foncier avait dans ses attributions de 1922 l'exercice de la Tutelle que le Premier Ministre possède sur les terres collectives. Notamment l'application du Statut du 23 novembre 1918 sur les terres de l'Extrême Sud. Aidé des Conseils des notables et des conseils de tutelle locaux, le Service Foncier, en tant que Secrétaire du Conseil de Tutelle Central, suit et prépare les décisions des opérations de bornage effectuées sur les terres de tribus. Il concourt à l'attribution des titres d'occupation privative dans les secteurs mis en valeur dans les zones artésiennes, en liaison avec le commandement des territoires militaires du Sud.

Ces terres, qui occupent 1.500.000 ha. à vocation agricole certaine, se trouvent au sud de la dorsale sur les terres du Centre; elles ont été longtemps occupées par des tribus nomades et de pasteurs préoccupés avant tout par la subsistance de leurs troupeaux, mais qui, de place en place, se livraient à des cultures arbusives ou céréalières.

Cependant, dès 1922, les efforts du Service se tournèrent vers la définition du Statut des terres collectives de territoire civil dont la reconnaissance avait été effectuée dès 1901.

Les Commissions de délimitation avaient terminé rapidement leurs travaux, mais le projet de statut fut difficile à élaborer : les théories de Desme de Chevigny qui défendait la domanialité de ces terres, celles du Président Dumas qui s'attacha à démontrer que les nomades étaient propriétaires du territoire qu'ils occupaient et celle du Président Rectenwald qui s'appliqua à prouver qu'en droit musulman seule la terre vivifiée par la culture devient propriété privative étaient contradictoires.

Le gouvernement hésitait, mais en 1935, sous la pression de la crise économique, il fallut se décider. C'est ainsi que le législateur, s'étant persuadé d'après d'ailleurs les travaux de Commissions de délimitation ayant opéré de 1902 à 1912, que les tribus nomades se trouvaient dans la situation de fait de tous les peuples pasteurs, s'appuya sur la sociologie pour décider qu'il fallait leur reconnaître le droit à la propriété collective de tout le territoire habituellement parcouru par leurs troupeaux.

Mais pour tenir compte de l'évolution du fait sociologique, il était nécessaire de prévoir parallèlement l'évolution probable de la notion de propriété.

C'est pourquoi, dans le même texte, le législateur s'est efforcé de définir les conditions d'accession à la propriété privative, et celle-ci ne fut autorisée que sous la seule condition d'un effort de mise en valeur et rejoignit par là le principe du droit coranique de la vivification.

Cependant, les vicissitudes de la politique générale et du fait de son imbrication à la Section d'Etat, contraignait le Service Foncier

à ralentir considérablement son activité au moment même où elle aurait dû être décuplée.

Le gouvernement pensa qu'il était plus rationnel de se pencher vers le développement agricole dans le cadre du paysanat plutôt que de rechercher un apurement juridique du statut foncier.

Cette grande œuvre de mise en valeur des steppes du Centre, sur des points les plus intéressants au point de vue physique et géographique, conduisit une population de pasteurs au stade plus avancé de sédentaires arboriculteurs. C'est alors que l'évolution complète s'étant faite surtout à partir de 1940 et principalement depuis la fin de la guerre, il devenait indispensable, pour ne pas se trouver devant une contradiction entre la situation de fait et les conditions juridiques, de hâter la consécration de l'appropriation privative.

C'est alors qu'en 1945, la conjoncture politique, sociale et économique amena le Gouvernement Tunisien à réorganiser ses services en fonction des tâches urgentes à reprendre et à développer.

CONCLUSIONS

Le Service Foncier réapparut comme organisme autonome à la Section d'Etat le 17 février 1945. Cependant, l'institution d'un Ministère de l'Agriculture et la nécessité de la mise en valeur systématique des steppes, dans le cadre du Paysanat, a permis de grouper sous l'autorité du même Ministre les services concourant désormais à des tâches identiques : le Service des Lotissements agricoles et le Service Foncier.

L'un et l'autre, en liaison avec le paysanat et les services techniques du Ministère de l'Agriculture, voient leurs opérations juridiques de fixation au sol complétées par l'organisation économique de la terre.

Le Service Foncier, désormais placé dans le cadre qui convient à sa mission, ne peut que reprendre avec plus d'efficacité la tâche sociale et juridique qui lui était jadis impartie, il ne peut manquer d'y œuvrer aujourd'hui dans l'optique de l'ensemble du Ministère de l'Agriculture en collaborant en priorité, dans les secteurs désignés par les économistes, en liaison constante avec les techniciens de la chose agronomique.

C'est pourtant dans les traditions de l'ancien Bureau Foncier, puisque les collectivités rurales restent sous la tutelle traditionnelle du Premier Ministre, qu'il a repris l'œuvre commencée.

Les textes d'avril 1913 sur les habous, de novembre 1918 sur les terres collectives du Sud, de décembre 1935 sur les terres collectives de territoire de contrôle civil sont des monuments juridiques qui gardent encore leur magnifique valeur de principe, ils ont tout dit et restent encore parfaitement utilisables. De légères retouches, prises en fonction de la conjoncture économique, commencent à permettre une application plus rapide.

Le seul handicap réside dans les moyens administratifs, la cadas-

tration du territoire demande des techniciens du Service Topographique, des moniteurs agricoles pour le contrôle de la valeur des terrains, des juristes de tous échelons pour l'appréciation de la valeur des prétentions des parties.

Mais s'il suffisait d'aligner des chiffres, l'opération ne serait pas difficile. Il ne faut pas perdre de vue que cette œuvre est avant tout humaine et sociale. Les habitants des campagnes tunisiennes n'ont pas tous la conception intuitive du paysan métropolitain et son âpreté dans la défense de son bien. Le titre foncier distribué sans garantie peut être un danger, car il faut apprendre à s'en servir et à en connaître sa valeur. Sur ces terres ingrates, sous la dépendance étroite des conditions atmosphériques, le bédouin est trop souvent tenté de s'en défaire pour une bouchée de pain. Il doit être préservé dans son imprévoyance. C'est pourquoi l'apurement foncier terminé, le fellah doit être pris en charge par les services agricoles, guidé vers l'organisme de crédit ad hoc et suivi sans défaillance jusqu'à la complète mise en valeur de sa propriété.

Ce ne peut être l'œuvre d'un jour, et malgré l'impatience des économistes à mettre en valeur « les pays sous-développés », il y a des étapes qu'il ne faut pas franchir sans compromettre l'ensemble de l'œuvre.

Dans une économie libérale, profondément et avant tout humaine, le travail sans grandeur, mais ininterrompu, permettra d'aller plus loin et plus sûrement que l'application brutale des principes de l'économie insouciante du « coût » de l'homme, faite sans lui et malgré lui.

Hervé SICARD

*Administrateur du Gouvernement
Tunisien
Chef du Service Foncier*