

La propriété des terres dans le nouveau code d'investissement : vers une recolonisation agricole ?

Jihen Chandoul - Policy analyst
Sabra Chraïfa - Policy analyst

jihen.chandoul@economie-tunisie.org
sabra.chraifa@economie-tunisie.org

25 / 02 / 2016

Sommaire

Cet article analysera les amendements majeurs du nouveau code d'investissement et leurs impacts en termes d'accès à la propriété foncière aux étrangers notamment les terres agricoles et les zones d'activités logistiques.

Selon l'article 41 de la constitution du 26 janvier 2014 : « le droit de propriété est garanti ; il ne peut y être porté atteinte que dans les cas et avec les garanties prévues par la loi. La propriété intellectuelle est garantie ». Par ailleurs l'article 13 précise : « Les ressources naturelles appartiennent au peuple tunisien. L'Etat exerce sa souveraineté sur ces ressources au nom du peuple (...) ». Le droit de propriété est certes garanti mais dans les limites prévues par la loi et dans le respect des principes constitutionnels concernant les ressources naturelles (dont la terre agricole fait partie en tant que ressource naturelle « fixe, immobile » par excellence).

- L'accès à la propriété des terres agricoles pour les étrangers
 - Le rachat de nos propres terres agricoles aux colons français lors de l'indépendance du pays
 - Les amendements du nouveau code : la fin d'un acquis de l'indépendance ?
 - Les dangers de l'accaparement des terres agricoles par des étrangers
- L'accès à la propriété foncière des zones d'activités logistiques dans le nouveau code d'investissement
 - Vers la privatisation de nos ports et aéroports
 - Les implications de cet amendement du code
- Conclusion

● L'accès à la propriété des terres agricoles pour les étrangers

○ Le rachat de nos propres terres agricoles aux colons français lors de l'indépendance du pays

Pour mieux comprendre l'impact des amendements de nouveau code d'investissement, il est nécessaire de rappeler quelques fondamentaux de l'histoire de notre décolonisation et l'accession à l'indépendance.

Durant la colonisation française, la colonisation dite « agraire » à savoir l'achat des terres agricoles par des français a été un élément clef de la stratégie de colonisation de la France : il ne s'agissait plus uniquement de commerce, mais d'évoluer progressivement vers la forme d'une colonisation de peuplement, d'acquisition des terres en tant que réelles parties de la France et notamment des terres les plus fertiles.

En témoigne cette affiche du temps de la colonisation de la Tunisie par la France.

Comme le démontre Thierry Hubert, professeur à la faculté de droit de Caen, dans son étude : « Les agriculteurs français établis en Tunisie (propriétaires, locataires, métayers) étaient en 1957 au nombre de 2 200 parmi lesquels 1 800 propriétaires. Les terres françaises représentaient 115000 hectares dont 600000 hectares en exploitation directe et 115000 hectares loués à des Tunisiens (...) Il n'est pas douteux cependant que les terres françaises situées principalement dans le nord et le centre (régions de Souk-el-Khemis et de Bêjâ) étaient parmi les plus fertiles d'un pays où de larges étendues sont pauvres en raison de l'irrigation insuffisante et de la salinité des sols»¹.

Au moment de l'indépendance du pays, la Tunisie a négocié difficilement un accord avec la France pour récupérer ces terres fertiles, condition indispensable de son indépendance et de sa souveraineté alimentaire : ce sont les Protocoles des 13 octobre 1960 et 2 mars 1963².





Ces protocoles consistaient en une procédure de « rachat » de nos propres terres agricoles via un prêt accordé par la France : le Gouvernement tunisien devait recevoir du Gouvernement français dans la limite d'une somme d'un milliard de francs, « à titre de participation au programme de développement économique et social de la Tunisie », pour ensuite allouer ces fonds à l'achat à des agriculteurs français de ces propriétés rurales et d'indemniser ces derniers³. Nous nous sommes endettés auprès de la France pour racheter nos propres terres agricoles dont les plus fertiles.

Ce souvenir encore douloureux de réappropriation de nos propres terres pour nourrir notre peuple a participé à l'ancrage du principe de l'interdiction aux étrangers d'acquérir des terres agricoles (seules des personnes physiques tunisiennes peuvent être propriétaires de terres agricoles). Il s'agit de l'un des piliers de l'indépendance du pays, ancré dans l'article 1 de la loi du 22 septembre 1969 relative à la réforme des structures agricoles, qui n'a jamais été amendé jusqu' alors.

L'accès à la propriété agricole pour les étrangers est interdit. Les étrangers peuvent investir dans le secteur agricole par voie de location des terres⁵. Ils peuvent donc prendre des engagements pour des baux de longue durée, mais seulement dans la mesure où la participation étrangère dans les sociétés d'exploitation n'excède pas 66%. Ce principe d'interdiction est rappelé dans l'article 3 du code d'incitations aux investissements de 1993

Article premier

Le droit de propriété des terres à vocation agricole ne peut appartenir qu'aux personnes physiques de nationalité tunisienne, aux coopératives ou aux personnes morales publiques, étatiques ou para-étatiques.⁴

Article 3

(...) Les étrangers peuvent investir dans le secteur agricole dans le cadre de l'exploitation par voie de location des terres agricoles. Toutefois ces investissements ne peuvent en aucun cas entraîner l'appropriation par les étrangers des terres agricoles.

○ Les amendements du nouveau code : la fin d'un acquis de l'indépendance ?

Le nouveau code d'investissement a connu trois versions entre 2013 et 2015 toutes entraînent des modifications majeures sur l'acquisition de terres agricoles par des étrangers.

En effet, l'article 7 du code, dans sa version de janvier 2014, interdit la propriété des terres agricoles aux des étrangers (personnes physiques et morales) tandis que l'article 8 autorise les sociétés tunisiennes dont tous les associés sont de nationalité tunisienne (que ce soient des personnes physiques ou morales) à acquérir des terres agricoles.

La dernière version du nouveau code, déposée le 6 novembre 2015 à l'ARP ne remet pas en question cet amendement, car même si le dernier paragraphe de l'article 5 stipule qu'il est possible, pour un investisseur étranger, d'investir dans l'agriculture sans que cela ne mène à l'acquisition de terres agricoles, ceci ne constitue pas une garantie de protection de ces terres rares contre l'accaparement par les étrangers. Par ailleurs, cette dernière version a supprimé l'exception qui concernait les terres domaniales pourtant écartées dans les deux versions précédentes du même code.

Ainsi, dans l'article 13 de la loi de ratification du Code d'Investissement amende l'article premier de la loi 69-56 du 22 septembre 1969 relative à la réforme agraire comme suit (Premier paragraphe nouveau) : « Le droit de propriété des terres à vocation agricole ne peut appartenir qu'aux personnes physiques de nationalité tunisienne, aux coopératives de services agricoles ou aux personnes morales à caractère public, aux sociétés civiles ou aux sociétés tunisiennes. »

De prime abord, la souveraineté sur nos terres agricoles conformément à l'article 13 de la constitution tunisienne semble préservée puisque l'accès est ouvert uniquement à des personnes physiques et/ou morales tunisiennes. Or, lorsque l'on analyse la définition d'une société tunisienne, les conclusions sont toutes autres.

Le décret-loi n° 61-14 du 30 août 1961 (amendé le 11.08.1985), plus couramment désigné « décret-loi de tunisification » dispose que

Article 8 du code d'investissement, version de janvier 2014 (ou article 1 de la loi de septembre 1969 amendé comme suit :

Les sociétés tunisiennes dont tous les associés sont de nationalité tunisienne peuvent acquérir des terres agricoles, à l'exception des terres domaniales, pour réaliser des projets agricoles.

les personnes physiques ou morales ne peuvent exercer une activité commerciale, industrielle ou agricole en Tunisie que si elles ont la nationalité tunisienne. Le décret vise en effet à limiter l'accès à certaines activités aux entreprises tunisiennes. Les investisseurs étrangers désirant exercer une telle activité en Tunisie doivent donc s'associer avec des partenaires tunisiens dans le cadre d'une société de droit tunisien ayant la nationalité tunisienne.

Pour avoir la nationalité tunisienne, la société en cause doit remplir les différentes conditions suivantes⁶:

- être constituée conformément aux lois en vigueur et avoir son siège social en Tunisie
- son capital doit être détenu à 50 % au moins par des personnes physiques ou morales ayant la nationalité tunisienne
- s'il s'agit d'une société anonyme, son conseil d'administration doit être composé en majorité par des personnes physiques de nationalité tunisienne. Le Président Directeur Général doit posséder la nationalité tunisienne ; si le Président n'a pas les pouvoirs de direction générale, le Président ou le Directeur Général doivent être de nationalité tunisienne, le Directeur Général devant par ailleurs résider en Tunisie ;
- s'il s'agit d'une SARL, le gérant doit être une personne physique de nationalité tunisienne. Le décret-loi permet, dans certains cas, de déroger à ces dispositions, à condition d'obtenir une carte de

commerçant étranger, délivrée par le Ministère tunisien de l'Économie ;

Par conséquent, le capital d'une société de nationalité tunisienne doit être détenu à 50% au moins par une personne morale tunisienne, qui peut être une société de nationalité tunisienne. Ainsi, d'après la définition de la société tunisienne, une société tunisienne peut être détenue à plus de 99,9% par des étrangers par un système d'emboîtement en gigogne de sociétés tunisiennes, comme des poupées russes.

Cet article du nouveau code d'investissement rompt ainsi avec un acquis de l'indépendance : les étrangers sous couvert d'une société tunisienne, peuvent devenir propriétaire des terrains agricoles comme au temps de la colonisation (Voir infographie).

A titre d'exemple, la société tunisienne (SA) Nestlé Tunisie⁷, est détenue à plus de 99% de son capital par Nestlé International (le groupe suisse)⁸. Il est à noter par ailleurs que la multinationale Nestlé, leader mondial de l'eau en bouteille, fait l'objet de controverses dans les pays en voie de développement tel que le Pakistan ou Nigéria sur la question de l'accapement des terres et des ressources en eau pour son activité de commercialisation d'eau⁹.

Les étrangers pourront par cette voie acquérir en l'occurrence les terres les plus fertiles (comme à l'époque de l'indépendance) mettant ainsi gravement en péril notre souveraineté alimentaire. Se

pose ainsi la question de la constitutionnalité de l'article 8 du nouveau code d'investissement avec l'article 13 de la nouvelle Constitution tunisienne qui stipule clairement que les terres agricoles, ressources naturelles, sont la propriété du peuple tunisien ?

Par ailleurs, en comparant la première version du nouveau code d'investissement (janvier 2013) avec la version finale à l'Assemblée Nationale (janvier 2014), ensuite avec la dernière version déposée à l'ARP en novembre 2015, on note qu'une limite importante a été supprimée :

Article 10 (ancienne version du nouveau code d'investissement, 27 janvier 2013) :

Les sociétés tunisiennes peuvent accéder à la propriété des terres agricoles en vue de réaliser des projets agricoles, et ce, quelle que soit la nature de ses associés. Toutefois, elles ne peuvent y accéder lorsque la participation étrangère dans son capital dépasse 30%.

Par conséquent, dans la première version, seules les sociétés de nationalité tunisienne dont le capital étranger ne dépasse pas 30%, étaient autorisées à acquérir des terres agricoles : Pourquoi cette suppression ? Qui a poussé à cette modification ?

Les dangers de l'accapement des terres agricoles par des étrangers

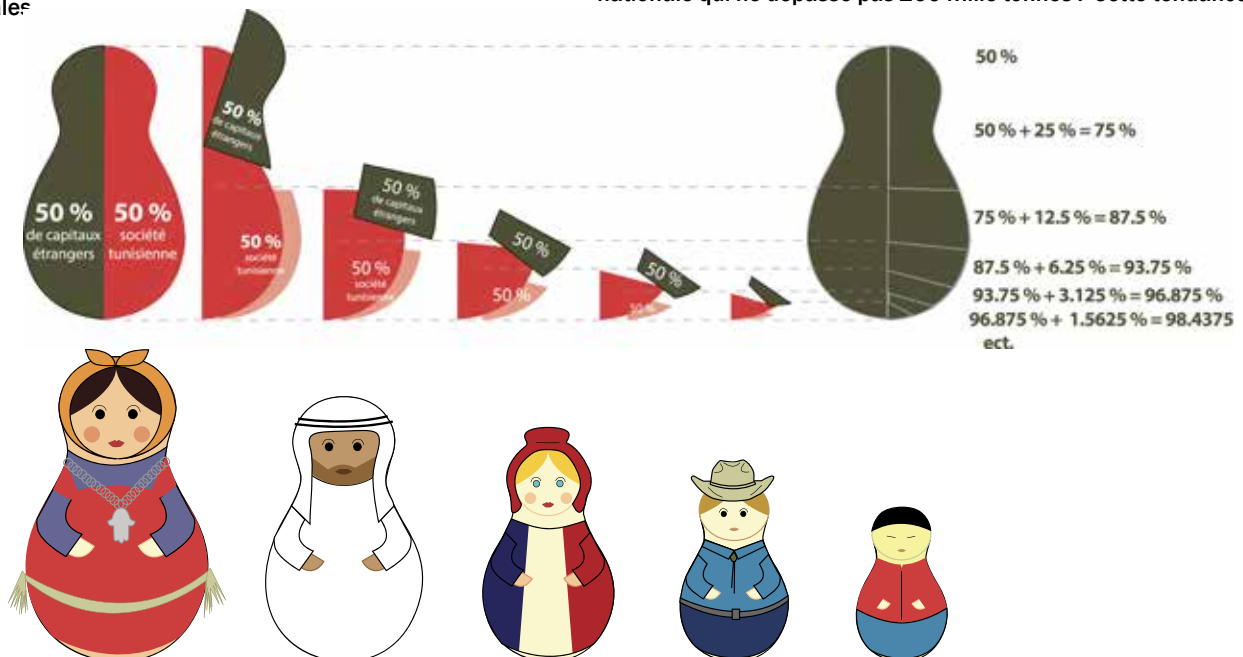
Depuis des siècles, le contrôle de la terre et des ressources naturelles a été le leitmotiv de l'expansion coloniale. Aujourd'hui encore, elles sont un enjeu stratégique pour les multinationales et sociétés étrangères destinées à créer de nouveaux marchés et à accroître leurs profits.

Depuis bientôt trente ans, les capacités de production locales d'aliments ont été systématiquement démantelées en faveur de demandes externes de productions à grande échelle destinées à l'exportation et à la course à la production d'agro-carburant. Ainsi, des terres arables tout autour de la planète sont détournées de leur fonction première de production de nourriture, pour produire des agro carburants ou autre produit de l'agroalimentaire destiné à l'exportation au détriment des besoins alimentaires des communautés locales.

Les auteurs du code avancent l'argument financier selon lequel ces investissements permettront d'assurer la souveraineté alimentaire car nous n'avons pas les moyens financiers. Or la tendance mondiale démontre clairement le contraire.

Au lieu de développer une stratégie de réduction de notre dépendance aux importations alimentaires, le gouvernement choisit un tournant dangereux permettant aux étrangers de nous priver de nos rares terres arables et d'appauvrir encore plus nos petits agriculteurs et d'accroître notre dépendance.

D'après le directeur de l'approvisionnement à l'Office des Céréales, Abdessatar Fehri, la Tunisie importe en moyenne 1 million de tonnes de blé tendre par an pour couvrir le manque de production nationale qui ne dépasse pas 200 mille tonnes.¹⁰ Cette tendance ne



⊙ L'accès à la propriété foncière des zones d'activités logistiques dans le nouveau code d'investissement

○ Vers la privatisation de nos ports et aéroports

Depuis 1957, une autorisation administrative octroyée par l'Etat en coordination avec le gouverneur régional était nécessaire pour l'acquisition de propriété immobilière par des étrangers. Depuis 2005, la loi 2005-40 dispense les étrangers de cette « *autorisation pour l'acquisition ou le bail de terrains et locaux bâtis dans des zones industrielles et des terrains dans les zones touristiques et ce, pour la réalisation de projets économiques* »¹¹.

Le nouveau code élargit cette dispense d'autorisation dorénavant aux zones d'activités logistiques. L'article 5 du code d'investissement, dans sa version de 2014, permettait aux étrangers, sans autorisation préalable nécessaire, d'acquérir des terrains et immobilier construits dans des zones industrielles et des zones d'activités logistiques. La version de 2015 présentée par Habib Essid ne revient pas sur cette disposition, en effet, le manque de précision de l'article 5 donne à l'investisseur la possibilité de posséder, de louer et d'exploiter des biens immobilier dans l'objectif de réaliser ou de poursuivre des opérations d'investissement.

Article 5 du Code d'Investissement, version 2015

L'investisseur est libre d'acquérir, de louer et d'exploiter des biens immobiliers pour réaliser ou poursuivre des investissements directs ou indirects. L'investisseur tunisien peut posséder, louer et exploiter des terres à vocation agricole, pour réaliser ou poursuivre des opérations d'investissement agricoles. L'investisseur étranger peut investir dans le secteur agricole sans que cela ne mène à l'acquisition des terres à vocation agricole. »

L'article 15 de la loi de ratification du Code dans la version de 2015 est venu confirmer cette orientation et ouvrir la porte à la possibilité, pour les étrangers, d'acquérir des biens immobiliers sans conditions, il a ainsi abrogé les textes qui déterminent les conditions et

les procédures nécessaires pour l'obtention d'une autorisation de propriété et qui déterminent également les zones non-concernées par les autorisations préalables.

C'était d'ailleurs la suppression des autorisations administratives et plus généralement la dérégulation qui est l'enjeu principal de la méthodologie du nouveau code d'investissement : la stratégie de la guillotine. Cette stratégie, comme nous l'expliquerons dans un prochain épisode, a comme objectif de redéfinir le rôle de l'Etat en réduisant au maximum son rôle de régulateur de l'économie.

Or, cet élargissement a des répercussions déterminantes pour l'indépendance et la souveraineté du pays. D'après l'article 87 du code des douanes, les zones d'activités logistiques regroupent principalement les ports, les aéroports et toutes zones frontalières où opère la douane tunisienne :

Article 87

Les zones d'activités logistiques sont des parties du territoire douanier soumises à la surveillance douanière, aménagées et destinées à recevoir des marchandises provenant d'une opération de transport international ou destinées à faire l'objet d'une opération de transport international, en vue de fournir des services rattachés à ces marchandises dont notamment:

- le transbordement ;
- l'emballage et le conditionnement ;
- le contrôle de la qualité ;
- l'entreposage en vue de l'accomplissement des formalités de dédouanement, de transbordement, d'exportation ou de réexportation ;
- l'accomplissement des opérations de transformation prévues par l'article 93 du présent code.

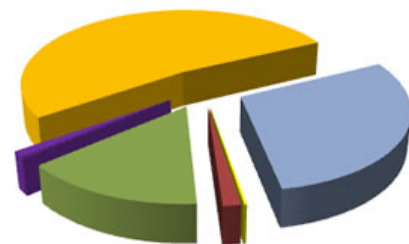
Les implications de cet amendement du code

Cet amendement signifie que des étrangers et notamment des sociétés étrangères pourront acquérir ces zones d'une importance hautement stratégique et indispensable au contrôle de nos échanges avec l'extérieur (commerce, importations de nos besoins essentielles, zones de manœuvre stratégique en temps de guerre etc.).

Par exemple, le port de Rades traite pratiquement l'ensemble du trafic roulier et conteneurisé de la Tunisie ainsi qu'une part du trafic de vrac (50% des marchandises transportés sont les céréales, et presque 25% des hydrocarbures).

Autre exemple, le port de Bizerte-Menzel Bourguiba, situé au nord du pays, traite essentiellement le trafic pétrolier.

Ainsi, dans le cas où le port de Rades est privatisé, nous serons à la merci de celui qui contrôle le port puisque nos produits de base (céréales, gaz, pétrole etc.) transitent par le port de Rades. Ceci



■ Céréales (2 631)	■ Marchandises non unitisées (17 227)
■ Hydrocarbures (173 728)	■ Solides en vrac (1 641)
■ Liquides en vrac (13 435)	■ Marchandises conteneurisées (613 391)
■ Marchandises roulées (344 431)	

Source : Office de la marine marchande et des ports



serait d'autant plus risqué en cas de conflit armé comme l'illustre la crise de Bizerte en 1961.

La crise de Bizerte en 1961 entre la France et la Tunisie (630 morts et 1 555 blessés du côté tunisien) nous rappelle le prix à payer pour recouvrer la souveraineté sur les zones hautement stratégiques de notre territoire. Le port de Bizerte, port militaire était clairement un point stratégique pour l'armée française et l'OTAN (leur seule base navale située sur la rive sud de la mer Méditerranée, en dehors de l'Algérie). En témoigne également les ports comme enjeux stratégiques de la guerre en Syrie et la crise Ukrainienne: le bail russe sur le port de Sébastopol en Crimée pour le maintien d'un accès direct sur la Mer Noire, les Dardanelles et la Méditerranée et le port de Latakiah

Conclusion

Les modifications majeures de ce nouveau code d'investissement en termes d'accès à la propriété foncière des étrangers sont :

1. la possibilité à des sociétés étrangères ou étrangers, sous couvert d'une société tunisienne, de devenir propriétaire de nos terres agricoles
2. la possibilité aux étrangers d'acquérir des zones d'activités logistiques c'est à dire nos ports et aéroports, des zones stratégiques pour la souveraineté et le contrôle du pays par l'Etat tunisien (que ce soit le contrôle des échanges extérieurs, zones de contrôle indispensables en temps de guerre etc.)

Bien que nous ayons payé au prix fort le contrôle et la propriété des zones stratégiques (ports, aéroports et terres agricoles) pour accéder à l'indépendance du pays (crise de Bizerte de 1967 et le rachat de nos terres agricoles par la dette), les articles 6, 7 et 8 du nouveau code d'investissement mettent fin à deux acquis fondamentaux de l'indépendance du pays.

Les autorités tunisiennes sont-elles en train de supprimer les dernières barrières à une recolonisation totale du pays ?

1 Thierry Hubert. La cession à la Tunisie des terres des agriculteurs français - protocoles franco-tunisiens des 13 octobre 1960 et 2 mars 1963. In: Annuaire français de droit international, volume 9, 1963. pp. 933-952.

2 Idem

3 Idem

4 Loi n° 69-56 du 22 septembre 1969, article 1,

5 Articles 1, 2 et 5 de la loi n° 69-56 du 22 septembre 1969 relative à la réforme des structures agricoles, telles que modifié par la loi n° 97-33 du 26 mai 1997

6 De nombreux secteurs d'activités relèvent de textes spécifiques et échappent à ce titre au décret-loi de tunisification. Le principal texte est la loi n° 93-120 du 27 décembre 1993 portant Code d'incitation aux investissements : les activités visées par ce Code peuvent le plus souvent être exercées sans discrimination entre investisseurs tunisiens et investisseurs étrangers, ceux-ci pouvant exercer ces activités en Tunisie par des sociétés de droit tunisien dont ils détiennent tout ou partie du capital.

7 <http://www.registre-commerce.tn/search/RCCSearch.do?action=chooseDocuments&numRegistreIndex=1>

8 http://www.tustex.com/commun.php?code_com=8068

9 Cf., film documentaire « Bottled Life », réalisé par Urss Schnell <http://www.bottledlife.com/index.php/home-fr.html>

10 <http://www.babnet.net/cadredetail-61656.asp>

11 Loi n° 2005-40 du 11 mai 2005 complétant le décret du 4 juin 1957 relatif aux opérations immobilières