

# LA REFORME AGRAIRE ET FONCIERE DANS LE PLAN DE RELEVEMENT QUINQUENNAL TURC

par

Dr. Bülent KOPRULO

Professeur de Droit civil et de Droit agraire à l'Université d'Istanbul

## INTRODUCTION

A — L'élargissement des terres arables, l'accroissement du rendement agraire, le développement de la colonisation interne, le régime de propriété du sol ont été de tout temps en Turquie des problèmes amplement débattus. Cependant, malgré qu'aujourd'hui encore 77,4 % de la population active<sup>1</sup> travaillent dans le secteur agricole, un code visant une réforme foncière et agraire totale et générale n'a pas été encore mis en vigueur. Les efforts et les travaux entrepris dans ce domaine, bien que présentant une grande importance, sont restés partiels et incomplets. Il faudrait peut-être y voir l'influence politique des grands propriétaires fonciers et une certaine abstention à changer le budget des dépenses que nécessiterait une telle réforme.

B — Jusqu'au 11/6/1945, date de l'entrée en vigueur de la Loi sur la Distribution des terres aux agriculteurs, certaines lois promulguées contiennent des dispositions insuffisantes concernant la réforme agraire et foncière; nous nous bornerons à en citer quelques-unes:

---

<sup>o</sup>) Communication faite au Congrès international de droit agraire comparé (Florence, 30 sept. 1963)

1) Cf. plan Quinquennal de Relèvement, Tableau No. 25.

a) La Loi No. 442 sur les villages, qui règlemente la structure interne du village, unité essentiellement agricole en Turquie.

b) La Loi du Budget de 1925 dans son article 25/A, dispose que des terres du Trésor National une quantité ne dépassant pas 200 décares par famille d'agriculteurs peut être donnée aux agriculteurs qui en ont besoin, contre paiement en dix annuités. Cette disposition a fait partie de la Loi du Budget jusqu'en 1934, date à laquelle elle a passé à la Loi sur les Adjudications d'Etat.

c) La Loi No. 25210 sur la Colonisation interne contient des dispositions concernant la distribution des terres d'Etat ou expropriées aux immigrants et aux colonisateurs internes.

d) La Loi No. 3202 sur la Banque Agricole de la République de Turquie contient le système des crédits agricoles actuellement en vigueur.

e) La Loi No. 4081 sur la Protection des biens des agriculteurs vise la formation des commissions de protection et l'emploi de gardes pour la sauvegarde des biens des agriculteurs.

C — La Loi sur la Distribution des terres aux agriculteurs (Loi No. 4753 du 11/6/1945) a été promulguée après des débats orageux à l'Assemblée Nationale en vue de la réalisation de la réforme agraire et foncière depuis longtemps nécessaire. Cette loi a subi depuis d'importantes modifications. L'article 1er de la Loi déclare les buts poursuivis principalement par sa mise en vigueur:

a) Le premier but de la loi est de rendre propriétaires d'un fonds suffisant à l'entretien et à la valorisation de la main d'oeuvre d'une famille d'agriculteurs, les travailleurs de la terre qui ne possèdent pas de terrain de culture ou qui n'en ont pas assez. A cet effet l'article 14 de la loi prévoit l'affectation des terres appartenant aux administrations locales non utilisées pour les services publics, des terres wakouf (fondations de l'ancien droit turc) et l'expropriation des terres appartenant aux personnes privées dépassant 5000 décares (en cas exceptionnel jusqu'à 2000 décares). La valeur d'expropriation n'est pas fixée conformément au prix réel, mais au quadruple de la valeur fiscale de l'année 1944, ce qui est au désavantage des propriétaires, la valeur fiscale des fonds étant presque toujours très basse en Turquie.

Les terres seront distribuées aux agriculteurs d'après l'ordre établi par la loi et la contrevaletur en sera payée en vingt annuités sans intérêt.

b) Le deuxième but de la loi est de pourvoir aux besoins de capital d'établissement, d'amélioration et d'exploitation des agriculteurs qui ont profité de la distribution des terres ou qui en ont assez, mais dépourvus des moyens de production suffisants. Les besoins de capital seront satisfaits par des crédits appropriés accordés par la Banque Agricole de la République de Turquie, sur un fonds spécial créé à cet effet. Des ventes à crédit des moyens de production agricoles seront effectués par l'Etablissement d'Etat des matériaux agricoles.

c) Le troisième but de la loi est d'obtenir l'utilisation des terres du pays de manière durable et rentable. Ainsi la loi prévoit-elle le retrait des terres distribuées non cultivées sans raison valable pendant trois années consécutives par les propriétaires.

#### I — LES LACUNES DE LA LOI SUR LA DISTRIBUTION DES TERRES AUX AGRICULTEURS

La Loi sur la Distribution des terres aux Agriculteurs ne constitue pas un code rural général qui pourrait servir à la réalisation de la réforme agraire et foncière de toutes les terres du pays. Car les lacunes de la loi n'ont pas été jusqu'ici comblées par le législateur. Ces lacunes sont principalement les suivantes:

A — Les restrictions du droit d'aliénation imposées aux fonds distribués cessent à la fin d'un délai de vingt-cinq ans. De ce fait les fonds distribués pourront changer de propriétaire à ce moment-là, même pour des raisons spéculatives; ce qui lèsera énormément le but de la loi qui est l'utilisation stable et durable des terres du pays.

B — Les restrictions ne s'exercent que sur les terres distribuées dans le cadre de la loi. Or il est nécessaire d'assujettir toutes les terres du pays à un régime de restrictions qui empêchera l'aliénation à but spéculatif de l'exploitation agricole, qui stabilisera son mode d'utilisation et empêchera les familles d'agriculteurs de rester sans terre.

C — Pour maintenir l'unité et la stabilité de l'exploitation agricole, il est nécessaire d'ériger un système de succession adéquate. La seule disposition contenue dans la loi à ce sujet prévoit l'utilisation en main commune de l'exploitation par les héritiers qui ne peuvent exiger la division avant que se soit écoulé un délai de vingt-cinq ans. Seulement les héritiers ont le droit de transférer leur quote-part aux autres cohéritiers pendant ce délai.

D — La loi ne règlemente pas les rapports entre les employeurs et travailleurs agricoles. La Loi du Travail (Loi No. 3038) ayant disposé qu'elle ne s'applique pas aux travailleurs agricoles, cette réglementation est indispensable. Car le système de travail dans le domaine agricole est actuellement très primitif, sans aucune sécurité juridique et basé sur des coutumes ancestrales qui lèsent les travailleurs agricoles.

E — La loi ne contient pas de dispositions nécessaires pour empêcher la spéculation sur les fonds agraires et le démembrement des terres.

F — Pour distribuer les terres aux agriculteurs qui en ont besoin suivant un système rationnel, et pour empêcher la surpopulation agraire dans certaines régions, il est nécessaire de recourir à la colonisation interne. Or la loi ne contient pas de dispositions satisfaisantes sur ce point.

G — De même la loi n'a pas fixé la nature, l'étendue, le but et les éléments composants de l'exploitation agricole. Or il est nécessaire de préciser l'étendue et le rendement pouvant assurer l'entretien d'une famille et les critères servant à différencier l'exploitation agricole des autres entreprises<sup>2)</sup>.

H — La loi ne contient pas de dispositions sur la protection des terrains de culture, des récoltes et des moyens de production contre les fléaux naturels tels que l'érosion causée par les eaux courantes, la chaleur et le vent, les insectes nuisibles, les maladies des cultures, etc. La loi sur la sauvegarde des biens des agriculteurs ne contient à ce sujet que des dispositions très incomplètes.

2) Cf. **Bülent Köprülü**, L'exploitation agricole d'après la Loi sur la Distribution des Terres aux Agriculteurs, Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul, 1960.

et restées lettre morte. Surtout une partie importante des terrains de culture de l'Anatolie Centrale s'assèchent et perdent leur vitalité. Une grande activité basée sur des textes législatifs répondant aux nécessités du jour, doit être déployée dans ce domaine.

I — L'état de propriété de la majeure partie du sol de culture n'a pas été encore rattaché à des plans de cadastre, ni définitivement fixé. La cadastration qui a été faite jusqu'ici suivant la Loi No. 5602 couvre une superficie de 53.700 km<sup>2</sup>; la cadastration d'une superficie de 560.000 km.<sup>2</sup> reste encore à faire<sup>3</sup>. Aujourd'hui encore le droit de propriété des occupants des terres de culture repose souvent sur des attestations venant du droit ancien signalant comme titulaires des aïeuls éloignés. Car par suite du manque de culture et de la négligence des ayants droit, le changement de propriété intervenu par voie de succession n'a pas été inscrit au registre foncier, en suivant la procédure légale. De même une grande partie des occupants ne possèdent en leur faveur aucun titre de propriété, ne pouvant alléguer que leur possession de fait. Ils doivent, en ce cas, si les conditions requises sont remplies, avoir recours à l'article 639 du Code civil ture, qui permet l'acquisition de la propriété par voie de prescription extraordinaire des immeubles non immatriculés au registre foncier. D'autre part, les limites des fonds n'étant pas déterminées par des plans cadastraux et seulement indiquées par de vagues délimitations, de graves conflits naissent de ce fait entre les occupants des fonds voisins.

Il est vrai que la Loi No. 5602 sur la Cadastration se propose le rattachement à des plans cadastraux du sol qui se trouve en dehors des limites des municipalités. Cependant elle doit être complétée pour qu'elle puisse constituer un instrument légal pouvant servir à la réalisation de la réforme agraire et foncière. Car une véritable réforme agraire et foncière ne peut être effectuée qu'après qu'aura été dressé l'inventaire complet des terres du pays.

J — La Loi sur la Distribution des terres aux agriculteurs ne contient pas de dispositions sur les systèmes et les genres de culture, l'irrigation et les conditions techniques de l'utilisation rationnelle et rentable du sol.

---

3) Plan Quinquennal, Tableaux 329, 330, 331.

## II — LES GRANDES LIGNES DU PLAN QUINQUENNAL DANS LE DOMAINE DE LA RÉFORME AGRAIRE ET FONCIÈRE

A — C'est dans la nouvelle Loi Constitutionnelle du 9 juillet 1961 qu'il faut rechercher la philosophie qui a inspiré le plan quinquennal. L'article 37 de la Loi Constitutionnelle impose à l'Etat le devoir de veiller à l'utilisation rentable des terres, de rendre propriétaires d'une exploitation agricole les agriculteurs qui n'ont point de terre ou qui n'en ont pas assez. A cet effet, la loi peut fixer l'étendue des bien-fonds suivant la contrée et le genre de culture. L'Etat facilite l'acquisition des moyens de production par les agriculteurs. D'après l'al. II de l'article 38, le paiement de la contre-valeur des fonds expropriés pour la distribution aux agriculteurs peut être fixé par la loi de manière différente du principe essentiel d'après lequel les propriétaires expropriés ont droit au paiement au comptant de la valeur réelle du jour (Loi Constitutionnelle, Art. 38, al. I). Si la loi prévoit le paiement échelonné, le délai ne peut pas dépasser dix ans (Loi Constitutionnelle, Art. 38, al. II). Cette disposition tient compte de l'état du budget turc chargé des grandes dépenses que nécessite le relèvement économique. En effet l'impossibilité de trouver les fonds budgétaires nécessaires pour l'expropriation contre argent comptant, aurait empêché toute réforme agraire ou foncière.

L'article 52 de la Loi Constitutionnelle dispose que l'Etat est censé prendre les mesures nécessaires pour l'alimentation rationnelle de la population, l'augmentation de la production agricole au profit du bien public, la valorisation des terres, celle des produits agraires et du travail des travailleurs agricoles et pour empêcher l'érosion des terres. L'article 51 charge l'Etat de prendre les mesures qui s'imposent pour favoriser le groupement en coopératives.

Il résulte de ces dispositions de la Loi Constitutionnelle que la réalisation de la réforme agraire et foncière est un devoir primordial à la charge de l'Etat.

B — Les buts de la politique agraire du plan quinquennal ont été fixés parallèlement aux dispositions de la Loi Constitutionnelle. Ces buts sont énoncés comme suit:

a) augmenter la production afin d'exporter le surplus, ce qui

permettra l'importation de machines et de matières premières nécessaires à l'industrialisation;

b) rendre rationnel et élever le niveau d'alimentation de la population;

c) réaliser les buts sociaux du plan, soit en dirigeant l'augmentation de la consommation afin de compenser les différences de revenus, soit en faisant disparaître le chômage; empêcher la migration de la population agraire vers les centres urbains dans une proportion dépassant les possibilités de travail;

d) réaliser l'équilibre à long terme dans l'utilisation de la terre, soit en conservant les sources de production, soit en les exploitant rationnellement.

Ces buts ne peuvent être atteints que par une réforme agraire ou foncière essentielle et appropriée. Or la législation actuelle n'est pas suffisante et ne procure pas les moyens légaux nécessaires à cet effet. Il s'avère donc nécessaire que l'organe législatif, se soustrayant aux influences politiques des grands propriétaires terriens, adopte les textes légaux exigés par le plan. Le relèvement économique de la population agricole qui constitue la majorité est étroitement lié à la ligne de conduite que suivra l'organe législatif dans ce domaine. Le Gouvernement procède à l'élaboration d'un avant-projet de Loi sur la Réforme Agraire et Foncière, pour combler les lacunes qu'il a déjà constatées. Cet avant-projet est en préparation depuis trois ans déjà. Les rapports des divers ministères sont étudiés pour être fondus en une synthèse qui constituera le texte gouvernemental définitif. Mais ce texte gouvernemental n'est pas encore définitivement établi et, de ce fait, les résultats obtenus jusqu'ici n'ont pas été rendus publics. Il nous est donc impossible d'étudier les dispositions de l'avant-projet en préparation.

### III — LES REFORMES PROJETEES PAR LE PLAN QUINQUENNAL

Les modifications à apporter au secteur agricole sont étudiées dans le plan quinquennal sous le titre de "Réforme dans les institutions". Cette réforme se réfère aux divers aspects de la production agraire. Elle comble dans une certaine mesure les lacunes énoncées

ci-dessus de la Loi sur la Distribution des terres aux agriculteurs. Les directives du plan peuvent se résumer ainsi<sup>4)</sup>:

**A — Réforme dans l'organisation administrative :**

Les données statistiques nécessaires à l'établissement de la politique agraire seront minutieusement recueillies et classées; à cet effet des mesures légales et administratives seront prises. Le Ministère de l'Agriculture collaborera avec l'Institut de Statistiques dans ce domaine.

De plus, les charges de l'État dans le secteur agricole seront fixées et les cadres organisés de manière à les exécuter convenablement. L'organisation créée activera le développement des sources de production, la défense contre les maladies et les insectes. Le personnel technique de l'administration sera utilisé principalement dans les services de propagation (information, renseignements et propagande) plutôt que dans les services administratifs.

**B — Réforme dans les services :**

L'intensification des services de propagation est nécessaire à la réalisation des buts du plan. A cet effet, le personnel technique sera augmenté et mieux préparé. L'enseignement technique sera modifié afin de répondre à la demande croissante de personnel qualifié. Les travaux entrepris pour la détermination de l'utilisation des terres du pays, c'est-à-dire pour la fixation de limites des pâturages, forêts et terres de culture, seront accélérés; les terres du pays seront utilisées d'après leur propre capacité.

**C — Réforme dans les crédits agricoles :**

Les crédits agricoles constituent un moyen efficace dans l'exécution du plan, pouvant servir à orienter les agriculteurs vers les buts désirés grâce à une politique appropriée. L'utilisation des crédits dans les buts pour lesquels ils sont accordés sera strictement contrôlée. En particulier, les crédits seront distribués en finançant

---

4) Plan Quinquennal de Relèvement, chapitre IV, Agriculture, Réforme dans les Institutions.

les achats d'engrais chimiques et de graines de bonne qualité, plutôt qu'en argent liquide.

Les crédits d'exploitation et les crédits d'investissement seront différenciés plus clairement dans la pratique. Les crédits d'investissement à long et moyen terme seront augmentés dans le cadre du plan et seront dirigés vers les travaux prévus par le plan. Les crédits d'exploitation seront distribués pendant les saisons où la production le nécessite, pour être remboursés tout de suite après la vente de la production. Les coopératives de crédit agricoles seront habilitées à recevoir des dépôts d'argent afin que l'épargne agricole soit investie dans ce même secteur.

#### **D — Vente des produits agricoles et organisation :**

On admet en général que le groupement en coopératives des agriculteurs est vital pour le secteur agricole. Ce mouvement qui permet aux petits agriculteurs de posséder les mêmes moyens que les grandes entreprises dans la production et dans la vente des produits agricoles sera largement favorisé. L'organisation des agriculteurs servira aussi au relèvement économique des villages, un des buts primordiaux et essentiels du plan.

Le vente des produits agricoles se fera principalement par la voie des coopératives dont le développement sera favorisé. L'établissement des installations de vente par le secteur privé sera favorisé ou bien l'Etat se chargera lui-même de ces installations, si nécessaire. Les moyens de communication entre les centres de production et les centres de vente seront améliorés. Les produits agricoles tures et surtout les produits d'exportation seront standardisés.

#### **E — La réforme foncière :**

L'étendue minimum et l'étendue maximum des exploitations agricoles seront déterminées. Dans la fixation de l'étendue minimum les besoins d'une famille d'agriculteurs seront à la base du critère à adopter. Pour l'étendue maximum, la nécessité de réduire les grandes différences de revenus et de rendre chaque agriculteur propriétaire d'un lot de terre constituera le critère directeur. L'im-

position des revenus agricoles dépassant une certaine limite devra être pratiquée.

Il est vrai que le démembrement de la terre a pour effet de couvrir le chômage secret. Mais l'idéal reste encore de réunir les parcelles et d'établir chaque unité d'exploitation sur des terres contiguës. Dans la réforme agraire envisagée, la réunion parcellaire tiendra une place importante.

Des mesures seront prises pour que les entreprises agricoles soient exploitées d'une manière rentable suivant les exigences par l'enseignement technique agricole, les crédits d'outillage, l'organisation en coopératives, la politique fiscale et les programmes de travaux publics.

Dans la distribution des terres aux agriculteurs, non seulement les fonds appartenant à l'Etat, mais aussi ceux appartenant à des personnes privées, mais dépassant la limite maximum prévue, seront distribués. Dans ce dernier cas, les formalités d'expropriation seront effectuées d'après des dispositions spéciales.

Les conditions des preneurs à ferme et des exploitants à colona-ge partiaire seront améliorées par la préparation de contrats-type procurant la sécurité juridique aux bailleurs à ferme ou à colona-taire. De même les principes concernant le montant du loyer, la part du preneur à colona-taire, les conditions de paiement, le partage des frais de production et d'investissement seront fixés.

#### F — La politique des prix des produits agricoles :

La politique de prix sera un facteur qui soutiendra l'organi-sation de la productivité. A cet effet, l'achat des engrais chimiques, de grains de bonne qualité, de fourrage et autres moyens de produc-tion sera subventionné. Pour empêcher la propagation de l'infla-tion les produits agricoles dont le prix est fixé par l'Etat seront tenus hors de la tendance à la hausse. La stabilité des prix sera obtenue autant que possible. Du fait que les producteurs s'endet-tent envers les commerçants et les commissionnaires avant la re-colte, et du manque de moyens d'entreposage résultent la ten-dance à la vente au moment où la récolte est abondante. La con-joncture des prix en devient plus importante. Les crédits de vente, les possibilités d'entreposage, la vente par voie des coopératives

diminueront ces inconvénients. La création d'un stock national des produits alimentaires contribuera aussi à la stabilisation des prix.

### CONCLUSION

En Turquie, pays essentiellement agricole, toute entreprise de relèvement économique, non basée sur la modification dans un cadre démocratique des conditions de vie et des améliorations sociales des travailleurs de la terre, resterait sans résultats durables et définitifs. Malgré les efforts entrepris jusqu'ici, la position actuelle des terres du pays et des activités agraires est loin d'être satisfaisante. Les limites des terres arables sont déjà atteintes sans qu'il y ait d'améliorations sensibles dans le rendement. L'insuffisance des moyens de production et de communication, le manque de connaissances techniques, les conditions changeantes de climat, le déséquilibre dans la propriété des domaines agricoles, la valorisation à une échelle très basse de la main - d'oeuvre agricole sont à la base de cette situation. Comme l'a très bien exprimé le Professeur Ömer Lütfü Barkan le niveau inférieur des revenus des travailleurs du secteur agricole, empêche ceux-ci de devenir des consommateurs courants et stables des biens industriels. Par conséquent, l'avenir de l'industrie du pays dépend aussi de cette force latente que constitue le milieu agricole.

La réforme agraire et foncière prévue par le plan tend avant tout à l'amélioration des conditions de vie des travailleurs du secteur agricole. Celle-ci ne peut pas être réalisée par l'application des doctrines classiques du libéralisme. Il est nécessaire que l'Etat intervienne avec tous les moyens légaux et économiques dont il dispose, sans pour autant léser le cadre démocratique qui est à la base de notre Loi constitutionnelle. L'Etat se doit de rétablir l'équilibre entre la main d'oeuvre et le capital dans le domaine agricole, équilibre rompu jusqu'ici par les grands propriétaires terriens. Des textes législatifs donnant la possibilité à chacune des parties de faire valoir ses droits respectifs dans un cadre équitable, tout en restant fidèle à l'esprit démocratique, apportera la sécurité juridique à une majorité qui en manquait jusqu'ici. La tendance actuelle des pays démocratiques de l'Europe occidentale est dans ce sens.

C'est ainsi que, si le plan quinquennal de relèvement se trouve renforcé par des textes législatifs nécessaires dans le sens indiqué ci-dessus, et surtout si un code rural complet prévoyant la réforme agraire et foncière est mis en vigueur, les buts économiques que se propose ce plan pourront être atteints. Nous espérons que l'organe législatif ne manquera pas de réaliser bientôt cette tâche urgente.

---