

LES SUCCESSIONS INCERTAINES OUBLIÉES PAR LES REFORMES

Dans le magazine de la DGID du 1^{er} trimestre 2019, M. Ousseynou NIANG chargé de la curatelle à Dakar a traité du régime des successions vacantes et des biens vacants.

Il faut s'en féliciter, car ce thème semble presque négligé tant par l'Administration elle-même que par ses agents.

Ce manque d'intérêt auquel nos constatations ont abouti peut tenir en quelques points :

- l'Administration de la curatelle n'a jamais été prise en compte dans les réformes intervenues à la DGID de 1976 à nos jours
- le cours sur la curatelle au programme des étudiants de l'ENA est peu ou pas du tout dispensé
- dans les programmes de stage des étudiants, le service de la curatelle est dans la plupart des cas ignoré
- le service de la curatelle dans les centres des services fiscaux, ne fonctionne réellement qu'à DAKAR Plateau.

Cet immobilisme résultant dans une large mesure d'un manque d'intérêt quant à l'objet, explique les problèmes complexes et récurrents rencontrés dans la gestion des biens de la curatelle.

Sous ce rapport, contribuer à la réflexion sur un sujet aussi important peut et doit être perçu comme l'accomplissement d'une œuvre utile.

Pour notre part, nous tenterons d'apporter notre modeste contribution à cette œuvre dont l'objectif visé est de redonner au service de la curatelle toute son importance.

Notre réflexion s'articulera autour de deux points :

- L'examen du cadre juridico-normatif
- les limites et insuffisances à la lumière de la mise en œuvre des règles en vigueur

I. Cadre juridico-normatif

Dans la littérature du droit civil il est fréquent de rencontrer les termes et les notions tels que :

Successions en déshérence
Successions vacantes
Biens vacants et sans maître
Immeubles abandonnés etc.

Ces termes et ces notions nous renvoient au droit de propriété qui lui même trouve son fondement dans la personnalité juridique laquelle réfère à l'état de la personne.

Les incertitudes qui pèsent sur l'état de la personne ont conduit le législateur à édicter des règles d'administration et de gestion des intérêts absents :

- La tutelle
- L'administration provisoire
- La curatelle etc.

Ces règles sont essentiellement contenues dans deux textes fondamentaux :

- Le Code de la Famille

C'est la loi 72-61 du 12-6-1972 portant Code de la Famille .Elle est entrée en vigueur le 1^e-1-1973 et comporte 8 livres dont :

Le livre I traitant des personnes

Et le livre V traitant des incapacités

Intéressent principalement le service de la curatelle.

- Le Code de Procédure Civile

Il fait l'objet du décret 64-572 du 30-7-1964 .Sur les 6 livres qui le composent, le livre I et le livre II abordent principalement la curatelle et les successions.

La personnalité juridique s'acquiert à la naissance et se perd à la mort. Dans cet intervalle temporel, il arrive que l'incertitude pèse sur l'état d'une personne ; en d'autres termes on se demande si la personne est vivante ou morte ?

Cette incertitude pose le problème de l'absence et de la disparition .La mort ou le décès judiciaire met fin à la période d'incertitude sur l'état de l'individu.

1. La période d'incertitude

a. L'absent

Aux termes de l'article 16 alinéa 1 du Code de la Famille, on définit l'absent comme étant « La personne dont le manque de nouvelles rend l'existence incertaine ».

Cette personne absente peut laisser des biens, un conjoint, des enfants. On doit les gérer et les administrer à partir de règles précises avec l'aide d'un préposé désigné sous l'autorité du juge, en prévision d'une éventuelle réapparition .La période d'incertitude dans l'absence comporte quatre étapes :

• Première étape : demande de déclaration de présomption d'absence

Douze (12) mois après les dernières nouvelles, toute personne intéressée ou le procureur de la république peut déposer au Tribunal de Grande Instance une demande de déclaration de présomption d'absence. Aussitôt le juge désigne un administrateur provisoire qui peut être :

- Le conjoint
- Un parent

- Ou le curateur d'office (fonctionnaire de l'Enregistrement)

Une enquête est aussitôt ouverte, des recherches entreprises.

- **Deuxième étape : déclaration de présomption d'absence**

Après douze (12) mois de recherches infructueuses une déclaration de présomption d'absence est demandée. Le Tribunal rend alors un jugement déclaratif de présomption d'absence.

- **Troisième étape : demande de déclaration d'absence**

Deux (2) ans après le jugement déclaratif de présomption d'absence et qu'on reste sans nouvelle du présumé absent, le Tribunal rend un jugement déclaratif d'absence.

- **Quatrième étape : déclaration de décès**

Dix(10) ans plus tard (le jour des dernières nouvelles étant le point de départ) et qu'on soit toujours sans nouvelles du présumé absent, toute personne intéressée ou le parquet peut déposer une demande de déclaration de décès auprès du Tribunal qui a prononcé l'absence.

Après une enquête complémentaire sans succès, le juge prononce le décès.

Un jugement déclaratif de décès est établi à cet effet.

De la première étape à l'expiration de la quatrième étape, en raison de l'incertitude sur l'état de l'individu, qui théoriquement peut réapparaître, une administration provisoire s'exerce sur les biens.

b. Le disparu

L'article 16 alinéas 2 du Code de la Famille définit le disparu comme « la personne dont l'absence s'est produite dans des circonstances mettant sa vie en danger sans que le corps ait été retrouvé »

Sous cet angle, la disparition pose à la fois un diagnostic et suscite un pronostic.

Le diagnostic se fonde sur deux éléments factuels constatés à partir d'une observation :

- ❖ événement grave (accident d'avion, naufrage d'un bateau)
- ❖ corps non retrouvé.

Le pronostic quant à lui se fonde sur une quasi certitude qui est plus un pari sur la mort que sur la survie en raison des faibles chances de retrouver des survivants.

La contemporanéité de la disparition d'avec le prononcé du jugement déclaratif de décès, rend éphémère la période d'incertitude suivie immédiatement d'une période de certitude.

2. La période de certitude

Elle correspond à la période pour laquelle la personne est censée n'être plus en vie. Cette certitude est absolue ou relative selon qu'il s'agit de mort ou de décès judiciaire.

a) **La période de certitude absolue** : La mort

La mort correspond à un fait physique et juridique cliniquement décelable. Elle se traduit par l'arrêt des fonctions essentielles dites aussi fonction vitales :

- Respiratoire
- Cardiaques
- Neurologiques
- Circulatoire
- Cognitives etc.

L'être humain devient cadavre et perd ipso facto de façon définitive et irréversible la personnalité juridique.

b) **La période de certitude relative** : le décès judiciaire

Si la mort revêt un caractère définitif et irréversible, il en est autrement du décès judiciaire qui nonobstant le prononcé du juge laisse place à une probable réapparition de l'absent ou du disparu.

Pour autant l'acte de décès (mort) et le jugement déclaratif de décès (mort judiciaire) ont la même valeur probante (article 25 du Code de la Famille).

Dans chacune de ces périodes, le juge désigne un curateur lorsque les héritiers ne se présentent pas ou renoncent. A terme, l'Etat devient l'héritier.

Les administrateurs provisoires et les curateurs disposent de **pouvoirs** plus ou moins étendus mais sont également soumis à un certain nombre d'**obligations**.

Du point de vue de leurs attributions, eu égard aux bénéficiaires des interventions. Un parallèle peut être tracé entre les deux fonctions.

Du point de vue des attributions, l'Administrateur provisoire, pose des actes d'administration et prend des mesures conservatoires. Les actes de disposition sont exceptionnels et font l'objet d'autorisation expresse du juge.

Le curateur quant à lui, outre ses pouvoirs d'administration et de protection des biens du défunt, peut accomplir des actes d'aliénation à titre onéreux ou à titre gratuit mais toujours sous l'autorité du juge. La reddition des comptes incombe à chacun d'entre eux etc.

Du point de vue des bénéficiaires de l'intervention, l'Administrateur provisoire recherche les propriétaires, et administre en prévision d'une éventuelle réapparition.

Le curateur quant à lui avec des pouvoirs plus étendus intervient au profit des éventuels héritiers car les propriétaires sont morts, ou réputés l'être.

Par le mode de désignation ou par la spécificité de la mission, on peut faire un classement entre les curateurs :

- ✓ L'article 690 du code de procédure civile distingue : le curateur d'office et le curateur ad hoc
- ❖ le curateur d'office a tour a tour été représenté par le Receveur de l'Enregistrement du 3eme bureau puis par le Receveur de l'Enregistrement du 4eme bureau, enfin par le Receveur conservateur de Dakar Plateau ; tout ceci au gré des reformes institutionnelles intervenues au niveau des structures de la DGID.
- ❖ Le curateur ad hoc est un inspecteur en service à l'enregistrement nommé par le ministre chargé des finances dans les localités d'une certaine importance.
- ❖ Les majeurs incapables victimes d'altérations sérieuses de leurs facultés mentales ou corporelles, constatées par le juge après expertise médicale peuvent être placées sous le régime de la curatelle .Cette incapacité est une incapacité de protection en vue de sécuriser le patrimoine de l'incapable (article 359 Code de la Famille).

Certains curateurs sont chargés des biens, d'autres se chargent des personnes (curateurs aux biens - curateurs aux personnes).

3. La curatelle

La curatelle dure en principe cinq (5) années .A l'expiration de la cinquième année de la gestion du curateur (les années d'administration provisoire non prises en compte), si aucun n'ayant droit ne s'est signalé la curatelle prend fin et l'Administration des domaines entre en possession provisoire après accomplissement de certaines formalité de publicité (article 712 Code du Procédure Civile). Au préalable le curateur établit un rapport de gestion et quitus lui est délivré par le juge si aucun manquement n'est constaté.

Les biens sont remis au receveur des domaines au cours d'une passation de service. Les biens sont toujours au nom des propriétaires, le receveur des domaines n'étant chargé que de la gestion.

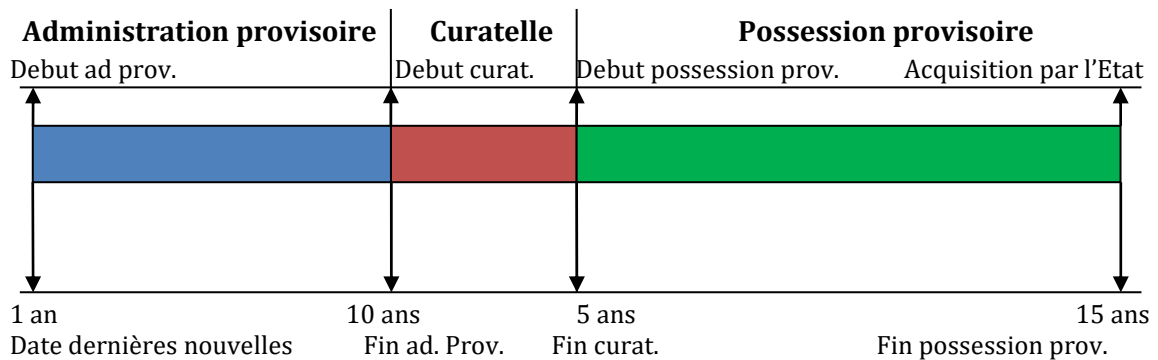
Toute vente doit être effectuée dans l'intérêt des ayant droits sous réserve du respect des formes prescrites par la loi vente aux enchères publiques pour les biens meubles, vente par voie d'adjudication pour les biens immeubles, après autorisation expresse du juge.

4. La possession provisoire

Quinze (15) années après cette **entrée en possession provisoire** par l'Administration des domaines, si aucun ayant droit ne s'est présenté nonobstant les avis publiés et les enquêtes menés, les biens immeubles sont acquis à l'Etat (article 33 de la loi 2011-07 du 30/03/2011) portant régime de la propriété foncière. C'est la prescription trentenaire

Les fruits provenant des locations ou des ventes de biens versés à la Caisse de Dépôt et de Consignation ainsi que les titres et valeurs frappés de prescription sont également acquis à l'Etat.

En résumé, entre la date des dernières nouvelles et la mutation du bien au nom de l'Etat il s'écoule trente ans. Ces trente années sont réparties entre trois (3) périodes séquentielles pouvant être schématisé comme suit :



Sans prétendre avoir épuisé le sujet dans ses aspects les plus importants, nous estimons néanmoins l'avoir abordé à notre sens sur ses points les plus essentiels qui permettront à chaque lecteur de mieux comprendre la curatelle dans son objet et de bien l'appréhender dans ses mécanismes.

Dans la mise en pratique il se révèle à nos yeux des insuffisances et des lacunes à la fois d'ordre théorique et d'ordre pratique sur lesquels nous invitons les acteurs et tous ceux que la question intéresse à approfondir la réflexion en vue de conférer au service de la curatelle la place qui doit lui revenir.

II. Limites et insuffisances

Elles sont à la fois d'ordre théorique et d'ordre pratique

1) Limites et insuffisances du point de vue théorique

- L'article 690 du Code de procédure civile indique clairement que ce sont les fonctionnaires des bureaux d'enregistrement qui doivent officier en tant que curateur. Ces bureaux d'enregistrement dans l'organigramme actuel de la DGID correspondent aux bureaux de recouvrement. Donc le curateur ne doit être ni le chef du bureau des domaines ni le conservateur.
- L'article 15 de la loi fondamentale (constitution) dispose « le droit de propriété est garanti par la présente constitution. Il ne peut y être porté atteinte que dans le cas de **nécessité publique** légalement constatée sous réserve d'une **juste et préalable indemnité** ».

Donc la nécessité publique ainsi que la juste et préalable indemnité sont les deux conditions impératives à réunir pour pouvoir porter atteinte au droit de propriété.

Cependant à l'article 33 alinéa 2 de la loi 2011-07 du 30/03/2011 portant régime de la propriété foncière, il est clairement indiqué que « un immeuble immatriculé abandonné pendant 30 années consécutives par ses propriétaires ou occupants légitimes est considéré comme vacant et incorporé au domaine de l'Etat dans les formes et conditions fixés par décret ».

Dès lors, ne pouvons nous pas, nous autoriser à prononcer un jugement « ex aequo et bono » pour déclarer cet article contraire aux dispositions constitutionnelles évoquées ci haut, dans la mesure où aucune des deux conditions posées n'est remplie.

- A l'article 712 du code de procédure civile il est bien indiqué que la gestion de la curatelle cesse à la fin de la cinquième année de celle-ci. Dans les articles qui suivent 713 et autres, le rôle de l'Administration des domaines en la personne du chef du bureau des domaines est complètement ignoré alors qu'en tant que gestionnaire d'un bien privé par procuration, il devait être lié par un cahier de charges. Ce vide doit être comblé.
- La directive numéro 004 du rapport 36/2008 du 24/07/2008 de l'Inspection Général d'Etat « interdit formellement à tous les curateurs aux biens vacants toute attribution de droit dans les dix années de leur gestion ».

Cette directive appelle de notre part les plus expresses réserves pour les raisons suivantes :

-La curatelle ne dure pas dix ans mais dure cinq ans (article 712 du code de procédure civile)

-Le curateur ne gère pas un bien public mais un bien privé sous l'autorité exclusive du juge qui assure la surveillance administrative. Les fautes qui lui sont imputées relèvent de sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

-L'interdiction d'accorder des droits sur un terrain nu ne saurait constituer en soi une infraction si tant est le curateur a l'obligation de gérer en bon père de famille dans le respect strict des règles établies.

La mise à disposition à titre précaire et révocable pour des installations légères et démontable à première réquisition n'est pas une faute.

2) Limites et insuffisances du point de vue pratique

- De la caution
La caution exigée du curateur ne doit pas être confondue avec celle exigée du comptable public : la première garantit une gestion privée, la seconde garantit une gestion publique.
- De l'entrée en possession provisoire
Confier la mission de la curatelle au chef du bureau des domaines ne permet pas d'opérer une nette séparation entre la période de la curatelle et la période d'entrée en possession provisoire. L'organigramme des services y est pour quelque chose, la curatelle devrait dépendre des bureaux de recouvrement.
- Il existe une confusion des rôles entre celui de l'administrateur provisoire et celui du curateur.
- Des compétences du curateur
Le rôle du curateur ne doit pas se limiter à la gestion des immeubles mais devrait s'étendre à l'ensemble du patrimoine des ayants droits aux successions incertaines (comptes bancaires, titres, valeurs mobilières etc.).
- Comment expliquer l'inexistence du service de la curatelle dans presque toutes les régions où foisonnent des titres fonciers dormants.


Au demeurant ces limites et insuffisances relevées indiquent l'urgence et la nécessité qui s'attachent à une réforme profonde de la Curatelle.

Dans cette perspective nous suggérons ceci :

3) Proposition de réforme

- ❖ Procéder à l'unification de tous les textes législatif et réglementaire traitant de la question dans un seul recueil auquel sera annexé un manuel de procédure.
- ❖ Enrichir la législation existante en théorisant d'avantage « l'abandon » pour pouvoir appréhender les nombreux titres fonciers dormants qui seront d'un enjeu de taille dans les toutes prochaines années au regard des opportunités qu'offre le Sénégal. Si l'Etat ne fait pas preuve d'esprit d'anticipation, le syndrome du titre de Bertin nous sortira plus tard de notre torpeur.
- ❖ Cette tâche est immense et incompatible avec les objectifs de recettes assignés à la Direction Générale des Impôts et Domaines.

Pour cela il faut externaliser la curatelle en créant de nouveaux métiers qui vont générer de nouveaux emplois au bénéfice des uns et des autres. Ces nouveaux métiers peuvent se décliner en :

 préposés aux tutelles

- ✚ Des curateurs
- ✚ Des administrateurs de biens
- ✚ Des généalogistes

Le cadre d'intervention, les missions et les objectifs seront déterminés après de larges discussions. Ces métiers du droit ouvrent d'importantes opportunités et devront surtout intéresser des diplômés de l'enseignement supérieur disposant de solides connaissances en droit, en comptabilité etc., mais également des professionnels de l'Administration Fiscale.

Le potentiel existe il ne reste qu'à l'exploiter avec intelligence, diligence et efficacité.

Samba SARR
Administrateur
Général de CISIF