

## 2. - STATUT FONCIER

### DU SYSTÈME TUNISIEN DE L'IMMATRICULATION FONCIÈRE

#### CHAPITRE II

#### DEFENSE DE L'IMMATRICULATION TUNISIENNE

(suite)

#### SECTION II

#### LA PROCEDURE D'IMMATRICULATION SOUFFRE-T-ELLE D'UNE LENTEUR EXCESSIVE ?

« L'œuvre d'immatriculation, pour produire tout son effet, doit être conduite avec rapidité », disait explicitement le rapport présenté par M. le Résident Général Cambon à l'appui du projet de Loi Foncière.

Cette rapidité peut être entendue en deux sens :

— D'une part, l'institution des Livres Fonciers tend avant tout à des fins économiques d'intérêt général : favoriser l'essor de l'agriculture et la mobilisation de la propriété. Ce but ne sera atteint que dans la mesure, où les propriétaires fonciers requerront l'immatriculation, qui reste facultative. On a dit qu'elle ne s'était étendue qu'à une fraction insuffisante des territoires intéressés. Cette critique ne résiste guère à l'interprétation objective des apparences sur lesquelles elle se fonde, ainsi que le montrera l'analyse des résultats obtenus par l'Immatriculation tunisienne, qui fera l'objet du dernier chapitre de cette étude.

— D'autre part, les particuliers qui demandent l'immatriculation expriment par là même le désir d'être mis le plus promptement possible en possession d'un titre sûr et facilement négociable : l'immatriculation progressera suivant le rythme, lent ou vif, des procédures. Or on a fait au Tribunal Mixte Immobilier le reproche de ne travailler que lentement. C'est à cette dernière critique qu'on s'efforcera de répondre maintenant. Le Tribunal Mixte se croit en mesure de prouver qu'elle ne l'atteint plus, et que cette lenteur ne s'impose pas.

#### A. LES CAUSES

Dès l'origine, dans l'accomplissement de sa tâche, le Tribunal Mixte s'est heurté à une triple difficulté : la multiplicité des oppositions; — l'extrême complexité des situations dont l'examen lui était soumis, accrue par l'insuffisance des moyens de preuve; — l'inertie des justiciables appelés à fournir les justifications utiles à l'appui de leurs prétentions.

##### 1° La multiplicité des oppositions

L'imperfection des preuves écrites, l'incertitude des généalogies, le flottement des possessions, le caractère généralement promiscue des pacages, l'ambition des uns, la faiblesse des autres, la ruse de beaucoup, ont depuis longtemps engendré et multiplié les contestations, plus âpres à mesure que l'espace disponible se restreignait devant une population en augmentation constante, et que le perfectionnement des méthodes culturelles accroîtrait la valeur du sol.

Aussi, rares sont les réquisitions de quelque importance qui ne suscitent pas des revendications, nombreuses et qui parfois se chevauchent.

Très souvent même, les immeubles urbains, les terrains suburbains, les jardins, les petites olivettes, font l'objet de contestations dont la solution peut être fort délicate : un habous surgit, des copropriétaires se révèlent, ou des partages minutieux, des mitoyennetés, des droits d'*alou* ou de *haoua*. Fondées ou non, ces revendications sont généralement formulées de bonne foi ; — qu'elles s'appuient sur une conviction ou seulement sur un doute, une crainte. Il arrive aussi qu'elles n'aient d'autre mobile que dilatoire ou vexatoire. Le législateur n'a pas manqué d'édicter qu'elles ne pourraient être formées que dans certains délais. Mais il convient de tenir compte de l'efficacité toute relative des mesures de publicité édictées par la loi : quel est le paysan, ou même le citoyen, qui prend périodiquement connaissance des placards et avis affichés au Caïdat et à la Justice de Paix ?... Il faut aussi prendre en considération l'ignorance des fellahs, leur extrême circonspection, et la grande difficulté qu'ont toujours éprouvée les Tribunaux à établir la mauvaise foi en matière civile.

Dès lors, les juges de l'immatriculation ne feraient preuve ni d'objectivité, ni d'équité, s'ils n'examinaient les oppositions tardives, sinon pour en venir à attribuer éventuellement la propriété aux opposants, du moins pour déterminer avec une plus grande certitude l'existence et les limites des droits du requérant. Il va de soi, d'ailleurs, que de telles oppositions sont promptement écartées si le sérieux n'en est pas évident.

## 2° La complexité des situations de fait et de droit

Cette complexité est d'autant plus grande que les oppositions sont plus nombreuses et traduisent des contestations plus anciennes, parfois héritées de générations si éloignées que nul n'en connaît plus la genèse. Elle influe nécessairement sur l'instruction des affaires : les problèmes qu'elle soulève sont d'ordre juridique et économique, mais d'abord humain ; ils se réfèrent à des intérêts toujours respectables, quelquefois considérables. Leur complication n'autorise pas une solution brutale, elle commande une minutie et un labeur plus grands.

C'est vainement qu'on a reproché jadis aux juges fonciers de Tunisie de se livrer à des recherches « impossibles » sur les origines de propriété. Elles s'imposaient à eux comme un devoir de conscience, toutes les fois du moins qu'ils ne pouvaient se fonder sur une possession certaine, exclusive et suffisamment longue. Et elles n'étaient pas « impossibles », puisqu'elles les ont conduits, le plus généralement, à des solutions positives.

## 3° L'inertie des justiciables

Pour résoudre ces problèmes délicats, il importe que le juge soit aidé dans sa tâche par les intéressés eux-mêmes, qui détiennent initialement à peu près tous les éléments d'information. Ils doivent fournir au plus tôt les pièces justificatives et les renseignements de tous ordres susceptibles de fonder leurs prétentions et d'éclairer l'affaire.

En fait, tenus de joindre tous leurs titres et pièces à leur demande d'immatriculation et de déposer des conclusions explicites, les requérants s'en tiennent souvent à des justifications très incomplètes, parfois même incohérentes, et à des explications confuses ou par trop sommaires. Quant aux opposants, nombreux sont ceux qui se bornent à présenter des pièces informes, ou plus simplement à énoncer des affirmations non assorties de preuves écrites et dont l'objet même reste mal défini.

Les magistrats du Tribunal Mixte ont un pouvoir discrétionnaire pour demander en cours d'instance toutes justifications, tous éclaircissements complémentaires, et ils ne s'en font pas faute. Il leur faut beaucoup de

fermeté, assortie d'une grande patience. Ici encore, si le juge s'estimait quitte de son devoir dès l'instant qu'il aurait respecté les règles de forme, il trahirait sa mission essentielle, qui est de parvenir à la vérité en tenant compte des réalités humaines. Ces réalités se nomment ignorance, du droit et parfois du fait, circonspection paysanne, croyance aux vertus de la temporisation, qui est une des formes de la tactique. Si elles méritent une autre appellation, — ruse caractérisée, tromperie consciente, — le magistrat spécialisé doit ne pas tarder à les démasquer; et l'on peut souhaiter à ce propos qu'en Tunisie, comme il l'a déjà fait au Maroc, le législateur donne aux juges le moyen d'écarter par la menace d'une forte amende les Réquisitions abusives et les oppositions vexatoires.

## B. LES REMEDES

Les difficultés sont certaines. Elles sont inévitables. Elles tiennent à la nature des hommes et des choses. Il est spécieux de les invoquer pour condamner un système foncier, dont l'une des principales raisons d'être est précisément de mettre un terme à l'état de choses qui les suscite. Tout autre système les rencontrerait, et ne pourrait les négliger sans sacrifier le Droit à l'Economique, qui n'ont pas à se combattre, mais à s'associer. Il convient de les regarder en face, prêts à faire l'effort nécessaire pour les résoudre; on s'aperçoit alors qu'elles ne sont pas insolubles.

### 1° Les anciennes méthodes du Tribunal Mixte

a) Il fut une époque, déjà lointaine, où le Tribunal Mixte résolvait ces difficultés en prononçant le rejet, dès l'instant que les intéressés se montraient inaptes ou peu disposés à produire les justifications nécessaires. C'était méconnaître, semble-t-il, les conditions propres du milieu, et les buts même de l'institution, qui se veut avant tout constructive.

Il est rare que le comportement des justiciables procède d'une hypocrisie foncière. Plus souvent, ils sont victimes d'une certaine rusticité, de leurs maladroitures, de leurs craintes, ou de dispositions affectives dont ils confondent la voix, suivant le commun penchant des hommes, avec celle de l'équité. En cela même, ils ont besoin d'être aidés. Le rejet brutal, loin de les éduquer, les rebutait plutôt, — les statistiques le prouvent : effet négatif, qui s'ajoutait pour l'avenir à la perte que représentaient, dans l'immédiat, des centaines de milliers d'hectares ainsi refusés à l'immatriculation.

b) Le Tribunal Mixte s'est orienté par la suite vers une autre méthode. Sa raison d'être étant d'immatriculer, il s'est attaché à parvenir à l'immatriculation, au moins partielle, quelles que fussent les difficultés de l'instance. En poussant l'instruction plus à fond, en précisant aux partis les lacunes de leur demande ou de leur défense, en insistant, en multipliant les transports sur les lieux, il y a si bien réussi que depuis longtemps les décisions de rejet ne dépassent pas en moyenne le huitième du total des décisions définitives.

Il est indéniable que, pendant bien des années, ce nouveau souci n'a pas été sans ralentir la marche des procédures. Il s'est rencontré plus d'un défenseur vaincu de cette « sage lenteur », conforme aux plus anciennes traditions des prétoires. Elle n'était pourtant pas sans danger en ce domaine particulier; car elle retardait la progression d'instances généralement engagées dans l'espoir d'une solution rapide, à laquelle étaient subordonnés une vente, un emprunt, l'éviction d'un usurpateur, une mise en valeur profitable et parfois urgente.

## 2° Les méthodes actuelles

Les errements anciens ont cessé. Depuis quelques années, le Tribunal Mixte a mis au point ses méthodes, qui doivent lui permettre de concilier justice et célérité. Ses cadres, où les vacances avaient toujours été plus ou moins nombreuses, ont d'abord été complétés, puis accrus, et bénéficiaient d'une spécialisation approfondie. Sa jurisprudence, longuement élaborée et éprouvée, s'est récemment, sur certains points importants, précisée, affermie, affirmée. D'autre part, il a obtenu que fussent mis à sa disposition exclusive les moyens matériels qui lui étaient indispensables pour effectuer dans les moindres délais les transports sur les lieux.

Mais surtout, il a accéléré le rythme de l'instruction : surveillance constante de l'état des dossiers, classement rigoureux suivant leur degré d'avancement, prompt exécution des enquêtes, dépôt plus rapide des rapports et procès-verbaux, fixation des affaires à l'audience dès qu'elles sont en état, élimination des jugements de renvoi qui n'auraient d'autre motif que l'inertie — parfois calculée — des justiciables, division et intensification du travail, condensation des procédures.

Ce n'est pas à dire que le souci de parvenir au jugement définitif doive bousculer les exigences de la saine justice, auxquelles les magistrats instructeurs, autant que les juges du siège français et musulmans, obéissant à leur conscience, continuent d'accorder la primauté. Il advient ainsi que certaines instances se prolongent, où la complexité des problèmes qui se posent ne met pas en cause la bonne volonté des parties. Si l'on ose employer une telle image, il ne s'agit pas de cueillir le fruit vert, mais de favoriser sa prompt maturation.

Au cours des trois précédentes années judiciaires, les magistrats du Tribunal Mixte ont effectué 1.127 transports, qui pour la plupart ont duré plusieurs jours ou plusieurs semaines : soit une moyenne annuelle six fois supérieure à celle des années anciennes. Ils ont rendu pendant la même période 3.095 décisions, dont 1.717 jugements définitifs. En 1944, nombreux étaient les dossiers, dans les greffes de ses Chambres, dont l'instruction avait commencé depuis dix ans et plus : de ces dossiers, le plus souvent épineux, bien rares sont aujourd'hui ceux dont le contentieux n'est pas complètement réglé.

Il semble qu'il ne faille pas chercher ailleurs que dans ce nouveau rythme des procédures la solution aux difficultés résultant des tactiques dilatoires et de la nonchalance propre à bon nombre de justiciables. L'instruction demeure sérieuse, cependant que le train en est plus vif. Requérrants et opposants se trouvent emportés par ce mouvement. S'ils sont aptes à s'arracher à leurs anciennes habitudes, il ne peut leur échapper qu'ils ont tout intérêt à produire leurs justifications sans retard, et que le bon droit ne trouve que des avantages à une procédure diligente. Par elle, doivent seuls être bousculés ou écartés ceux précisément dont les prétentions ne peuvent s'autoriser d'aucun élément de preuve sérieux. A l'égard de justiciables suffisamment éduqués, le départ entre le juste et l'injuste, la bonne et la mauvaise foi, se fait de lui-même, comme la paille se sépare du grain au rythme rapide de la batteuse.

## 3° Le problème du Service Topographique

C'est le seul problème qui, dans le même ordre d'idées, reste à résoudre. Le Service Topographique de Tunisie, chargé des bornages et des plans, et dont la technique est d'ailleurs très appréciée, — peut-être même souffre-t-elle parfois d'un souci excessif de précision, — n'est pas armé comme il devrait l'être, tant en effectifs qu'en moyens matériels de trans-

port, de mesurage et de dessin. Créé pour les besoins de l'Immatriculation, il doit faire face également, nul ne peut l'en blâmer, à une multitude de tâches ressortissant aux domaines les plus divers : plans du Domaine Public, programmes d'hydraulique, urbanisme, reconstruction, lotissements de toute nature... A peine suffirait-il à tout ce qu'on attend de lui s'il voyait tripler le nombre de ses géomètres.

Il en résulte un retard généralement important dans l'exécution des bornages provisoires et complémentaires, et dans l'établissement des plans qui doivent accompagner les titres fonciers. Or le magistrat ne peut utilement commencer l'instruction que s'il est en possession du plan ou du croquis provisoire. A l'autre extrémité de la procédure, le titre foncier ne peut être dressé que sur la foi d'un jugement constatant l'exactitude du plan définitif. Ainsi, tel dossier attendra parfois plusieurs années avant de pouvoir être instruit; puis l'instruction commencera, et de ce moment il ne s'écoulera pas plus de six mois ou un an avant que le contentieux n'en soit complètement réglé; mais alors, des années peut-être passeront de nouveau, s'il a été ordonné un bornage complémentaire, ou si le plan régulier n'est pas établi, avant que puisse être dressé le titre foncier... L'instance, dans ce cas, aura duré au total dix fois plus longtemps qu'il n'en aura fallu au Tribunal pour examiner et sanctionner la demande d'immatriculation.

Divers correctifs ont été recherchés. C'est ainsi que le Tribunal Mixte, en accord avec le Service Topographique, procède à des « bornages-enquêtes » dans certaines affaires importantes, tant par leur superficie que par le nombre des oppositions, spécialement dans les Réquisitions du Domaine forestier. Le bornage est alors effectué suivant les instructions du juge-rapporteur, qui dans toute la mesure du possible clarifie ou résoud les litiges sur place. A l'avantage d'un gain de plusieurs années, cette formule ajoute une simplification notable de l'instruction. Elle est toutefois fort éloignée de pouvoir être appliquée à la généralité des espèces.

D'autre part, sur l'initiative de M. le Président du Tribunal Mixte, deux décrets ont été pris, en 1946 et 1947, prévoyant que l'immatriculation peut être prononcée avant la rectification ou l'établissement du plan, si des exclusions sont ordonnées qui portent sur des parcelles déjà délimitées. Les parties sont dès lors en mesure de se prévaloir de l'immatriculation devant les juridictions de droit commun, dès avant la délivrance du titre foncier.

Ces mesures permettent d'éviter les pertes de temps résultant de l'exécution tardive des bornages : bornages provisoires dans le premier cas, complémentaires dans le second. D'autres ont été prises, qui visent aussi à abrégier la procédure : transmission du dossier de publicité et de bornage au Tribunal Mixte dès avant les travaux de dessin, simplification de détail dans l'exécution des travaux techniques. Mais toutes n'ont qu'une portée limitée, et n'atténuent que très partiellement les effets de l'insuffisance numérique du Service Topographique.

Ces effets ne sont nullement inhérents au système de l'Immatriculation. On ne saurait les retenir comme fondant un grief à son encontre. La situation sera normale le jour où le législateur aura enfin donné au Service Topographique — par des moyens dont l'étude déborderait le cadre de cet article — toute l'ampleur qu'exige son rôle, dont le public, et parfois même les milieux administratifs, ne semblent pas mesurer l'importance primordiale.

(A suivre)

CHRISTIAN BIROT.  
*Juge-Rapporteur au Tribunal Mixte.*