

Les systèmes de propriété foncière en Turquie

Suat Aksoy

Université d'Ankara, Ankara (Turquie)

Pour comprendre le système de propriété foncière en Turquie, il faut remonter jusqu'au système agraire de l'empire Ottoman issu du sein de cet empire même. Quels qu'aient été les changements radicaux dans le système de propriété foncière après la proclamation de la République, on peut constater encore aujourd'hui l'influence du système agraire de l'Empire sur le système actuel de propriété. Aussi faut-il examiner tout d'abord la structure foncière dans l'Empire Ottoman.

I – L'époque de l'Empire ottoman

Le système foncier de l'Empire Ottoman était différent de celui du régime féodal dans le monde occidental.

Le régime foncier de l'Empire Ottoman est empreint d'une part de l'apport juridique de l'Islam et d'autre part du système du *timar*. L'empire Ottoman appliquait le droit islamique dans les questions de droit civil, mais il en exceptait le domaine agraire.

Le système *timar* donnait aux *Sipahi* (seigneur) le droit de percevoir des taxes payées par les paysans. Le *Sipahi* doit en contrepartie rendre des services militaires à l'Etat. La vraie force militaire de l'Empire Ottoman provenait essentiellement des soldats entretenus par des *Sipahi*.

Dans ce système, une très large majorité des terres cultivables étaient des terres *miri* (*miri* voulant dire ce qui appartient à l'Etat, domaine public).

Les terres étaient divisées en trois parties de grandeur différente tenant compte de leurs revenus et selon la hiérarchie sociale des individus. Les premières étaient des terres *Has*, appartenant aux sultans, aux vizirs et aux princes : terres qui rapportaient le revenu le plus grand. Les deuxièmes étaient des terres *zeamet* attribuées à l'entourage du *Saray* et aux grands fonctionnaires de l'Etat. Enfin, il y avait des terres *timar* appartenant aux militaires qui avaient bien combattu sur les champs de bataille. Ces dernières terres étaient les plus nombreuses et les *sipahi* avaient des liaisons directes avec les paysans. Pour cette raison on appelle ce système en général «le système *timar*».

La donation des ressources d'un *timar* aux militaires n'est pas un système inventé par les Ottomans. Il l'ont trouvé dans les pays occupés ; probablement, ils l'ont pris chez les *Seldjoukides*. Les Etats contemporains appliquaient des systèmes similaires, mais les racines de ce système peuvent être trouvées dans les époques lointaines à Rome et à Byzance. Le système *timar* est un mode commode de perception des taxes pour des Etats n'ayant pas encore une administration financière suffisante. Cependant, toutes les terres de l'Empire n'étaient pas soumises au système *timar*.

Pendant le règne de Soliman le Magnifique (1520-1566) on a promulgué des dispositions importantes relatives aux terres et on a institué des livres de recensement général pour déterminer les droits fonciers.

Au cours du développement historique, le système *timar* a dégénéré et a été remplacé partiellement par un système d'affermage des impôts. Avec le *Tanzimat* en 1839 le système *timar* a été aboli. Mais entre-temps une partie des terres *miri* était devenue propriété privée des seigneurs, des grands fonctionnaires et des hommes politiques.

II – Le code foncier de 1858

L'empire Ottoman a introduit en 1858 un Code foncier (*Azari Kanunnamesi*). Le régime juridique des terres avant l'adoption de ce code était caractérisé par l'existence d'une multitude de *firman* (ordre écrit donné par le sultan), de Règlements et de notes explicatives des pouvoirs publics. Le Code foncier de 1858 représente une codification fondamentale de tout le droit foncier. Cette loi constitue un pas important dans le mouvement de codification en Turquie. On peut dire que ce Code foncier est le résultat d'un progrès juridique d'un système national dont l'établissement s'étend sur des siècles. Cette loi est originale et propre à la Turquie ; ses racines sont ancrées dans le droit national. Le Code foncier distingue cinq grandes catégories de terres situées dans l'Empire Ottoman :

❑ **Terres en propriété privée.** Ce sont des terres dont le propriétaire peut disposer librement. Cette catégorie est régie non par le Code foncier, mais par référence aux livres de droit islamique.

❑ La grande majorité des terres agricoles, les terres *miri*, est considérée comme liée à l'Etat. L'Etat laisse l'utilisation de ces terres aux paysans. Le concessionnaire est l'équivalent d'un preneur. Mais la législation a assimilé graduellement le statut juridique des terres *miri* à celui des terres en propriété privée. Finalement la position d'un ayant droit des terres *miri* correspond pratiquement à celle d'un propriétaire de droit civil.

❑ **Terres appartenant à des fondations religieuses.** Les fondations religieuses (*Vakif*) jouent un rôle crucial dans l'Empire Ottoman. Les terres *Vakif* sont de deux sortes :

- Celles qui à l'origine en pleine propriété sont devenues *Vakif*.
- Celles qui distraites du domaine public ont été converties en *Vakif*. Leur nue propriété appartient à l'Etat, comme pour les terres *Miri*. La plus grande majorité des terres *Vakif* furent expropriées après 1945 en vertu de la loi sur la distribution des terres aux agriculteurs.

❑ **Terres laissées à l'usage public (terres *metrûk*).** Les terres *metrûk* sont destinées à l'usage et à la jouissance publics et ne peuvent être l'objet d'une possession privée. Comme pour les terres *miri*, leur nue propriété appartient à l'Etat et leur possession ne peut être concédée à personne. L'Etat les a abandonnées au profit de tout le monde, d'où leur nom de *metrûk*, qui veut dire délaissées, abandonnées.

Les terres *metrûk* sont de deux sortes :

❑ Les terres laissées à la jouissance de toute la population. Ce sont les voies publiques et les places publiques. Tout le monde peut profiter des voies ou places publiques.

❑ La seconde catégorie des terres *metrûk* est laissée à la jouissance d'un ou de quelques villages ou communes. Pour cette catégorie de terres, la jouissance n'appartient pas à toute la population mais seulement à une population limitée ; aux habitants d'un village ou d'une commune.

Les dispositions pour les terres *metrûk* sur lesquelles les villageois font paître leur bétail, jouent encore aujourd'hui un rôle très important pour les agriculteurs.

❑ **Les terres «mortes».** On comprend par terres «mortes» les terres incultes, telles que montagnes, endroits rocailleux, maquis, etc. Le droit islamique reconnaît l'institution de l'*Ihya* (réanimation des terres mortes). Ainsi, une personne qui cultive ces terres acquiert soit la propriété soit la concession de celles-ci. Cette institution a duré pendant la République aussi. Elle n'a cessé d'exister qu'en 1945, préservant les droits acquis. Mais dernièrement avec la Loi de Cadastre en 1987, l'institution de l'*Ihya* est de nouveau mise en vigueur dans la législation turque.

III – L'époque de la République turque

En 1923 Atatürk a aboli le sultanat et proclamé la République. La législation républicaine a modernisé le droit de l'Empire Ottoman en adoptant des codifications des pays occidentaux. En ce qui concerne le

droit civil, le législateur a supprimé en 1926 le Code Civil de l'Empire Ottoman, dit le *Mecelle*, et a introduit de manière presque complète les deux Codes suisses : le Code civil (régulant le droit des personnes, le droit de la famille, le droit successoral et le droit des biens) et le Code des Obligations.

L'introduction du droit civil suisse a eu un impact considérable sur le régime foncier en Turquie. Le nouveau Code Civil reconnaît seulement la pleine propriété, comme toutes les codifications des pays occidentaux. Par conséquent le système juridique des terres *miri* se fondant sur la distinction entre la propriété directe et la propriété utile, a été supprimé complètement avec l'entrée en vigueur, le 4 octobre 1926, du Code Civil turc, transformant les terres *miri* en pleine propriété. Les terres laissées pour l'usage public ont été soumises au système moderne des «terres domaniales» transposant ainsi le problème dans le domaine du droit administratif. Quant aux terres *mortes*, elles ont été assujetties à l'article 641 du Code civil turc (code civil suisse, art. 664). Et un nouveau régime a été institué pour les *Vakif* de l'Etat grâce à la Loi des *Vakif* du 6 juin 1935. Ainsi, le droit concernant la propriété foncière a pris une allure beaucoup plus claire.

D'autre part on a introduit un Règlement du registre foncier sur la base du Code civil et sur le modèle de l'Ordonnance sur le Registre foncier suisse.

Mais il faut avouer que l'application des principes du Code civil et du Règlement du Registre foncier n'a été réalisée que partiellement. Car pour appliquer ces principes il faut un cadastre moderne. Or cela nécessite des moyens financiers importants et des cadres techniques. Encore aujourd'hui, l'établissement du cadastre n'est pas terminé.

En Turquie l'immatriculation des terres au Registre foncier a toujours été un grand problème. Beaucoup de paysans se trouvent en possession de terres sans inscription au Registre foncier. De plus, ces terres font l'objet de vente et d'achat sans passer par le Registre foncier, comme s'il s'agissait de biens mobiliers. D'autre part, des terres enregistrées peuvent ne pas avoir de plan cadastral avec des limites bien définies comme le demande le Code Civil. En considérant cet état des choses, le législateur a introduit, pour accélérer l'inscription des terres agricoles, une loi du 16 mars 1950. Cette loi avait pour but de réaliser l'inscription des terres situées en dehors des frontières des Municipalités des départements et des communes (c'est à dire surtout les fonds agricoles) et de faire renouveler les inscriptions au Registre foncier tout en obligeant à la réalisation des plans cadastraux. Cette loi a été remplacée par une nouvelle loi en date du 28 juin 1966. Malgré les efforts pour finir le cadastre de tout le pays, le tiers des terres de la Turquie reste encore sans immatriculation. Enfin, on a promulgué dernièrement une nouvelle Loi sur le Cadastre en 1987. Cette nouvelle loi supprimant la distinction ancienne entre les terres des municipalités et les terres agricoles, s'applique dans tout le pays.

Mais tous ces efforts entrepris et réalisés touchaient, si l'on peut dire, à l'aspect formel de la question du problème agraire. L'aspect «structurel» du problème, ou en d'autres termes le problème d'une réforme agraire en Turquie restait toujours sans solution. Après la proclamation de la République, sous la pression des circonstances et des mouvements d'immigration, le législateur a adopté plusieurs lois. Ces lois concernaient surtout la colonisation des immigrés et réfugiés et la distribution de terres à ceux-ci et à la population indigène. Mais ces lois n'attaquaient pas à fond la question d'une réforme agraire. Elles étaient établies d'une façon fragmentaire pour répondre aux besoins les plus pressants du moment. C'est à dire que le législateur promulguait des lois au coup par coup, suivant la nécessité des circonstances. Mais il faut quand même souligner que la superficie des terres distribuées aux paysans à cette époque et de cette façon n'est pas négligeable.

A cette même époque, les structures agraires de la Turquie montraient une distribution très inégale de la propriété foncière. Il existait de grands propriétaires dont les terres étaient cultivées par des petits fermiers et métayers. C'est pourquoi on a cherché de longue date à réaliser une réforme agraire. Mais c'est seulement après la seconde guerre mondiale qu'une loi sur la réforme agraire a vu le jour.

1. La loi sur la distribution des terres aux agriculteurs

La première loi se proposant d'opérer un changement radical de la structure économique et sociale du pays a été la loi du 11 juin 1945. Cette loi de réforme agraire s'est heurtée à une résistance farouche de la part des opposants, avant et après sa promulgation. Il est à remarquer que la Turquie était dirigée

jusqu'à cette date par un seul parti politique, le Parti Républicain du Peuple. Fait significatif, après la promulgation de cette loi ce parti s'est divisé et, en 1946, le Parti Démocrate a fait son entrée sur la scène politique turque.

La loi sur la distribution des terres aux agriculteurs prévoyait l'expropriation des terres agricoles qui dépassaient une certaine superficie. Ses objectifs étaient de donner la terre à ceux qui la travaillaient comme fermier, métayer ou salarié agricole.

Mais les chiffres de redistribution des terres montrent que la grande propriété privée n'a pas été touchée. Entre 1947 et 1972, environ 7,5 % de la superficie agricole totale du pays a été distribuée aux paysans sans terres ou ne disposant que d'une superficie insuffisante. Il ne s'agissait pas de terres expropriées mais de terres appartenant au domaine public que l'Etat a distribuées aux paysans. Ainsi la loi de 1945 n'a guère affecté la grande propriété en Turquie. Son application est restée bien en deçà de ses objectifs et cette réforme agraire n'a pas réussi à modifier la structure agraire du pays.

Et il faut noter qu'après 1950, avec la mécanisation, l'utilisation des engrais chimiques, etc., l'agriculture turque a connu un développement rapide. Aujourd'hui la Turquie est un des rares pays du monde à avoir atteint l'autosuffisance alimentaire. Mais cette augmentation de la production n'a pas résolu la question structurelle et sociale. Les paysans qui n'ont pas suffisamment de terres émigrent toujours vers les villes pour chercher du travail.

2. La loi de réforme foncière et agraire

L'expérience de la loi de 1945 a montré qu'il ne suffit pas d'adopter une loi de réforme agraire pour la réaliser. Il faut encore qu'on puisse et veuille l'appliquer sérieusement.

Ainsi, quand une nouvelle loi fut votée le 19 juillet 1973, après des années de discussion, il n'était pas sûr qu'elle permette de réaliser une réforme agraire. Malheureusement, les cinq années d'application de cette loi ont confirmé ces inquiétudes. Les résultats de la loi de 1973 furent encore plus décevants que ceux de la loi de 1945 en ce qui concerne la réforme agraire. La loi de 1973 fut abrogée en 1978, suite à une décision du Conseil Constitutionnel.

Pourtant cette nouvelle loi était plus complète que la loi de 1945. Elle réglementait des sujets importants du droit agraire. Elle contenait des normes nouvelles et spéciales pour les baux ruraux. Elle réglementait le remembrement des terres morcelées et contenait des dispositions sur le droit de passage, etc. Elle prévoyait l'expropriation de la propriété privée exploitée de manière non productive ou exploitée par des fermiers ou métayers dans les zones définies pour la réforme foncière et agraire. De même, on devait exproprier les terres agricoles dépassant certaines limites. Les terres distribuées aux bénéficiaires restaient soumises à certaines restrictions prévues par la loi.

La loi ne s'appliquait pas au pays entier mais était limitée à certaines zones. Ainsi, le gouvernement déclara la province de Sanliurfa «zone de réforme agraire et foncière». Dans cette province, on a d'abord commencé par réaliser des cadastres et des livres fonciers, puis on a procédé à des mesures d'expropriation. Mais pour diverses raisons, seulement 1/8 des terres expropriées a été distribué aux paysans, le reste étant conservé dans le domaine public, ce qui était totalement contraire à l'esprit de la loi.

En définitive, cette loi non plus n'a pas pu transformer les structures agraires de la Turquie. Les cinq années où la loi était en vigueur ont montré, une fois de plus, que l'aspect politique pèse d'un grand poids dans cette question. Le succès d'une réforme agraire dépend avant tout d'un pouvoir politique qui veut et peut la réaliser.

3. La loi sur la réforme agricole dans les zones d'irrigation pour l'aménagement foncier (1984)

Dernièrement une nouvelle loi vient d'entrer en vigueur. C'est la loi du 22 décembre 1984 intitulée «Loi de réforme agricole dans les zones d'irrigation pour l'aménagement foncier». Comme son nom l'indique, cette nouvelle loi n'a pas l'ampleur de la loi de 1973. Ce qui est intéressant à souligner, c'est que cette loi donne aux propriétaires précédemment expropriés, la possibilité de reprendre une partie de leurs terres.

Les zones d'application de la loi sont définies par le Conseil des Ministres. Celui-ci a désigné, par le Décret du 16 juin 1986, le département de Sanliurfa comme zone d'application.

Cette loi concerne plutôt la question du remembrement dans les zones d'irrigation. On est en train d'appliquer actuellement, suivant cette loi, un remembrement obligatoire dans la région de Sanliurfa.

Ainsi, depuis la proclamation de la République et malgré les diverses tentatives de réforme agraire, on peut dire que les structures agricoles de la Turquie ont évolué d'une manière quasiment libre sans grande intervention des autorités publiques.

Glossaire des mots turcs

Ihya : réanimation des terres mortes

Saray : Sérail ou Cour

Seldjoukides : dynastie turcomane du XI^{ème} au XIII^{ème} siècles

Sipahi : seigneur ou chef militaire

Terres has : terres appartenant aux sultans

Terres metrûk : terres laissées à l'usage public

Terres miri : terres du domaine public données en jouissance aux paysans

Terres timar : terres données en récompense à des chefs militaires

Terres vakif : terres appartenant à des fondations religieuses

Terres zeamet : terres attribuées à l'entourage du Sérail et aux grands fonctionnaires de l'Etat

Azari kanunnamesi : code foncier

Firman : ordre écrit donné par le sultan

Mecelle : code civil ottoman

Tanzimat : réformes de la fin de l'Empire ottoman



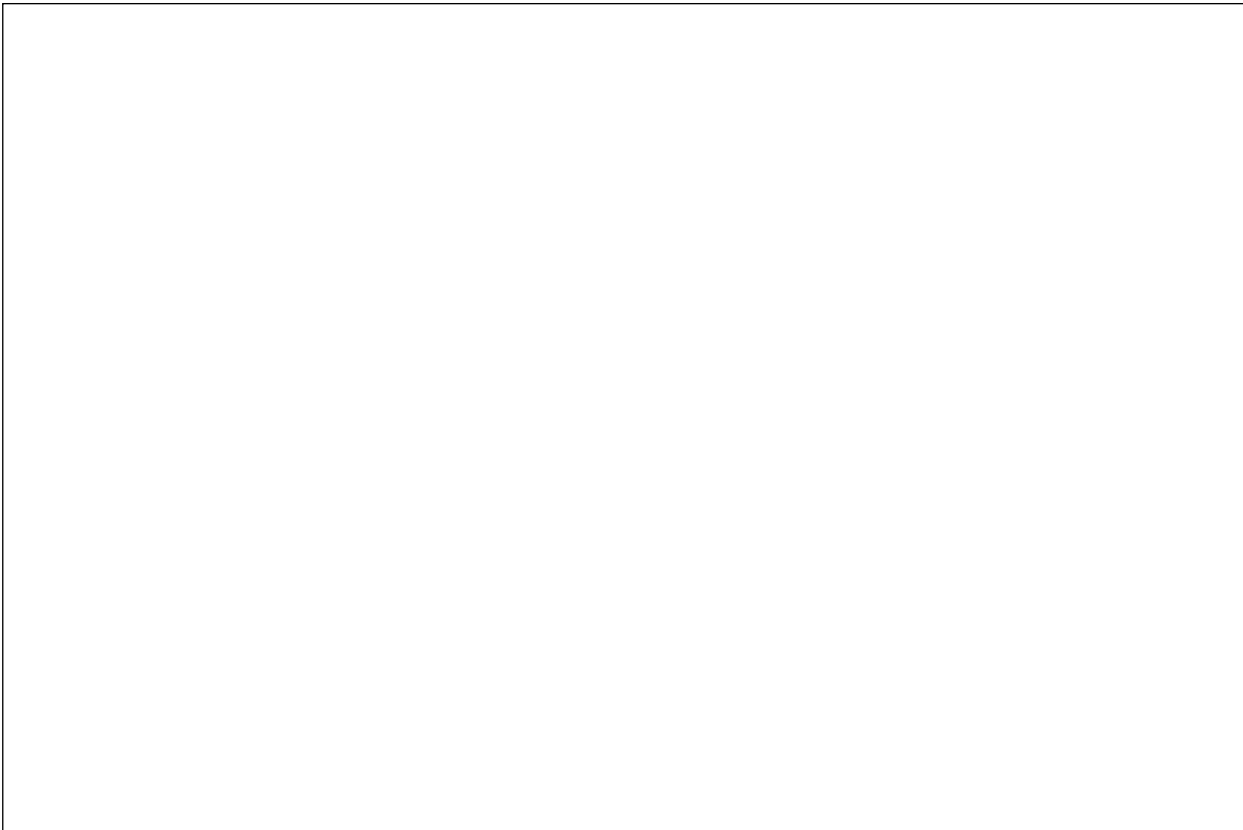


Photo Alain Bourbouze