HAL
open science

La pertinence du nouveau système de droit foncier de Madagascar : (la réforme foncière de 2005)

Malala Randranto

▶ **To cite this version:**

Malala Randranto. La pertinence du nouveau système de droit foncier de Madagascar : (la réforme foncière de 2005). Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2014. Français. NNT : 2014PA010263 . tel-01983213

HAL Id: tel-01983213

https://theses.hal.science/tel-01983213v1

Submitted on 16 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

U.F.R.07 Etudes Internationales et Européennes- Ecole Doctorale de Droit Comparé

THESE
Présentée et soutenue publiquement
pour obtenir le grade de
Docteur en Droit de l'Université Paris I
Par **Malala RANDRANTO**
le 12 Mai 2014

LA PERTINENCE DU NOUVEAU SYSTEME DE DROIT FONCIER DE MADAGASCAR
(LA REFORME FONCIERE DE 2005)

Sous la direction de **:**

Pr Alain ROCHEGUDE

Professeur associé de Droit public, Université Paris1 Panthéon-Sorbonne

Les membres du Jury :

- Pr Daniel DORMOY,

Professeur, Chaire Jean Monnet en droit de l'Union Européenne, Université Paris-Sud

- Pr Alioune Badara FALL (Rapporteur)

Professeur agrégé de Droit public, Université Montesquieu Bordeaux IV

- Pr Alain KENMOGNE SIMO (Rapporteur)

Professeur agrégé de Droit privé, Université de Yaoundé II

- Pr Alain ROCHEGUDE (Directeur de la recherche)

Professeur associé de Droit public, Université Paris1 Panthéon Sorbonne

- Pr Alix TOUBLANC

Maître de conférence en Droit international, Université Paris1 Panthéon Sorbonne

L'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse.
Ces opinions doivent êtres considérées comme propres à leurs auteurs.

A Tojo Herinirina Ranaivo,

Remerciements

Je tiens à adresser mes vifs et sincères remerciements au Président et aux membres du jury, pour m'avoir fait le grand honneur de juger cet humble travail. Soyez assurés de mon profond respect et de ma vive reconnaissance.

Je veux également témoigner ma profonde reconnaissance envers le Professeur Alain Rochegude, pour avoir accepté durant toutes ces années de me diriger dans mes recherches, pour sa patience, son soutien et ses précieux conseils qui ont conduit à l'aboutissement de ce travail. Veuillez trouver ici, Monsieur le Professeur, l'expression de toute ma gratitude.

Je tiens aussi à remercier ici toutes les personnes qui ont contribué de loin ou de près à la réalisation de cette thèse.

Enfin, je remercie mes parents ainsi que toute ma famille de m'avoir soutenu tout au long de ces années. Merci du fond du cœur.

RESUME

La question foncière est au centre de multiples enjeux pour un grand nombre de pays africains. Les exigences juridiques, économiques et sociales commandent à ces Etats de réétudier leurs systèmes de droit foncier, pour la plupart, hérités de l'administration coloniale.

Dans le cas de Madagascar, cette dernière s'est lancée dans un processus de réforme de son droit foncier dès le début des années 2000 afin de faire face à une insécurité foncière grandissante.

Cette vaste réforme permet de valider les droits issus des règles coutumières. Dans cette perspective, la réforme tend à changer les modalités de gestion foncière, d'une part en supprimant la présomption de domanialité des terrains non immatriculés, et d'autre part, en décentralisant la gestion des propriétés privées titrées et non titrées.

La réforme a été faite de manière progressive. Ainsi, en 2003, la Loi n°2003-29 est tout d'abord intervenue pour apporter les premiers changements au système foncier existant. Ensuite, en 2005, la Lettre de politique foncière est mise en place afin de fixer les orientations du Gouvernement en matière domaniale et foncière. Les lois n° 2005-19 et n°2006-31 découlant de cette Lettre ouvrent le choix à l'usager entre la procédure fondée sur l'immatriculation et celle de la certification des parcelles pour la sécurisation de son droit de propriété.

La mise en place de ce nouveau système foncier a suscité un certain nombre d'interrogations et il nous apparait important d'apporter une contribution à leur élucidation.

L'objectif de cette thèse est donc d'étudier de manière approfondie la pertinence de ce nouveau système foncier en tâchant de ne pas se limiter à l'aspect théorique mais en considérant également l'aspect pratique du sujet.

ABSTRACT

Relevance of the new system of land-law in Madagascar

The land question is an important issue in most African countries. Indeed, legal, economic and social constrain these states to reconsider their systems of land-law, mostly inherited from the colonial administration.

Recognizing these issues, Madagascar reforms the land law in 2005. This reform challenges two fundamental principles: on the one hand, the principle of presumption of state ownership of land unregistered and on the other hand, the monopoly of the land registers by the State.

Reform begins with the 2003 Act. It's first intervened to make the first changes. The idea of a transfer of jurisdiction to the common land sup was then taken up and confirmed in 2005 by the *Politique de Lettre Foncière*. The 2005-19 and 2006-31 Acts give to the user the choice between the procedure based on the registration and certification for the security of his property rights.

The implementation of this new land-law system has generated a lot of questions and it is important to contribute to answer these questions.

The objective of this dissertation is to study the relevance of this new land-law, trying not to be limited to the theoretical but also considering the practical aspect of the question.

INDEX DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS

AD2M Projet d'appui au développement du Menabe et du Melaky (FIDA)
AFD Agence Française de Développement
AGF Agent du Guichet Foncier
AMVR Aire de Mise en Valeur Rurale
Ar Ariary
BAD Banque Africaine de Développement
BV Lac Projet Bassins Versants Lac Alaotra (AFD)
BVPI SE/HP Projet Bassins Versants et Périmètres Irrigués Sud Est / Hauts Plateaux (AFD)
CCPNF Cellule de Coordination du Programme National Foncier
CECAM Caisse d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuelle
CIRAD Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CIRDOMA Circonscription Domaniale
CIRTOPO Circonscription Topographique
CRD Commission de Reconnaissance Domaniale
CRIF Centre de Ressources et d'Informations Foncières
CRL Commission de Reconnaissance Locale
CTD Collectivité Territoriale Décentralisée
DDSF Direction des Domaines et des Services Fonciers
DRDR Direction Régionale du Développement Rural
DRGFD Direction de la Réforme et de la Gestion Foncière Décentralisée
DSRP Documents de la Stratégie de la Réduction de la Pauvreté
EDBM Economic Development Board of Madagascar
FAO Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FIDA Fonds International de Développement Agricole

FIF	Frais d'Immatriculation Foncière
FRDA	Fonds Régional de Développement Agricole
GELOSE	Gestion Locale Sécurisée
GF	Guichet Foncier
GFIC	Guichet Foncier Intercommunal
HARDI	Harmonisation des Actions pour la Réalisation d'un Développement Intégré
IMF	Institution de Micro-Finance
ILC	International Land Coalition
MCA	Millenium Challenge Account
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MATD	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation
OF	Observatoire du Foncier
PLOF	Plans Locaux d'Occupation foncière
PNF	Programme National Foncier
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SAHA	Sahan'Asa Hampandrosoana ny eny Ambanivohitra (Programme d'appui au Développement rural- Coopération suisse)
SAHI	Soa Ananana Harena Iombonana (Fédération sous-régionale dans la Haute Matsiatra)
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SF	Services Fonciers
UPDR	Unité des Politiques de Développement Rural
UTP	Unité Technique de Préparation

SOMMAIRE

INDEX DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS 7

INTRODUCTION GENERALE 10

PARTIE I - LA PERTINENCE DE LA MISE EN PLACE DE LA REFORME 24

Titre I – Une réforme nécessaire 26

CHAPITRE I - L'EVOLUTION DU DROIT FONCIER JUSQU'A LA REFORME DE 2005 27
CHAPITRE II- LES CHANGEMENTS APPORTES PAR LA REFORME DE 2005.....63

Titre II : Une réforme largement positive 95

CHAPITRE I - LES EFFETS POSITIFS ATTENDUS ET CONSTATES SUR LES PLANS JURIDIQUE ET SOCIAL.....97
CHAPITRE II- LES EFFETS POSITIFS ATTENDUS ET CONSTATES SUR L'ECONOMIE DU PAYS 114

PARTIE II - UNE MISE EN ŒUVRE COMPLEXE DE LA REFORME 142

Titre I -Une mise en œuvre complexe sur le court terme 144

CHAPITRE I -UNE COMPLEXITE LIEE A LA NOUVEAUTE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ..146
CHAPITRE II- UNE COMPLEXITE LIEE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA GESTION FONCIERE DECENTRALISEE.....173

Titre II : Une mise en œuvre complexe sur le long terme 201

CHAPITRE I : LA COMPLEXITE DE LA MISE EN OEUVRE AU NIVEAU ORGANISATIONNEL ET INSTITUTIONNEL 202
CHAPITRE II : LA COMPLEXITE DE LA MISE EN OEUVRE AU NIVEAU FINANCIER.....225

CONCLUSION GENERALE 251

BIBLIOGRAPHIE 259

ANNEXES..... 269

LISTE DES ILLUSTRATIONS 344

TABLE DES MATIERES..... 347

INTRODUCTION GENERALE

Depuis l'Indépendance, la question foncière est devenue cruciale dans la majorité des pays africains. Elle est au croisement de multiples enjeux et de nombreuses études ont permis d'établir que le droit de la terre peut être utilisé comme un instrument de développement.

D'ailleurs, nul ne saurait contester l'importance et l'enjeu représenté par la propriété des terres dans les pays du sud. Selon le Professeur Alain Rochegude : *« Dans les bidonvilles comme dans les campagnes, pour les pauvres, la sécurité foncière est une condition de vie, sinon de survie, en attendant d'accéder au développement* »[1]. Pour le Professeur Etienne Le Roy : « *Avec la force de travail, la terre est une des rares ressources dont l'Etat africain puisse disposer « librement » lors de la mise en œuvre de projets de développement économiques financés à l'échelle internationale*. »[2] Enfin, d'après Hernando de Soto, le capital mort ou bien immobilier impossible à transformer en capital, faute de titre de propriété s'élèverait à plus de 9 300 milliards de dollars. Par conséquent, les populations concernées rencontrent de grandes difficultés à emprunter, hypothéquer un bien et ainsi à contribuer à une économie saine.[3]

A l'heure où la sécurisation des droits fonciers est au cœur des préoccupations dans les pays en développement, l'Ile rouge ne déroge pas à la règle. Au même titre que certains de ses pays voisins, son système foncier a connu des changements importants ces dix dernières années.

Madagascar est une grande île de l'Océan Indien. D'une superficie de 587.040 Km², elle s'étend sur 1580 km du Nord au Sud et sur 560km d'Est en Ouest. Elle est la cinquième plus grande île du monde après l'Australie, le Groenland, la Nouvelle-Guinée et Bornéo. Madagascar, qui est également appelée la Grande Ile ou encore l'Ile rouge, en référence à sa latérite rouge est située au large de la côté Est du continent africain, duquel elle est séparée par le Canal de Mozambique.

---

[1] ROCHEGUDE Alain, « La nouvelle politique foncière de Madagascar : « L'invention de la propriété gasy »in*Cahiers d'anthropologie du droit 2010,* LAJP Université Paris 1, Karthala, p.4

[2] LE ROY Etienne, Introduction générale in LE BRIS Emile, LE ROY Etienne et MATHIEU Paul (dir.), *L'appropriation de la terre en Afrique noire,* Karthala, 1991, p.17

[3] SOTO Hernando (de), *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs,* Paris, Flammarion, 303p, coll.Champs, 2006

Illustration 1: Carte de Madagascar représentant les grandes villes (Source : Site Internet - cartes de Madagascar)

D'après les dernières données fournies par l'Institut national de la statistique (2011), la population de Madagascar est estimée à 20 696 070 habitants. Cette population est composée de dix-huit groupes ethniques :

- les *Merina* et les *Betsileo* vivant sur les hautes terres,
- les *Betsimisaraka* vivant dans la région de Tamatave, sur la côte est de l'île,
- les *Zafizoro* et les *Antaisaka* dans la région de *Vaingandrano* sur la côte Est,
- les *Antandroy* dans la région d'*Ambovombé*, au sud de l'ile,
- les *Mahafaly* dans les régions d'*Ampanihy* et de *Bétioky*,
- les *Bara* au centre sud dans la région d'Ihosy,
- les *Antanosy* dans la région de Fort-Dauphin,
- les *Antakarana* dans le Nord de l'île,
- les *Antaimoro* dans la région est,
- les *Antaifasy et les Antambahoaka* sur la côte sud-est,
- les *Tsimihety* au nord des hautes terres et à l'est dans la région de *Farafangana*,
- les *Tanala* vivant dans la région de *Mananjary, Fianarantsoa* et *Ranomafana*,
- les *Bezanozano* répartis à l'Est et à l'Ouest du territoire *Betsimisaraka*, dans la région de *Moramanga,*
- les *Sihanaka* dans les régions du *lac Alaotra* et enfin les *Sakalava* dont le territoire s'étend sur le quart de la grande Ile, de *Nosy be* à *Tuléar* et qui sont répartis en deux grands royaumes dont les *Boina* au Nord et les *Ménabé* au Sud[4].

Ces différents groupes ethniques ont chacun leur spécificité et cette grande diversité s'explique par l'histoire du peuplement de l'île qui est marquée par des immigrations successives provenant essentiellement du continent asiatique et du continent africain.

Par ailleurs, Madagascar est notamment connue pour sa grande biodiversité ainsi que pour son écosystème particulièrement riche. Elle détient des ressources minières importantes telles que l'or, le pétrole, le nickel, le cobalt, l'ilménite, ainsi que de nombreuses variétés de pierres précieuses. Actuellement, le nickel, le cobalt et l'ilménite sont exploités par deux grandes firmes internationales, à savoir la SHERITE Internationale et la Société canadienne RIO

[4] Site Internet Madagascarica, Voyage au cœur de l'Ile rouge

TINTO. Ces deux grandes firmes ont passé un contrat d'une durée de près de trente ans avec l'Etat malgache.

En outre, la grande Ile est un pays à vocation agricole et la terre y occupe une place très importante. L'agriculture constitue le principal moteur économique du pays dans la mesure où plus de 80% de la population vit en milieu rural. Madagascar étant l'un des pays les plus pauvres du monde, la terre y joue un rôle principal en matière de subsistance. L'insécurité foncière est reconnue comme l'un des obstacles juridiques majeurs au développement et la sécurisation foncière semble constituer la clé de voûte du développement économique pour le pays.

Il faut savoir que traditionnellement, c'était le chef de tribu qui exerçait le pouvoir de contrôle sur la terre. Ensuite, à partir du XVème siècle, de petits royaumes ont commencé à se constituer afin de contrôler les espaces fertiles. Les premiers royaumes étaient notamment fondés par les *Antemoro* dans le Sud-est, les *Betsimisiraka* sur la côte est et les *Sakalava* sur la côte Ouest. Le royaume *Betsileo* et les *Hova* se sont quant à eux, constitués au centre. Il faut d'ailleurs noter que la société *Hova* a connu une grande expansion pour devenir le puissant royaume de l'*Imerina*. Durant le règne du Roi *Andrianampoinimerina* (1787-1810), le royaume *Merina* va connaître une extension sur la majeure partie du territoire malgache. L'hégémonie de cette monarchie va durer près d'un siècle.

Plus tard, la conquête de la Grande île par la France en 1896 a eu des conséquences considérables sur le droit domanial et foncier du pays. Ayant été une colonie française de 1896 à 1960, Madagascar, comme nombreux pays d'Afrique noire s'est fortement inspirée du droit d'origine napoléonienne.

La littérature spécialisée souligne de manière unanime que les politiques poursuivies dans les domaines de politique foncière depuis la période coloniale ont conduit à des échecs.[5] Depuis quelques années, conscients des enjeux du foncier, ces Etats ont jugé utile de mener une politique foncière en cohérence avec les réalités du terrain. Ils ont tenté de mettre à leur profit les instruments préexistants laissés par l'administration coloniale tout en essayant de les adapter aux réalités locales.

[5] LE ROY Etienne, in LE ROY Etienne, KARSENTY Alain, BERTRAND Alain, *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, 1996

A Madagascar, l'obtention d'un titre de propriété est subordonnée au système du livre foncier ou plus précisément à l'inscription des droits de propriété sur ce registre. Cette procédure d'immatriculation est très longue et très complexe. Elle comporte en tout une vingtaine d'étapes. En milieu rural, les procédures d'immatriculation qui devraient permettre l'obtention d'un titre de propriété constituent au contraire l'un des obstacles à la sécurité foncière, du fait que les services domaniaux se trouvent à des kilomètres du village.

A la complexité des procédures légales se conjugue le coût financier des opérations d'immatriculation qui est relativement élevé par rapport au revenu moyen national. Cela entraîne l'exclusion des potentiels investisseurs à faibles moyens, de la propriété foncière.

Avant la mise en place de la réforme foncière, des études statistiques ont montré que sur plus d'un demi-million de demandes d'acquisitions de terrains domaniaux déposées auprès des services fonciers, seuls 330 000 titres avaient été établis depuis plus d'un siècle[6]. Au début des années 2000, le rythme de délivrance d'actes a stagné autour de mille titres par an[7]. Les services fonciers accusaient donc une très faible capacité dans la délivrance des titres fonciers. Il s'est même avéré que des demandes introduites depuis plus de cinquante ans n'ont toujours pas été traitées.[8]La propriété privée légale de la terre est restée une exception, près d'un siècle après l'introduction de la procédure d'immatriculation foncière.

Il est apparu comme une évidence que le système du livre foncier avait montré ses limites. Il a été constaté que celui-ci était en décalage avec les réalités du terrain. Selon le Professeur Alain Rochegude : « *En pratique, le système du livre foncier qui est en soi un remarquable instrument juridique, a clairement montré ses limites dans un contexte où il n'est adapté ni aux moyens des administrations, ni aux moyens et aux attentes des usagers. Les chiffres parlent ; à peine quelques pourcents de terrains objet de ce régime, et encore sous réserve d'une vérification de l'état de pertinence des informations foncières ainsi administrées ; de multiples opérations juridiques ont porté sur des terrains titrés, qui n'ont pas fait l'objet des procédures de suivi administratif prévues par les textes en vigueur, rendant dès lors vaines*

[6] Données fournies par la Lettre de politique foncière, 2005
[7] *Ibid.*2005
[8] *Op.cit.*2005

toutes les modalités administratives et juridiques constitutives de la sécurité juridique absolue qui est celle du titre foncier »[9].

L'insuffisance de titres fonciers peut notamment s'expliquer par la vétusté des méthodes et de l'infrastructure du service du registre foncier : *« Le service du registre foncier a un système de fichiers archaïque et ne parvient pas à faire face à la masse de dossiers et de transactions qui lui sont envoyés. Les titres de propriété ne sont pas localisés rapidement et la procédure de transfert prend beaucoup de temps. Dans bien des cas, les employés du service ne sont même pas disponibles pour signer les documents*»[10].

Les contradictions, les lacunes et l'impuissance du discours juridique peuvent également être à l'origine de cette insuffisance. Ce sont d'ailleurs des problèmes qui sont fréquemment rencontrés en Afrique. On peut notamment citer le cas du Sénégal quelque temps après la réforme foncière de 1964. Le défaut d'harmonisation était particulièrement évident dans le domaine de l'habitat. Ni le Code de l'urbanisme, ni la Banque de l'habitat ni le Code de l'architecture n'étaient conformes à la Loi sur le domaine national. Il arrivait même que des maisons en mauvais état sur des terrains immatriculés ne pouvaient être réhabilitées au regard du code de l'urbanisme alors que d'autres maisons pouvaient l'être en dépit de l'absence de titres fonciers sûrs.

Il convient également de noter que le régime foncier de l'immatriculation tend à renforcer le rôle centralisateur de l'Etat en matière foncière. A Madagascar, cette tendance a particulièrement pris de l'ampleur durant la période révolutionnaire. En effet, dès 1975, début de la période révolutionnaire, on a assisté à la mise en place d'un système socialiste où le pouvoir était centralisé au détriment des sociétés rurales : « *Les rapports qu'entretient la ville avec les communautés rurales sont marqués par une certaine méfiance quant au savoir traditionnel, une crainte devant les possibilités d'auto-développement de ces communautés et une tentation centralisatrice et bureaucratique ; la ville est en effet le centre dans lequel s'élaborent les connaissances considérées comme utiles pour l'ensemble du système social* »[11].

---

[9]ROCHEGUDE Alain, *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière : Analyse et mise en perspective des résultats des enquêtes foncières au Lac Alaotra*, MAEP- AFD-CIRAD, 2009-2010

[10] Banque mondiale, *Rapport Doing Business*, 2007

[11] PAVAGEAU Jean, *Jeunes paysans sans terres. L'exemple malgache,* L'Harmattan, 2000, p.174

Ce renforcement du pouvoir central semble avoir contribué à la naissance d'une crise foncière dans la mesure où les moyens humains, financiers et matériels de l'Etat ne lui permettaient plus d'assurer pleinement ses fonctions ; de plus, la procédure d'immatriculation est une procédure lourde, onéreuse et en décalage avec la culture des populations concernées.

Il régnait une indéniable situation d'insécurité foncière. Les occupations de terrains sans titre de propriété étaient considérées comme illégales. Ainsi, même ceux qui avaient mis en valeur des terrains pendant des années pouvaient être expulsés du jour au lendemain, faute de titre. Selon une présentation des activités du programme de la Banque mondiale en 1989 : « *On estime que, dans les pays en développement, de 20 à 40 pour cent de l'ensemble des ménages urbains occupent des terrains dont la jouissance ne leur est garantie, ni à eux-mêmes ni à leurs propriétaires, par aucun titre juridiquement valable*»[12].Ainsi, le nombre de litiges fonciers devant les tribunaux a considérablement augmenté.

Face à cela, il était devenu impératif d'adopter des démarches cohérentes, de trouver des solutions adéquates et de mettre en place une politique de sécurisation des droits fonciers et de régulation de l'accès au sol. La mise en place de cette politique de sécurisation était devenue particulièrement nécessaire dans l'intérêt des familles rurales qui demeuraient dans une activité risquée depuis trop longtemps alors même que leur survie dépend de ces exploitations. Une meilleure sécurisation des droits sur les parcelles qu'elles occupent devrait leur permettre d'éviter toute appropriation abusive par autrui. C'est dans un tel contexte d'insécurité foncière qu'a été mise en place la réforme foncière de 2005, sujet de notre étude.

Afin de mieux comprendre le sujet, il est nécessaire d'aborder un certain nombre de points qui sont plus que déterminants dans la suite de notre démarche. L'étude de la question foncière est extrêmement complexe. Cette étude nous amène à réfléchir sur différents concepts complexes liés à la matière. Ainsi, préalablement à notre analyse, il nous semble nécessaire d'apporter un certain nombre de précisions sur ces concepts.

[12] Banque mondiale, *Conférence des Nations Unies pour les établissements humains, Programme de gestion urbaine,* Présentation des activités du programme, 1989.

Tout d'abord, le Foncier est indéniablement multidimensionnel[13] ; il est à la fois transdisciplinaire et dynamique du fait que les rapports sociaux qu'ils renferment sont déterminés par des facteurs économiques, juridiques, sociaux et techniques relatifs à l'aménagement du territoire.

Dans notre démarche, nous allons principalement nous intéresser à la dimension juridique du Foncier ; ce qui nous amène à réfléchir sur les notions de domanialité et de propriété privée. Il convient alors d'apporter davantage de précisions concernant ces notions.

Dans les pays de tradition romaniste (ou civiliste), comme la France ainsi que dans les pays ayant hérité d'un système de droit romaniste, le droit domanial se concrétise dans deux dimensions, à savoir le domaine public et le domaine privé.

Concernant le domaine public, il est défini dans le dictionnaire de droit de Gérard Cornu comme « *l'ensemble des biens et droits, immobiliers ou mobiliers, appartenant aux personnes publiques constitué par les biens qui sont affectés soit à l'usage public soit à un service public et soumis en tant que tels à un régime juridique particulier* »[14]. Le domaine public se subdivise en domaine naturel tels que les rivages de la mer, les forêts…etc. dont la délimitation est opérée par l'autorité administrative, et en domaine public artificiel établi du fait du travail et de la volonté de l'Homme. Le domaine public se différencie du domaine privé du fait qu'il est inaliénable, insaisissable et imprescriptible.

Le domaine privé dans sa conception traditionnelle est défini comme l'ensemble des biens publics qui ne font pas partie du domaine public.[15]C'est cette définition qui est retenue à Madagascar. Le domaine privé immobilier est donc défini par les textes en vigueur comme : « *Ensemble des biens fonciers de l'Etat, d'une collectivité décentralisée ou de tout autre personne morale de droit public, susceptible de disposer d'un patrimoine…* » En vertu des dispositions des textes en vigueur à Madagascar, nous verrons que le domaine privé comprend notamment les biens immobiliers qui sont l'objet d'un titre foncier, les biens immobiliers constitutifs du domaine public après leur déclassement, les biens immobiliers légués ou

[13]ROCHEGUDE Alain,« Foncier et décentralisation- Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers » in*Cahiers d'anthropologie du droit 2004*, LAJP Université Paris 1, Karthala, p. 20
[14] CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Puf/Quadrige, 2002
[15] AUBY Jean-Marie, BON Pierre, AUBY Jean-Bernard, TERNEYRE Philippe, *Droit administratif des biens*, Dalloz, 6e édition, 2011

donnés à une personne morale de droit public, les terrains qui n'ont jamais fait l'objet ni d'une première occupation, ni d'une première appropriation…etc.

Quant à la propriété privée, notion héritée du droit occidental, elle est définie par le dictionnaire Cornu comme « *le type le plus achevé de droit réel. Il donne un droit d'user, de jouir et de disposer d'une chose de manière exclusive et absolue sous les restrictions établies par la loi* »[16] .

Nous constaterons, au fil de notre analyse qu'en fonction d'un certain nombre d'éléments, le sens respectif de ces termes peut varier, ce qui est particulièrement important et sensible dans le contexte malgache. Ainsi, nous verrons notamment que la conception du terme « *propriété foncière* » en droit coutumier malgache est différente de la conception civiliste.

Il faut également savoir que la valorisation de tous les terrains est un impératif à atteindre pour les pays en voie de développement. Ainsi, pour permettre la valorisation effective des terres, l'Etat doit mener une politique foncière permettant l'exploitation de toutes les terres inoccupées et inexploitées.

A Madagascar, depuis la colonisation jusqu'à la mise en place de la réforme de 2005, la majorité des terres, lorsqu'elles n'étaient pas immatriculées, étaient présumées domaine privé de l'Etat. En d'autres termes, ce dernier pouvait se considérer comme propriétaire des terres vacantes.

Pour encourager les particuliers ou le secteur privé à investir, il est cependant nécessaire de prévoir une limite à cette propriété de l'Etat. Dans cette perspective, l'Etat ne devrait notamment pouvoir revendiquer que les seules terres non mises en valeur depuis une durée déterminée et raisonnable. Aussi, à partir du moment où l'Etat revendique un terrain pour non mise en valeur, il doit prouver cette absence de mise en valeur.

Actuellement, un certain nombre de pays africains tendent vers une suppression de la présomption de domanialité des terrains non immatriculés. Ces terrains ne sont plus systématiquement considérés comme domaine de l'Etat. Nous développerons ce point

[16]CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Puf/Quadrige, 2002

important dans notre analyse et nous constaterons qu'en l'occurrence, à Madagascar, on a abouti, sous certaines conditions, à la reconnaissance d'un droit de propriété à ceux qui occupent et mettent en valeur ces terrains non titrés. Ce nouveau système garantit la mise en valeur durable des terres et encourage les investisseurs à bonifier une parcelle puisqu'ils ne courent pas le risque d'être expulsés du jour au lendemain au gré de l'Etat ou d'une collectivité publique.

En outre, les terrains qui se trouvent dans le domaine de l'Etat doivent rester accessibles aux investisseurs privés. Ces terrains peuvent notamment faire l'objet de contrats de concession pendant une durée assez longue. Le recours à de telles pratiques est profitable pour les deux parties puisque les entrepreneurs privés ont généralement plus de moyens que l'Etat pour exploiter convenablement un terrain. Ces contrats garantissent une sécurité foncière pour l'investisseur durant une durée déterminée tout en laissant le terrain dans le domaine privé de l'Etat.

On ne peut affirmer avec certitude que tel régime de propriété est plus adapté que tel autre pour un pays donné. Il n'existe en aucun cas de modèles à vocation généraliste. Un régime donné peut fonctionner dans un Etat sans que ce soit le cas dans un autre. L'Etat est libre dans le choix de la politique foncière qu'il entend mener. L'essentiel est de ne pas négliger le rôle que peut jouer l'histoire de chaque pays dans cette démarche. Il convient de tenir compte du contexte, des racines et des traditions du pays, et de les adapter aux impératifs actuels. En effet, l'organisation foncière, dans les pays africains, est empreinte de particularités et il est primordial d'en tenir compte en matière de sécurisation foncière ainsi que pour toute politique de régulation de l'accès au sol.

Selon Guy-Adjété KOUASSIGAN « *Chaque société est animée par le désir de sauvegarder son originalité, en même temps qu'elle ressent l'inévitable besoin d'évolution. Et lorsque les vieilles données traditionnelles sur lesquelles elle repose ne semblent plus adaptées aux nouvelles conditions de vie, l'adaptation du droit aux réalités sociales s'avère nécessaire. Les systèmes juridiques négro-africains ne font pas exception à cette règle. Dès lors les coutumes négro-africaines, loin d'être des règles immuables établies une fois pour toutes, sont les résultats de l'expérience de plusieurs générations. Elles constituent des corps de règles sans*

cesse remaniées et traduisent dans leurs phases d'évolution successives, la somme des expériences de plusieurs générations ».[17]

Conscient de tous ces enjeux, le Groupe multi-bailleurs sur le Foncier a proposé en Novembre 1999, la création d'une unité technique malgache de préparation du Programme National Foncier (PNF). Ainsi, sur la demande du Premier ministre de l'époque, une Unité Technique de Préparation (UTP) d'un PNF a été mise en place par arrêté ministériel en 2000. L'UTP, constituée de plusieurs responsables de départements administratifs et placée sous la tutelle du Ministère de l'Aménagement du Territoire a mis en place un projet de programme à soumettre au gouvernement. Le processus de réforme foncière a finalement été lancé par l'adoption de la Lettre de Politique Foncière en 2005.

Dans cette Lettre, ont été identifiés quatre axes stratégiques, qui sont :

- la restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncières et topographiques ;
- la décentralisation de la gestion foncière;
- la rénovation de la réglementation foncière et domaniale ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan national de formation aux métiers du foncier.

Dans l'esprit de la Lettre de Politique Foncière, on reconnait désormais, sous certaines conditions, un droit de propriété à ceux qui occupent et mettent en valeur un terrain pendant une durée déterminée, sans être en possession d'un titre de propriété. C'est un système de certification des parcelles qui a pour essence de garantir la mise en valeur durable des terres. La reconnaissance d'une autre forme de propriété à Madagascar est donc matérialisée par l'attribution d'un certificat établissant un droit de propriété au profit de ceux qui ont mis en valeur un terrain et qui en ont fait la demande. Ce certificat est opposable aux tiers jusqu'à preuve du contraire.

[17] KOUASSIGAN Guy-Adjété, *L'Homme et la terre : Droits fonciers coutumiers et droits de propriété en Afrique occidentale,* Paris, ORSTOM, Berger-Levrault, coll. L'homme d'outremer, 1966, p 33

A travers cette thèse, nous allons analyser dans quelle mesure la réforme foncière mise en place en 2005 a permis d'adapter la législation foncière aux réalités du terrain . La législation applicable avant l'entrée en vigueur des nouveaux textes semble être devenue obsolète et ne correspondait plus aux besoins juridiques et sociaux du pays. Ainsi, il convient d'examiner non seulement si cette réforme a permis de répondre à son objectif initial, celui de faire face à la demande de sécurité foncière, mais encore d'étudier ses impacts sur d'autres plans, économiques, politiques et sociales.

Par ailleurs, la gestion des propriétés privées non titrées relève désormais des collectivités décentralisées alors que la gestion du domaine privé de l'Etat et de la propriété privée titrée relève des services des domaines. La mise en place de l'administration foncière de proximité, la question de la gestion de deux systèmes de production de preuve de droit de propriété dans un état unitaire, la question de la pérennisation et du financement des guichets fonciers au niveau local, doivent également être considérées afin d'évaluer la pertinence du nouveau système de droit foncier de Madagascar.

La mise en place, tout comme la mise en œuvre de cette réforme ont suscité plusieurs interrogations. Il apparaît nécessaire d'apporter une contribution à leur élucidation. Partant de ces considérations, nous allons explorer le sujet à travers deux grandes parties.

Dans un premier temps, il nous parait important d'analyser de manière approfondie la teneur du nouveau système de droit foncier et de déterminer le contexte de sa mise en place. Nous commencerons par retracer l'évolution du régime foncier de l'Ile rouge dès l'usage du droit coutumier jusqu'à la mise en place de la réforme. D'une part, cela nous permettra de justifier la pertinence de sa mise en place. D'autre part, cette analyse doit nous permettre de mettre en évidence les effets positifs de la réforme sur le plan juridique, politique, économique et social (Partie I).

Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons de plus près à la mise en œuvre de la réforme. Nous nous baserons essentiellement sur nos travaux de recherche sur le terrain. Cette étude nous amènera à analyser de quelle manière s'opère la gestion d'une part, des services fonciers déconcentrés et d'autre part, celle des services décentralisés. Nous verrons notamment de quelle manière gérer la coexistence de ces derniers. Nous proposerons par la

suite les mesures envisageables afin de remédier aux dysfonctionnements constatés et permettre la pérennisation et le financement des guichets fonciers au niveau local (Partie II).

PARTIE I - LA PERTINENCE DE LA MISE EN PLACE DE LA REFORME

Durant la période précédant la mise en place de la réforme foncière, le dispositif légal et règlementaire en vigueur était indéniablement en décalage avec les réalités du terrain. La législation antérieure était devenue obsolète et ne correspondait plus aux réalités juridiques, sociales et économiques du pays. L'incapacité de l'Etat à faire face à la demande de sécurisation foncière était devenue un frein au développement du pays. Ainsi, il était devenu impératif de mettre en place une nouvelle politique afin de pallier cette crise foncière.

Le système foncier de Madagascar a par conséquent connu des bouleversements importants ces dix dernières années.

Dès le 27 Août 2003, la Loi N°2003-29 a été adoptée et est venue apporter les premières modifications à certaines dispositions de l'Ordonnance N° 60-146 du 03 Octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation.

Par la suite, le Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche malgache en charge de la Direction des Domaines et des Services Fonciers, a initié en 2004 un vaste programme qui a servi de base à l'élaboration de la réforme actuelle. Le processus de réforme foncière a finalement été lancé avec l'adoption de la Lettre de Politique Foncière. Deux lois principales en sont découlées, à savoir la Loi N° 2005-19 du 17 Octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres, et la Loi N°2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière non titrée.

Dans notre démarche, nous allons dans un premier temps analyser le contexte juridique de l'adoption de ces nouveaux textes relatifs au foncier. Cela devrait nous permettre par la suite de mettre en évidence les principales innovations apportées par ces textes (Titre I).

Dans un second temps, nous étudierons les effets positifs attendus et constatés de cet aménagement du droit du sol afin de conforter notre position sur la pertinence réelle de sa mise en place (Titre II).

Titre I – Une réforme nécessaire

Le système de droit foncier actuel est le résultat d'un héritage dans lequel on retrouve les racines culturelles de l'univers coutumier, de la codification royale, du droit de propriété civiliste ainsi que de nombreux textes malgaches , adoptés au rythme des évolutions sociales, politiques et économiques.

Il convient par conséquent de retracer l'évolution du régime foncier de Madagascar dès l'usage du droit coutumier jusqu'à la réforme de 2005 (Chapitre I). Cela devrait nous permettre de cerner les origines de l'insécurité foncière, évoquée dans l'introduction générale. Par ailleurs, cela nous permettra de comprendre dans quel contexte cette réforme a été mise en place, et par conséquent de justifier l'utilité de l'adoption de nouveaux textes, dont notamment la Loi N° 2005-19 du 17 Octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres, la Loi N°2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière non titrée et les autres textes législatifs et réglementaires tels que la Loi 2008-013 sur le domaine public ou la Loi 2008-14 sur le domaine privé de l'Etat, des collectivités décentralisées et des personnes morales de Droit public qui sont venus les compléter.

Nous étudierons ensuite le contenu de ces nouveaux textes afin de mettre en évidence les innovations majeures que ces derniers ont apporté (Chapitre II).

CHAPITRE I - L'EVOLUTION DU DROIT FONCIER JUSQU'A LA REFORME DE 2005

L'évolution du droit foncier jusqu'à la mise en place de la réforme est marquée par deux étapes importantes. Cette analyse doit par conséquent se faire en deux temps :

- Dans la première étape, nous étudierons la conception de la propriété en droit coutumier malgache. Nous verrons que celle- ci est traditionnellement opposée à la conception occidentale, ce qui constitue un point déterminant dans la suite de notre démarche. Nous analyserons par la suite l'évolution du droit foncier sous la colonisation jusqu'à une partie de la période post-coloniale (Section I).

- Notre travail d'analyse nous conduira au constat d'un système foncier obsolète et par conséquent à la nécessité d'une remise en cause du dispositif normatif foncier. C'est dans ce contexte qu'est intervenue la deuxième étape. La Loi N°2003-29 a été adoptée le 27 Août 2003 et a apporté les premières modifications à certaines dispositions de l'Ordonnance N° 60-146 du 03 Octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation. (Section II).

Section 1 - Le système foncier avant sa remise en cause par la Loi N° 2003-29

Dans l'étude du système foncier jusqu'à la période où elle est remise en cause, nous allons commencer par explorer la place des droits coutumiers (Paragraphe I). Nous étudierons ensuite l'évolution du droit foncier sous la colonisation jusqu'à l'adoption de la Loi 2003-29 (Paragraphe II).

Paragraphe I - La place des droits coutumiers dans le système foncier

Il convient de préciser au préalable qu'il n'existait pas de régime foncier coutumier malgache uniforme. Le droit traditionnel s'est développé dans chaque groupement ethnique de manière indépendante et conservait dans chacun d'eux, une certaine originalité : *« Il n'existe pas, en droit traditionnel malgache, un régime foncier uniforme pour l'ensemble du pays et que des différences notables séparent, au contraire, les diverses coutumes. Ces différences s'expliquent parfois par des raisons géographiques et techniques. Suivant la nature des terrains et, par conséquent, la forme d'activité économique prédominante dans la région considérée, la réglementation applicable ne peut pas être la même et il est certain que les droits fonciers ne peuvent pas être définis de la même façon dans une tribu nomade ou dans une tribu sédentaire, chez un peuple d'agriculteurs comme les Merina ou les Betsileo et chez un peuple de pasteurs comme les Bara ou les Antandroy ... ».*[18]

Ceci dit, nous allons néanmoins essayer de mettre en évidence les traits caractéristiques des droits fonciers coutumiers malgaches dans leur ensemble et les règles qui sont les plus généralement admises.

Traditionnellement, et bien avant le temps de la royauté, les droits fonciers coutumiers en Afrique, comme à Madagascar constituent un dispositif normatif en étroite relation avec la religion, la morale, et d'autres mécanismes de contrôle social. Ces droits ont une dimension mythique et ne peuvent êtres isolés des autres données de la vie sociale : « *La terre n'est pas uniquement considérée comme une richesse en soi. Elle est plus que cela et fait partie des multiples divinités qui peuplent les panthéons des divers groupements ethniques vivant en Afrique occidentale…La terre est un bien sacré, et ce caractère se traduit par la nature particulière des liens qui l'unissent aux hommes qui en prennent possession. »*[19]

Il faut également savoir qu'à Madagascar, la répercussion des liens entre les vivants sur la conception de la propriété foncière et sur la succession est loin d'être négligeable. D'après René RARIJAONA, « *La civilisation malgache est fondée sur le culte des morts et c'est la*

[18] BLANC-JOUVAN Xavier, « Les droits fonciers collectifs dans les coutumes malgaches », in : Revue internationale de droit comparé, 1964, Vol. 16, N° 2, p 334

[19] KOUASSIGAN Guy-Adjété, *L'Homme et la terre : Droits fonciers coutumiers et droits de propriété en Afrique occidentale,* Paris, ORSTOM, Berger-Levrault, coll. L'homme d'outremer, p.262

terre qui assure le lien entre les vivants et les morts. »[20] On retrouve la même situation au Rwanda où « *La terre n'est pas une valeur en soi, elle représente un lien entre les vivants et les ancêtres fondateurs du clan ou de la famille, elle est le berceau du clan et devra être protégée comme telle* »[21].

Cette conception de la terre est ancrée dans la mentalité des Malgaches et même de nos jours, un grand nombre d'entre eux sont persuadés que la terre héritée devrait rester dans la famille. Cette situation se retrouve également dans d'autres pays, et notamment en Haïti où la vente de la terre à un étranger est sanctionnée religieusement car cela entraînerait la colère des ancêtres qui l'ont laissé à leurs descendants.[22]

Pour les Malgaches, la terre est donc traditionnellement liée aux ancêtres. D'ailleurs, il est souvent fait référence au « *Tanin-drazana* » ou Terre des ancêtres. Les villages malgaches furent autrefois peuplés par des personnes descendantes d'un ancêtre commun. La propriété y jouait ainsi une double fonction, d'une part, celle d'assurer l'attachement au « *Tanin-drazan*a » et d'autre part, celle de maintenir la cohésion du groupe dans le village.

Compte-tenu de cette deuxième fonction, l'appropriation de la terre par les Malgaches est initialement apparue sous la forme d'une « *propriété collective et familiale* ». Antérieurement, l'individu n'avait pas de droits propres et ses intérêts n'étaient que ceux du groupe de parenté. Les rapports juridiques relatifs à la terre s'établissaient par conséquent de groupe à groupe et non d'individu à individu : *« la terre appartient au village ou à la famille, étendue ou restreinte…elle est exploitée en commun… »*[23].

Il faut en outre noter qu'il existe diverses théories sur la nature de ce droit de *propriété coutumier* : il y a notamment la théorie de la possession, la théorie de l'occupation de fait ainsi que la théorie de l'usufruit particulier.

---

[20]RARIJAONA René, *Le concept de propriété en Droit Foncier de Madagascar* ; Paris, Université de Madagascar/ Cujas, 1967, coll. Etudes malgaches, p.31

[21]NTAMPAKA Charles, *Introduction aux systèmes juridiques africains*, PUN (Presses universitaires de Namur), Belgique, 2005, p.22

[22]DORNER Véronique, *Indivision et gestion « coutumière » de l'accès à la terre en Haïti*, Mémoire pour l'obtention du Master de recherche en Droit- Mention Droit comparé- Spécialité Anthropologie du droit, Université de Paris 1, 2007

[23]KOUASSIGAN Guy-Adjété, *L'Homme et la terre : Droits fonciers coutumiers et droits de propriété en Afrique occidentale,* Paris, ORSTOM, Berger-Levrault, 1966, coll. L'homme d'outre-mer, p.2

A notre sens, la théorie de la possession peut d'emblée être écartée. En effet, par essence cette dernière désigne une maîtrise de fait sur un objet, or le *droit de propriété coutumier* représente beaucoup plus que cela.

La propriété foncière peut s'acquérir dans les coutumes africaines par un fait matériel, le fait de s'installer sur une terre, le fait de la délimiter ou encore le fait de la mettre en valeur. C'est ce fait matériel qu'on appelle occupation. *« D'une manière générale les Africains fondent sur la première occupation les droits qu'ils exercent sur la terre. Autrement dit, ils ne tiennent ces droits d'aucune autre personne. C'est la première occupation d'une terre vacante qui constitue le titre juridique. La terre vacante devient bien de la collectivité qui l'a matériellement appréhendée, même si cette appréhension matérielle ne correspond pas à toute l'étendue du territoire et n'est pas effective»*[24]. Il en résulte que le droit coutumier de propriété n'est ni une simple possession ni un droit d'usufruit et se rapproche plutôt de la théorie de l'occupation.

Par ailleurs, selon le Professeur Alain Rochegude : « *Le mot « propriété » est un exemple de ces termes utilisés de manière assez générale alors même que fondamentalement, leur sens peut varier considérablement d'une culture à une autre*»[25].

Dans la conception civiliste, comme nous l'avons brièvement évoqué dans l'introduction générale, le terme « *propriété* » est généralement confondu avec le bien, objet du droit de propriété. Ainsi, dans cette conception, le droit de propriété foncière ne saurait porter que sur la « parcelle », une surface géométrique, nécessairement délimitée, mesurée, bornée et située sur un plan ou un cadastre afin de devenir le bien objet du droit de propriété.

Or, il nous parait important d'insister sur le fait qu'en droit coutumier, la « *propriété* » a avant tout pour utilité de préciser le lien juridique entre une personne juridique et l'objet du droit de propriété. C'est d'ailleurs ce qui caractérise principalement la « *propriété* » en droit foncier coutumier. L'une de ses caractéristiques principales est qu'elle repose essentiellement sur ce lien juridique et non sur le bien foncier, qu'est la « parcelle », surface géométrique, mesurée

[24]KOUASSIGAN Guy-Adjété, *L'Homme et la terre : Droits fonciers coutumiers et droits de propriété en Afrique occidentale,* Paris, ORSTOM, Berger-Levrault, 1966, coll. L'homme d'outre-mer, p.41
[25] ROCHEGUDE Alain, « La nouvelle politique foncière de Madagascar : « L'invention de la propriété gasy » in *Cahiers d'anthropologie du droit 2010,* LAJP Université Paris 1, Karthala, p.3

et bornée . En droit coutumier, la « *propriété* » porte sur le droit d'exploiter la superficie et non sur la superficie elle-même.

Ainsi, en droit coutumier, l'individu n'accède pas à la propriété de modèle civiliste. Il n'est pas « *propriétaire* » de manière exclusive d'un bien délimité, comme on l'entend au sens civiliste, et tel qu'il est actuellement fait référence à l'article 544 du Code civil, aux termes duquel: *« la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue…* ». L'individu accède toutefois à une détention permanente du droit de culture du terrain. Nous verrons ultérieurement que ce point est fondamental pour comprendre la motivation de la réforme foncière de 2005.

Cette conception du *droit de propriété coutumier* restait la conception à retenir au temps de la royauté. Cependant, sous le règne du grand Roi *Andrianampoinimerina* (1745-1810), la détention et le maintien de ce droit de culture du terrain étaient expressément assortis de l'obligation de « *mise en valeur* », d'exploitation continue du terrain. *Andrianampoinimerina* a réussi à étendre les frontières de son royaume sur la majeure partie du territoire malgache. Il était donc le premier à mettre en place une organisation nationale du droit foncier. Il le faisait dans le cadre d'un « *Kabary »* ou discours[26]. Il prônait que les terres du royaume étaient un domaine souverain ; la terre appartenait ainsi au royaume et les sujets n'en avaient que le droit de jouissance et l'obligation de mise en valeur[27]. Il fallait alors distinguer à l'époque la tenure « *éminente* » de la tenure « *utile* ». En d'autres termes, le Roi était le propriétaire exclusif des terres et de même que dans le régime foncier de l'ancienne France, le droit « *éminent* » appartenait à la Couronne et les sujets ne disposaient que du droit *« utile* » attribué par le souverain qui consistait en la jouissance du sol.

En ce qui concerne les transactions foncières en droit coutumier, il faut noter que la vente de la propriété apparaissait comme contraire aux principes patrimoniaux de l'héritage. Si les transactions foncières connaissent actuellement un grand succès en Afrique et qu'aujourd'hui on est passé de la location à la vente de terres, autrefois, ces transactions n'étaient pas

[26] A.LOTA, *La propriété foncière à Madagascar, traité et théorie pratique*, Imprimerie de l'EMYRNE, G.PITOT & Cie, 1931, p.9

[27]RABARIJAONA Mirana, *Cent ans de régime foncier*, Mémoires de fin d'études à l'Ecole Nationale d'Administration de Madagascar, Antananarivo,1998, p.10

admises : *«… jusqu'à un certain moment, les terres héritées ne sont pas considérées comme des biens économiques mais sacrées, et donc ne doivent pas être vendues»*[28].

Les ventes de la propriété ont plus tard commencé, de manière progressive, à être admises. Compte-tenu des caractéristiques de la propriété en droit coutumier, c'était le droit de culture du terrain qui était en l'occurrence cédée et non la parcelle, objet du droit de propriété.

Lorsque les ventes de la propriété ont commencé à être autorisées, elles l'étaient généralement sous plusieurs conditions. En principe, elles ne devaient se faire qu'au sein du groupe afin de maintenir le lien social.

La vente ou l'échange devait donc en principe se faire entre deux habitants d'un même territoire et en présence d'au moins trois témoins jusqu'à l'accord final. Si le paiement intégral du prix était retardé par l'acheteur, le vendeur récupérait de plein droit son bien sans avoir à recourir aux tribunaux. Certaines transactions étaient strictement interdites. C'était le cas notamment de la vente définitive ou « *varo-maty* ». Cette dernière était interdite afin d'éviter que le terrain passe définitivement sous l'emprise d'un autre. Il était par ailleurs interdit de vendre un terrain au serviteur d'un tiers.[29]Lorsque de manière plus exceptionnelle, la vente était faite à un étranger, cela nécessitait une autorisation spéciale de la Tribu ou du *Fokonolona.*

Le contrat de *Fehivava* permettait d'emprunter une certaine somme d'argent en en donnant en garantie au prêteur, une terre ou un autre bien immobilier, et en stipulant que l'emprunteur aurait le droit de reprendre le dit bien dans un certain délai, en remboursant la somme prêtée.

De nos jours, la location et la vente de terrains constituent les principales formes émergeantes d'accès à la terre et les principes antérieurs constituent un obstacle majeur au développement du marché foncier : « *De nos jours on assiste à un glissement de la souveraineté vers la propriété. On en arrive à une conception spécifiquement économique des liens qui unissent*

---

[28]RAHARISON Lucien, *Dualité entre héritages et vente de terres dans l'accès à la terre : Le cas de l'Imerina (Hautes terres centrales de Madagascar), in* Colloque international "Les frontières de la question foncière, Montpellier, 2006, p1

[29]*Ibid*., RAHARISON Lucien, *Dualité entre héritages et vente de terres dans l'accès à la terre : Le cas de l'Imerina (Hautes terres centrales de Madagascar), in* Colloque international "Les frontières de la question foncière, Montpellier, 2006, p1

les hommes à leurs terres. Cela suppose d'abord le passage de la terre de la catégorie des res extra commercium en celles des res in commercio. Elle se prête à toutes les combinaisons juridiques, en devenant l'objet d'un droit de propriété privée. Sa valeur ne dépend plus de ce qu'elle suggère aux hommes et du fait qu'elle est le symbole de l'unité familiale, mais de son importance économique. De la souveraineté, on envient à la propriété collective »[30].

Conscients des enjeux que peut représenter l'économie de marché, les pays africains tendent de plus en plus vers cette pratique : « *Le passage d'une économie traditionnelle autarcique à une économie de marché, permettant tout au moins en principe aux paysans africains de travailler non plus seulement pour survivre mais aussi pour s'enrichir, la substitution d'une autorité nouvelle aux autorités traditionnelles assignant désormais à celles-ci un rôle secondaire, le recul des croyances spécifiquement négro-africaines au bénéfice de religions nouvelles ont provoqué un bouleversement dans l'ordre social et appellent un réajustement du droit. Les données de la vie en société se transforment et avec elles, les systèmes juridiques traditionnels*»[31].

Les droits coutumiers remettent souvent en cause la portée de la loi. Selon le professeur Alain Rochegude, « *Contribuant à la survie des collectivités traditionnelles, ils s'opposent de fait à la volonté de pouvoir de l'Etat central*»[32]. Les droits coutumiers représentent cependant une réalité qui doit inévitablement être prise en compte lors de la mise en place d'une réforme foncière. Il convient de trouver un juste équilibre répondant aux besoins de la société, bien que cela ne soit pas toujours une tâche facile. D'après le Professeur R.Rarijaona, « *…le passage d'une législation coutumière à une législation moderne reste le fait d'une majorité de citadins et d'une minorité de la masse rurale ; ... Les coutumes sont devenues inaptes à régir la société coutumière en voie de déstructuration. Mais cette société elle-même, dans une étape de son évolution, est encore en deçà de la législation moderne trop en avance sur l'état social… »*[33].

---

[30]KOUASSIGAN Guy-Adjété, *L'Homme et la terre : Droits fonciers coutumiers et droits de propriété en Afrique occidentale,* Paris, ORSTOM, Berger-Levrault, 1966, coll. L'homme d'outremer, p. 178

[31]*Ibid.* KOUASSIGAN Guy-Adjété, *L'Homme et la terre : Droits fonciers coutumiers et droits de propriété en Afrique occidentale,* Paris, ORSTOM, Berger-Levrault, 1966, coll. L'homme d'outremer, p.178

[32] ROCHEGUDE Alain, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier, mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et centrale,* Cotonou, PDM, Coopération française, 2000,

[33]RARIJAONA René, Le concept de propriété en Droit Foncier de Madagascar ; Paris, Université de Madagascar/ Cujas, 1967, coll. Etudes malgaches

Nous avons évoqué un peu plus haut que l'appropriation de la terre en droit coutumier est initialement apparue sous la forme d'une « *propriété collective et familiale* ». C'est bien plus tardivement que la notion de « *propriété foncière individuelle* » est apparue. Les lois promulguées à la fin du XIXème siècle et notamment le Code des 305 articles, promulgué par la reine Ranavalona II le 29 Mars 1881, avaient introduit le « *solam-pangady* »[34], notion de droit de propriété individuel né de la mise en valeur pendant une certaine durée.[35] La terre devenait ainsi une propriété individuelle appartenant à celui qui l'avait défrichée. La tendance est particulièrement nette dans les régions agricoles des Hauts-Plateaux, où la propriété individuelle était reconnue avant même le début de la colonisation française.

Il faut toutefois souligner que la naissance d'un droit écrit et codifié en matière foncière n'a pas empêché les règles coutumières orales de subsister. Ces dernières ont d'ailleurs continué à s'appliquer dans la majeure partie de l'île.

Avant de clore ce paragraphe, il convient d'insister sur le rôle déterminant de « *la mise en valeur* » en droit foncier coutumier. Pour que l'occupation soit complète et puisse produire ses effets, il est nécessaire qu'elle se concrétise par une mise en valeur effective du terrain. Selon Xavier BLANC-JOUVAN : « *Il s'est forgé, dans la plupart des coutumes malgaches, une règle suivant laquelle l'appropriation d'une terre peut résulter du seul fait du défrichement, de l'exploitation et de la mise en valeur*»[36]. Il en résulte que le défrichement et la mise en valeur constituent les conditions nécessaires pour l'acquisition et le maintien de la propriété en droit coutumier.

Cette mise en valeur peut prendre plusieurs formes en fonction des pratiques et coutumes locales. Dans tous les cas, un grand nombre d'auteurs ont souligné le rôle primordial que joue l'élément travail dans les sociétés africaines. Ainsi, mettre en valeur un terrain, c'est d'abord le défricher mais surtout faire acte de production.

Après avoir approfondi le concept de propriété en droit coutumier, nous allons poursuivre

---

[34] Littéralement traduit comme « Terre bêchée »

[35] *Ibid.* BLANC-JOUVAN Xavier « Les droits fonciers collectifs dans les coutumes malgaches », in : Revue internationale de droit comparé, 1964, Vol. 16, N° 2

[36] *Op.cit*. BLANC-JOUVAN Xavier « Les droits fonciers collectifs dans les coutumes malgaches », in : Revue internationale de droit comparé, 1964, Vol. 16, N° 2, p. 343

notre analyse par l'étude de l'évolution du droit foncier depuis la colonisation jusqu'à la période post-coloniale.

Paragraphe II - L'évolution du droit foncier depuis la colonisation jusqu'à la Loi N° 2003-29

Comme nous l'avons déjà évoqué dans l'introduction générale, la conquête de la Grande île par la France en 1896 a eu des conséquences considérables sur son système foncier (A). En effet, ayant été une colonie française de 1896 à 1960, Madagascar s'est fortement inspirée du droit français d'origine napoléonienne. Les évolutions politiques, sociales et économiques ont ensuite fait naître dans la période postcoloniale, un droit où se mêlent les racines culturelles de l'univers coutumier, la codification royale et l'implantation du droit de propriété civiliste (B).

A – Le système foncier sous la colonisation

La conquête de Madagascar par la France en 1896 constitue une étape décisive dans l'évolution de son système foncier. Sous la colonisation, il a été constaté que les réformes foncières étaient davantage faites dans l'intérêt de la colonisation que dans celui de la population autochtone. Les procédures administratives ont par conséquent remis en cause le droit coutumier et implicitement les droits d'occupation antérieurs[37].

Sous la colonisation, on pouvait distinguer trois régimes fonciers concurrents[38] :

Il s'agit en premier lieu du régime coutumier que nous avons étudié précédemment et qui continuait à s'appliquer aux immeubles non immatriculés appartenant aux indigènes. La procédure d'immatriculation était facultative pour ces derniers. Selon l'alinéa 2 de l'article V de la Loi du 9 Mars 1896 sur la propriété foncière indigène : « *L'immatriculation des propriétés bâties et non bâties reste facultative* ». Les droits coutumiers pouvaient donc continuer à s'appliquer. Cependant, ces droits pouvaient être remis en cause à tout moment.

[37] Conseil Supérieur du Notariat, *Le droit au service de la paix : Sécuriser les droits fonciers des personnes les plus démunies*, Dossier de presse dans la cadre du partenariat entre la fondation Chirac et le Conseil Supérieur du Notariat, 2009

[38] MACE Raoul, *L'évolution du régime foncier à Madagascar*, Les presses modernes, Paris, 1836

Dans le cas d'une revendication légale soit par un colon, soit par un indigène, les propriétaires coutumiers devaient apporter la preuve de leur droit. Il leur était pourtant difficile d'établir l'existence de cette propriété coutumière et d'obtenir un titre opposable à ces revendications légales.

En second lieu, il y avait le régime de la constatation et de la constitution de la propriété indigène (1).

Enfin, il y avait le régime de l'immatriculation permettant d'aboutir à la propriété foncière titrée (2).

1 - Le régime de la constatation et de la constitution de la propriété indigène

Le dispositif antérieur n'avait pas permis de régulariser le droit de propriété des indigènes, le Décret du 25 Août 1929 relatif à la constatation et la constitution de la propriété indigène à Madagascar a alors été pris.

L'objectif du Décret était avant tout de consolider les droits que les indigènes avaient acquis sur des terrains par le fait du droit coutumier malgache et d'assurer la jouissance des droits réels y afférents à l'autochtone. Selon l'Article 1 du Décret : *« La procédure de constatation et de constitution de la propriété individuelle indigène, (...) a pour but de définir cette propriété et d'assurer la jouissance des droits réels y afférents à l'occupant indigène qui, en tenant ces droits, soit de lui-même, soit des ancêtres, a détenu ou cultivé un fonds d'une manière directe ou indirecte ».*

Le Décret du 25 Août 1929 a mis en place le dispositif du « cadastre indigène », destiné à fixer de manière inattaquable la propriété considérée. Ainsi, il permettait d'aboutir à la délivrance d'un titre inattaquable, une fois que le Tribunal terrier ambulant[39]fût intervenu.

[39] Le Tribunal terrier ambulant était chargé de constater la mise en valeur d'un terrain et de consacrer le droit de propriété. L'originalité du Tribunal terrier ambulant résidait notamment dans sa constitution. En effet, il n'est pas uniquement composé de magistrats. Le tribunal terrier ambulant est composé par : un président désigné parmi les fonctionnaires du cadre des inspecteurs des domaines ; deux assesseurs titulaires dont le premier est un fonctionnaire du cadre des domaines, et le second, le conseiller élu dans la section électorale de la commune de la situation des lieux

Dans le cadre de ce dispositif, l'administration prenait elle-même l'initiative d'organiser des opérations d'identification des parcelles et des droits portant sur ces parcelles afin de fournir un titre cadastral aux indigènes. L'administration coloniale fixait les limites d'un périmètre et procédait au bornage de celui-ci en faisant appel aux services topographiques. Ensuite, des enquêtes étaient menées afin d'identifier tous les ayants-droits. Ces derniers devaient remplir les conditions prévues par le texte relatif au titre foncier. Le Tribunal terrier ambulant se réunissait sur les lieux, en vue de la consécration du droit de propriété et des solutions des litiges qui avaient pu naître. S'il n'existait aucune opposition sous forme d'inscription, le tribunal rendait une décision de consécration. Dans le cas d'un litige, le tribunal terrier était compétent en premier et dernier ressort. Aucun pourvoi n'était possible.

Dans le cadre d'une procédure collective telle que le *« cadastre indigène »*, l'établissement du titre se faisait en deux temps. Une fois que le tribunal terrier avait rendu sa décision, on procédait dans un premier temps, à l'établissement de la matrice foncière. Cette dernière désignait chaque propriétaire et décrivait chaque immeuble sous un numéro d'ordre particulier. Dans un second temps, lorsque la matrice était établie, on délivrait un extrait aux propriétaires dont les droits avaient été consacrés.

Il faut noter que les immeubles cadastrés étaient grevés d'inaliénabilité et d'insaisissabilité pendant une période de trente ans. Ils ne pouvaient être cédés ni à des Européens, ni à des indigènes[40]. Ainsi, ce dispositif ne permettait qu'une relative sécurisation foncière des droits de propriété des indigènes. Pour avoir une sécurisation effective, il fallait transformer le titre cadastral en titre foncier immatriculé. En d'autres termes, il fallait faire une demande d'immatriculation conforme aux règles de la propriété foncière titrée.

2- Le régime de l'immatriculation

La procédure de l'immatriculation a été mise en place par la Loi du 9 Mars 1896 (Décret du 4 Février 1911). Ce régime basé sur les principes du système du *Torrens Act* australien du 2 juillet 1858 prédominait sur les autres régimes du fait des avantages qu'il procurait.

[40] ORTOLLAND André, *Les institutions judiciaires à Madagascar et Dépendances*, Tome 1 : de 1896 à 1945, L'Harmattan, 1993

La Loi de 1896 exigeait l'institution de bureaux de conservation de la propriété foncière. Ces derniers sont chargés de l'immatriculation des immeubles, de la constitution des titres de propriété, de la conservation des actes relatifs aux immeubles immatriculés, et enfin de l'inscription des droits et charges sur ces immeubles. Elle exigeait également l'institution d'un service topographique, chargé de mesurer les terres et de dresser les plans qui devaient accompagner les titres de propriété.

La procédure d'immatriculation consistait après opérations préalables de délimitation et de bornage d'une terre, à enregistrer dans des registres spéciaux tenus par l'administration foncière l'ensemble des droits réels qui s'y appliquaient. Dans ces Registres spéciaux appelés Livres fonciers, chaque immeuble correspondait à un compte, ouvert spécialement pour ce dernier et où l'ensemble de ces droits étaient enregistrés.

L'objectif de ce régime était avant tout d'assurer aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles. Cette garantie était réalisée au moyen de la publication sur les Livres fonciers, de tous les droits réels et de la modification des dits droits dont l'immeuble fait l'objet. Le livre foncier permet de donner une situation juridique précise à l'immeuble. La publicité est réelle, elle s'attache à l'immeuble immatriculé et non à ses propriétaires successifs.

De manière générale, le titre foncier est défini comme la copie authentique de la page du livre foncier relative à l'immeuble immatriculé. Ce titre atteste la propriété au profit de son détenteur. A Madagascar, plus particulièrement, le titre foncier est le nom donné au compte spécifique de chaque immeuble dans le livre foncier et le propriétaire de l'immeuble reçoit un duplicata authentique dudit titre.

Il convient de noter que compte-tenu du nombre important d'étapes par lesquelles il faut passer avant l'établissement du titre foncier (Cf. le tableau suivant), la procédure d'immatriculation est une procédure relativement longue.

Illustration 2 : Les différentes étapes de l'immatriculation foncière (Source : Association du Notariat Francophone, *Mission d'audit du foncier à Madagascar*, mai 2010, 65 pages)

Etape 1	Etablissement d'un plan topographique du terrain par un géomètre assermenté
Etape 2	Rédaction d'un procès verbal de reconnaissance du terrain par la commission de reconnaissance locale
Etape 3	Dépôt du procès verbal de reconnaissance au service des domaines
Etape 4	Etablissement d'une procuration par les demandeurs au profit de la personne qui suivra toutes les formalités avec légalisation des signatures
Etape 5	Dépôt au service des domaines d'un imprimé de « demande relative à l'attribution des terrains du domaine privé de l'Etat », les signatures des demandeurs devant êtres légalisées
Etape 6	Attribution d'un numéro de référence par le service des domaines
Etape 7	Transmission pour avis du dossier par le service des domaines aux services techniques (urbanisme en zone urbain ou aux Eaux et Forêts en zone rurale)
Etape 8	Communication de l'avis du service technique au service des domaines
Etape 9	Transmission par le service des domaines au service topographique pour 2ème repérage
Etape 10	Transmission du dossier par le service des domaines au service régional des domaines pour avis et décision à prendre
Etape 11	Le chef de service régional communique le prix à payer (en cas de vente par l'Etat) et le mode d'attribution (achat, concession gratuite, mise à disposition gratuite, bail emphytéotique etc.)
Etape 12	La conservation foncière envoie un dossier au service topographique pour que ce dernier procède au bornage du terrain
Etape 13	Le service topographique établit le procès verbal de bornage
Etape 14	Paiement du prix du terrain au service des domaines
Etape 15	Le demandeur signe le projet d'acte de vente
Etape 16	Le service des domaines transmet le dossier au service régional des domaines (ou national à Antananarivo quand la surface est supérieure à 50 hectares) pour approbation de l'acte de vente et signature de l'acte de vente et signature de l'acte par le chef de région représentant l'Etat
Etape 17	Enregistrement de l'acte au service de l'enregistrement
Etape 18	La conservation foncière inscrit la mutation au livre foncier
Etape 19	Le service des domaines délivre un duplicata du titre foncier au demandeur

Il faut par ailleurs noter que l'immatriculation était définitive et l'immeuble ne pouvait plus être soustrait à ce régime une fois qu'il avait été adopté.

Le régime de l'immatriculation n'était obligatoire que dans trois cas uniquement, à savoir, dans le cas de concession ou d'aliénation de terrains domaniaux, dans le cas où des Européens ou assimilés avaient acquis des biens appartenant à des indigènes, et enfin dans les centres urbains, lorsqu'il en avait été ainsi décidé par un arrêté du Gouverneur général pris en Conseil d'administration.

Bien que facultative, l'immatriculation était, sous la colonisation, le seul moyen d'avoir une sécurisation effective des droits sur le sol. Il faut toutefois noter que ce dispositif tendait à dénaturer les droits des indigènes. En effet, nous avons vu plus haut que l'une des caractéristiques principales de la propriété en droit coutumier est qu'elle porte sur le droit d'exploiter la superficie et non sur le bien foncier, qu'est la « parcelle », surface géométrique, mesurée et bornée . Dans le droit colonial, cette dimension relative à l'exploitation disparaît et la propriété se confond au bien, objet du droit. Ceci explique que l'acquisition de ce bien était subordonnée à une procédure spéciale et à l'intervention des brigades topographiques.

B- Le système foncier durant la période post-coloniale

A la fin de la colonisation, une nouvelle organisation s'est imposée en matière de législation foncière. Au début des années 1960, le régime foncier applicable à Madagascar pouvait être situé entre le droit traditionnel et le droit moderne. Selon Xavier BLANC-JOUVAN : *« Le régime foncier aujourd'hui applicable à Madagascar se situe exactement au carrefour du droit traditionnel et du droit moderne…C'est ainsi, notamment, que, tout en imposant l'application du Code civil et des lois françaises aux parcelles immatriculées, il a admis la nécessité de recourir aux coutumes locales pour déterminer le contenu des droits appartenant aux autochtones sur les autres parcelles... Bien plus, dans la mesure même où le législateur a prétendu remplacer les règles anciennes par des règles nouvelles, il faut noter que ces dernières ont souvent été appliquées d'une façon si libérale et avec une telle marge de*

tolérance que, en pratique, c'est encore le droit coutumier qui est demeuré en vigueur dans bien des cas»[41].

En Afrique, le domanial est sans conteste au centre du problème foncier. L'administration coloniale a légué un instrument qui a été repris par la quasi-totalité des Etats nouvellement indépendants. La législation domaniale a été pendant longtemps déterminante pour l'accès au sol, a fortiori, pour les pays ayant hérité d'un système de droit romaniste ou civiliste. Ainsi, pour mieux cerner les enjeux fonciers durant la période post-coloniale, il convient de distinguer le poids de la législation domaniale (1) et celui de la législation relative à la propriété privée (2).

1- Le poids de la législation domaniale

Comme nous l'avons évoqué dans l'introduction générale, le droit domanial se concrétise dans deux dimensions, à savoir le domaine public (1.1) et le domaine privé (1.2), et ce plus particulièrement dans les pays de tradition romaniste ou civiliste comme la France ainsi que dans les pays ayant hérité d'un système de droit romaniste.

1.1 – Le domaine public

Le domaine public malgache était réglementé par l'Ordonnance n°60-099 du 21 septembre 1960.[42]

En vertu des dispositions de l'Article 2 de cette Ordonnance: « *Le domaine public comprend ceux de ces biens qui soit par leur nature, soit par suite de la destination qu'ils ont reçue de l'autorité, servent à l'usage, à la jouissance ou à la protection de tous et qui ne peuvent devenir, en demeurant ce qu'ils sont, propriété privée*».

[41]BLANC-JOUVAN Xavier « Les droits fonciers collectifs dans les coutumes malgaches », in : Revue internationale de droit comparé, 1964, Vol. 16, N° 2, p.333

[42]J.O. n°122, du 24.9.60, p.1909, modifiée par Ordonnance n° 62-035 du 19 septembre 1962 (J.O. n° 244, du 28.9.62, p. 1975)

Le domaine public se subdivisait en trois fractions principales, à savoir, le domaine public naturel, le domaine public artificiel et le domaine public légal. En vertu des dispositions de l'Article 3 de l'Ordonnance n°60-099 du 21 septembre 1960: « *Le domaine public se subdivise en trois fractions principales, caractérisées par l'origine des biens qui les composent :*

1° Le domaine public naturel essentiellement immobilier, dont l'assiette et la destination sont l'œuvre de la nature ;

2° Le domaine public artificiel, tantôt immobilier, tantôt mobilier, dont l'établissement est le fait du travail et de la volonté de l'homme ;

3° Le domaine public légal, c'est-à-dire, celui qui, par sa nature et sa destination, serait susceptible d'appropriation privée, mais que la loi a expressément classé dans le domaine public ».

La formation du domaine public naturel est le résultat du fait même de la nature[43].En vertu des dispositions de l'Ordonnance n°60-099 du 21 septembre 1960, le domaine public naturel comprenait notamment les parties de la mer formant des golfes, baies ou détroits enclavés dans les terres le rivage de la mer jusqu'à la limite des plus hautes marées périodiques et régulières ; les havres et les rades ; les étangs salés et les marais salants en communication directe et naturelles avec la mer ; les ports maritimes ; les fleuves, les rivières, les cours d'eau, les lacs et les étangs…etc.

Quant au domaine public artificiel, sa constitution est subordonnée d'une part, à la possession ou l'acquisition par l'organisme administratif des biens qui doivent y être incorporés et d'autre part, à l'aménagement de ces biens, en vue de les rendre propres à la fonction qu'ils doivent remplir[44]. Le domaine public artificiel comprenait notamment les dépendances immédiates et nécessaires des ports de commerce maritimes des ports fluviaux et des ports militaires telles que les digues, les cales d'embarquement, les bassins…etc. Il comprenait en outre, les canaux de navigation et les cours d'eaux canalisés dans les limites déterminées par le bord extérieur des chemins de halage et des marche-pieds ainsi que les canaux d'irrigation et de dessèchement, les aqueducs, les conduites d'eaux…etc.

[43] Article 6 de l'Ordonnance n°60-099 du 21 septembre 1960
[44] Article 7 de l'Ordonnance n°60-099 du 21 septembre 1960

Enfin, le domaine public légal comprenait notamment les zones des pas géométrique[45] le long du rivage de la mer…etc.[46]

Les biens du domaine public étaient inaliénables et imprescriptibles, et toute violation de cette règle entraînait une nullité d'ordre public. En effet, en vertu des dispositions de l'Article 8 l'Ordonnance n°60-099 du 21 septembre 1960 : « *Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles alors même qu'ils seraient immatriculés suivant la procédure prévue par la réglementation sur le régime foncier à Madagascar.*
Toute aliénation consentie en violation de cette règle est atteinte d'une nullité d'ordre public ».

Le Décret n° 64-291 a ensuite été pris le 22 Juillet 1964. Ce dernier est venu fixer les règles relatives à la délimitation, l'utilisation, la conservation et la police du domaine public.

1.2 – Le domaine privé

Le domaine privé malgache était régi par la Loi n°60-004 du 15 Février 1960 sur le domaine privé national. D'emblée, l'intitulé de cette Loi nous montre que le texte s'appliquait à « *un domaine privé national* ». Cela constituait une innovation par rapport à l'univers de droit français, où l'on parle plutôt de « *domaine privé des acteurs publics* ». L'utilisation du terme « *domaine privé national* » permettait d'intégrer non seulement le domaine privé des acteurs publics mais aussi les terrains détenus en vertu des droits coutumiers.

L'article 1 de la Loi n°60-004 du 15 Février 1960 donne la définition du domaine privé national : « *Le domaine privé national* s'entend de *tous les biens et droits mobiliers et immobiliers qui sont susceptibles de propriété privée en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée*». Plus concrètement, la lecture intégrale de cette Loi nous permet de déduire que le « *domaine privé national* » est composé de toutes les terres non titrées tels que les terrains détenus en vertu des droits coutumiers, ainsi que celles ne relevant pas d'un régime spécifique comme celui du domaine public. L'utilisation du terme « *domaine*

[45] Zones soumises à un régime juridique spécifique
[46] Article 4 de l'Ordonnance n°60-099 du 21 septembre 1960

privé national » qui a un sens plus large que le « *domaine privé des acteurs publics* » permettait donc d'englober toutes ces catégories de biens et droits.

En 1960, la volonté de l'Etat malgache de réaffirmer la présomption de domanialité apparaît clairement. Ainsi, les propriétés privées non titrées étaient directement rattachées au domaine privé. En vertu de l'Article 11 de la Loi N° 60-004 du 15 février 1960 relative au domaine privé national « *L'Etat est présumé propriétaire de tous les terrains non immatriculés ou non cadastrés ou non appropriés en vertu de titres réguliers de concession ou selon les règles du droit commun public ou privé.- Toutefois, cette présomption n'est pas opposable aux personnes ou aux collectivités qui occupent des terrains sur lesquels elles exercent des droits de jouissance individuels ou collectifs qui pourront être constatés et sanctionnés par la délivrance d'un titre domanial conformément à la présente loi* ».

La présomption était quasi-générale et bien que le deuxième alinéa semble prévoir une exception, celui-ci ne fait que confirmer la présomption dans la mesure où lors d'une demande dudit titre domanial, il faut respecter une procédure semblable à celle de l'immatriculation, qui va permettre, sous la condition d'une mise en valeur, d'obtenir un titre foncier remplaçant le titre domanial[47].

Le domaine privé se divisait en domaine privé affecté et en domaine privé non affecté. Le premier regroupait les biens mobiliers et immobiliers mis à la disposition des services publics pour l'accomplissement de leur mission, et quant au second, il regroupait les autres biens mobiliers et immobiliers non retrouvés dans le domaine privé affecté.

Sous certaines conditions, les particuliers et les collectivités pouvaient accéder à la propriété des biens se trouvant dans le domaine privé non affecté. Ainsi, en ce qui concerne notamment les terrains ruraux sur lesquels sont exercés des droits de jouissance individuels, l'Article 18 de la Loi n°60-004 du 15 Février 1960 dispose que : « *En dehors des terrains immatriculés ou cadastrés au nom des particuliers ou appropriés en vertu des titres réguliers de concession ou selon les règles du droit commun, public ou privé, les occupants de nationalité malgache qui exercent une emprise personnelle réelle évidente et permanente sur le sol, emprise se traduisant soit par des constructions, soit par une mise en valeur effective, sérieuse et*

[47] ROCHEGUDE Alain, « La réforme foncière à Madagascar : Relire le droit de propriété sur la terre » in *Cahiers d'anthropologie du droit 2007-2008*, LAJP Université Paris 1, Karthala

durable, selon les usages du moment et des lieux et la vocation des terrains depuis dix ans au jour de la constatation, pourront obtenir un titre de propriété aux conditions fixées ci-après dans la limite de 30 hectare ».

Par ailleurs, pour les terrains sur lesquels sont exercés des droits de jouissance collectifs, l'Article 31 de la Loi n°60-004 du 15 Février 1960 dispose que : « *Lorsque les habitants exercent collectivement des droits de jouissance sur des terrains, la collectivité dont dépendent ces habitants, commune ou collectivité traditionnelle possédant la personnalité morale pourra obtenir lesdits terrains en dotation. Les dotations seront assorties de conditions générales et particulières dont l'inobservation peut entraîner leur réduction ou même leur suppression*». Nous verrons ultérieurement que la Loi n° 2003-29 modifiant certaines dispositions de l'Ordonnance n° 60-146 relative au régime foncier de l'immatriculation, et qui constitue un préalable déterminant dans la mise en place de la réforme de 2005, doit être lue et appliquée dans le cadre de cette procédure de dotation.

2- La propriété privée

En ce qui concerne la propriété privée au moment de l'accès à l'Indépendance, la seule qui était reconnue et garantie était celle issue de la procédure d'immatriculation mise en place par la Loi du 9 Mars 1896 et le Décret du 4 Février 1911.

L'Ordonnance n°60-146 du 3 Octobre 1960 a ensuite été adoptée pour abroger et remplacer le Décret du 4 Février 1911. Cette Ordonnance a notamment été adoptée afin d'harmoniser le texte avec les nouvelles institutions politiques et administratives de l'Etat. Elle a également été adoptée afin d'apporter des solutions à certains problèmes juridiques irrésolus antérieurement et notamment pour apporter des améliorations au système hypothécaire en assouplissant les énonciations trop rigides du Décret de 1911 sur la force du titre foncier.

D'autres textes ont ensuite été adoptés afin de compléter et modifier l'Ordonnance n° 60-146 du 03 Octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation. Nous pouvons notamment citer l'Ordonnance n° 74-034 du 10 Décembre 1974. L'adoption de cette Ordonnance a désormais rendu possible, sous certaines conditions, l'inscription sur le Livre foncier, des droits dont la constitution remonterait à une époque antérieure à l'immatriculation de l'immeuble. En vertu des dispositions de l'Article 121 de l'Ordonnance n° 74-034 du 10

Décembre 1974 : *« les détenteurs de droits réels, de créances hypothécaires ou privilèges et les bénéficiaires des charges foncières tenus directement soit du propriétaire qui a poursuivi et obtenu l'immatriculation, soit des personnes qui ont obtenu l'inscription à la suite du titre foncier de leurs droits révélés au cours de la procédure, peuvent seuls, en se conformant aux conditions prévues pour le dépôt des actes à la conservation de la propriété foncière requérir même après achèvement de la procédure, l'inscription sur le titre foncier établi des droits dont la constitution remonterait à une époque antérieure à l'immatriculation, sous la double réserve de ne point préjudicier à d'autres droits déjà régulièrement inscrits et de ne prendre rang qu'à compter de leur inscription, sauf les effets réguliers d'une prénotation ».*

L'adoption de l'Ordonnance n° 74-034 du 10 Décembre 1974 a donc permis, comme le rappelle d'ailleurs l'Exposé des motifs de l'Ordonnance, de faire disparaître *une exception choquante, contraire aussi bien aux règles du droit commun de la garantie de la chose vendue qu'à la simple justice.*

En matière de prescription, il fallait se référer à l'Article 82 de l'Ordonnance 60-146 relative au régime foncier de l'immatriculation ainsi qu'à l'Ordonnance n°74-021 du 20 Juin 1974 portant refonte de l'Ordonnance n°- 62-110 du 1er Octobre 1962 sanctionnant l'abus du droit de propriété et prononçant le transfert à l'Etat des propriétés non exploitées.

Ces textes ont introduit des exceptions au caractère inattaquable du droit de propriété inscrit portant sur un immeuble immatriculé. On pouvait distinguer deux systèmes de prescription, l'un acquisitif, fondé sur une mise en valeur effective du terrain justifiant la reconnaissance de la propriété et l'autre extinctif, aboutissant à l'issue d'un certain délai au transfert à l'Etat des propriétés non exploitées.

En ce qui concerne la prescription acquisitive, l'Article 82 de l'Ordonnance 60-146 relative au régime foncier de l'immatriculation dispose que: « *[…] L'occupation pendant au moins vingt années par des nationaux malgaches ou trente années par des personnes d'autres nationalités, d'un immeuble immatriculé, jointe au fait de la création ou l'entretien permanent d'une mise en valeur effective et durable constatée […], entraînera les effets de la prescription* ».

Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'Ordonnance n°74-021 du 20 Juin 1974 portant refonte de l'Ordonnance n°- 62-110 du 1er Octobre 1962 sanctionnant l'abus du droit de propriété, tout propriétaire est tenu de mettre en exploitation, d'entretenir et d'utiliser les terres qu'il possède, à défaut de quoi, il y aura abus de droit de propriété et à l'expiration d'un certain délai, cette propriété sera transférée à l'Etat. A partir du moment où la propriété est transférée à l'Etat, il fait partie du domaine privé de l'Etat. Il en résulte que la propriété en question peut ultérieurement faire l'objet d'une demande de titre foncier par les personnes intéressées sous réserve de mise en valeur du terrain et sous réserve de remplir les conditions exigées. En effet, en vertu des dispositions de l'Article 18 de la Loi n°60-004 du 15 Février 1960 que nous avons cité un peu plus haut, les particuliers et les collectivités peuvent accéder à la propriété des biens se trouvant dans le domaine privé non affecté sous réserve d'exercer*« une emprise personnelle réelle évidente et permanente sur le sol, emprise se traduisant soit par des constructions, soit par une mise en valeur effective, sérieuse et durable, selon les usages du moment et des lieux et la vocation des terrains depuis dix ans au jour de la constatation, pourront obtenir un titre de propriété aux conditions fixées ci-après… ».*

Il convient de noter que ces procédures n'aboutissaient que très rarement en raison des motivations douteuses de certaines personnes qui les invoquaient et aussi en raison des hésitations des administrations et des juridictions concernées à mener à bien les procédures jusqu'à leur terme.[48]

Il convient par ailleurs de souligner que les dispositions relatives à la prescription n'ont pas été expressément reprises ni dans la Loi de 2005, ni dans les textes ultérieurs. Cependant, comme elles n'ont ni été abrogées de manière expresse, ni contradictoires avec lesdits textes, elles devraient être considérées comme en vigueur à l'heure actuelle. Nous verrons plus tard qu'il est possible de recourir à ces textes pour remédier à des problèmes fonciers récurrents et demeurés irrésolus. Il faut également savoir qu'un texte relatif à la propriété privée titrée est en cours de préparation depuis quelques années et que ce texte reprend les dispositions relatives à la prescription mais jusqu'ici, ce texte n'a jamais vu le jour.

[48] ROCHEGUDE Alain, « La réforme foncière à Madagascar : Relire le droit de propriété sur la terre » in *Cahiers d'anthropologie du droit 2007-2008*, LAJP Université Paris 1, Karthala

Jusque-là, l'analyse de l'évolution du système foncier de Madagascar nous a permis d'étudier la nature et la place des droits coutumiers avant le début de la colonisation. Notre analyse nous a ensuite permis de constater que les procédures administratives mises en place ultérieurement ont remis en cause ces droits d'occupation antérieurs. La procédure d'immatriculation était devenue le seul moyen d'avoir une sécurisation effective des droits sur le sol, que ce soit sous la colonisation ou après cette dernière. Or, comme nous l'avions évoqué dans l'introduction générale, très peu de terrains avaient pu être immatriculés depuis la mise en place de cette procédure jusque dans les années 2000. Il régnait par conséquent une indéniable situation d'insécurité foncière, conduisant à la remise en cause du dispositif normatif foncier.

Section 2 - Une remise en cause du dispositif normatif foncier : la Loi N° 2003-29

Constatant une insécurité foncière flagrante dans les années 2000, le législateur a remis en cause le dispositif normatif foncier en vigueur et a jugé nécessaire de le modifier (Paragraphe I). C'est donc dans ce contexte de « crise foncière » qu'a été adoptée le 27 Août 2003, la Loi n° 2003-29 modifiant certaines dispositions de l'Ordonnance n° 60-146 relative au régime foncier de l'immatriculation (Paragraphe II)

Paragraphe I- Une remise en cause du dispositif foncier

Au début des années 2000, le gouvernement malgache s'est trouvé confronté à deux réalités qu'il ne pouvait en aucun cas ignorer, il était devenu impératif d'agir. D'une part, il y avait le constat d'un système foncier obsolète du fait que la majorité des usagers étaient dans une situation d'insécurité foncière (A). D'autre part, il y avait la nécessité de mettre en place un nouveau système de sécurisation foncière qui permettrait de réconcilier la légitimité des pratiques foncières avec la légalité des textes législatifs et règlementaires (B).

A- Le constat d'un système foncier obsolète

Depuis des décennies et jusqu'à l'heure actuelle, pour certains pays africains, la pluralité des normes en matière foncière est source de contradictions. Cette pluralité des normes accroît l'insécurité foncière et favorise les conflits. Les obstacles tiennent particulièrement à la coexistence de fait de systèmes de droit foncier relevant de logiques et de légitimités différentes[49].

Aussi, dans un grand nombre d'Etats africains, « *les législations se succèdent mais le droit reste lettre morte* ». Au Cameroun notamment, il est impossible d'appliquer la législation foncière malgré toutes les réformes qui ont été opérées depuis 1960. Le modèle européen de sécurisation des droits fonciers à travers le système de l'immatriculation des terres a eu du mal à s'enraciner en Afrique noire subsaharienne en général. Cela s'explique par le fait que ce système a été utilisé initialement par les colonisateurs comme un instrument pour s'accaparer les terres au détriment des collectivités coutumières[50]. Ce phénomène de rejet du modèle européen se retrouve surtout en milieu rural : « *L'utilisation des textes juridiques est extrêmement marginale, réservée aux fonctionnaires et aux commerçants et ... le monde rural... vit à côté de la réglementation* »[51].

En ce qui concerne le droit coutumier de propriété, ce dernier a toujours été considéré comme un obstacle à l'élaboration d'un système juridique nouveau. D'après Michel Bachelet, « *Cette absence de laïcité dans le droit traditionnel, conduit l'Africain à vivre non pas en harmonie avec sa propre évolution, mais avec des impératifs d'essence supérieure sur lesquels il est sans pouvoir. Il est manifestement l'esclave de son propre passé alors que le droit occidental permet et exige même une libération vis-à-vis du phénomène historique* »[52]. Le droit coutumier qui fait la spécificité du contexte africain ne peut cependant pas être complètement ignoré.

---

[49]LE ROY Etienne, in LE BRIS Emile, LE ROY Etienne et MATHIEU Paul (dir.), *L'appropriation de la terre en Afrique noire,* Karthala, 1991

[50] TCHAPMEGNI Robinson*, La situation de la propriété foncière au Cameroun : Obstacles, conséquences et perspectives*, Contribution du CEREFDH, 2007

[51] ROCHEGUDE Alain, in LE ROY E., KARSENTY A., BERTRAND A., *La sécurisation foncière en Afrique ; pour une gestion viable des ressources renouvelables ;* Paris, Karthala, 1982

[52] BACHELET Michel, *Systèmes fonciers et réformes agraires en Afrique noire*, Ed. LGDG, Paris, 1968, p.6

Avant la mise en place de la réforme de 2005, le système foncier de Madagascar était marqué par une dualité entre le régime domanial et le régime foncier. Selon le Professeur Alain Rochegude : « *Ce système consistait donc dans une dualité forte entre le régime domanial et le régime foncier, le premier fondé sur la présomption de domanialité portant sur toutes les terres non spécifiquement immatriculées et objet d'un droit de propriété établi au nom d'une personne privée ; le second étant limité aux terres précédemment mentionnées, état juridique auquel il était possible d'accéder moyennant des conditions complexes, longues et onéreuses, surtout peu compréhensibles pour la plupart des Malgaches, ruraux notamment, dont les pratiques se fondaient largement sur des coutumes plus ou moins largement réinterprétées au rythme de l'évolution de la vie quotidienne.*»[53]

La période postcoloniale était également marquée par la coexistence d'un droit traditionnel et d'un droit moderne. Ce qui constituait parfois un véritable danger pour la population locale. A titre d'illustration, nous pouvons citer le cas de la présomption de domanialité qui entrainait l'incorporation d'immenses étendues de terrains au domaine privé de l'Etat et par conséquent la possibilité de leur attribution par voie de concession à des étrangers. La population locale pouvait donc être spoliée à tout moment de ses droits, faute de titre opposable à ces demandes de concessions.

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà évoqué dans l'introduction générale, le nombre de titres fonciers délivrés par les services fonciers est très insuffisant au regard des demandes et du besoin de sécurité foncière. De manière générale, la propriété privée légale est restée une exception en Afrique, et cela près d'un siècle après l'introduction de la procédure d'immatriculation foncière.

En l'occurrence, à Madagascar, cet état de fait peut notamment s'expliquer par les conditions de travail particulièrement difficiles des agents des services fonciers. L'état des bâtiments ne garantit plus la conservation des documents et la détérioration des plans et registres a atteint un niveau difficilement réversible [54](Cf. Illustrations suivantes).

[53]ROCHEGUDE Alain, *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière : Analyse et mise en perspective des résultats des enquêtes foncières au Lac Alaotra*, MAEP- AFD-CIRAD, 2009-2010

[54] Informations retrouvées dans la Lettre de politique foncière de 2005

Illustration 3 : Etat des documents fonciers (plans, registres, etc. ;) à la Conservation foncière d'Ambatondrazaka (Photo 1) et à la conservation foncière d'Helville- Nosy be (Photo 2)

Cet état de fait peut également s'expliquer par la complexité et la durée trop importante de la procédure d'établissement du titre foncier. En l'occurrence, à Madagascar, le nombre important d'étapes par lesquelles il faut passer et la nécessaire intervention de nombreux corps de l'administration (Cf. Figure 2) pour établir un titre foncier tend à décourager les usagers et peut être à l'origine de l'insuffisance du nombre de titres délivrés.

En outre, le système foncier du début des années 2000 pouvait être considéré comme obsolète dans la mesure où il était en décalage par rapport aux réalités du terrain. Ce système ne permettait pas notamment aux détenteurs des droits coutumiers de jouir de manière paisible de leurs droits. Selon les données fournies par la Lettre de politique foncière de 2005 : *« un sentiment d'insécurité foncière s'est propagé sur l'ensemble du territoire. Peu de citoyens sont assurés de leurs droits sur la terre et nombreux sont ceux qui craignent une tentative de spoliation capable d'activer l'aboutissement d'un dossier d'immatriculation foncière* ».
Devant le constat d'un système foncier obsolète, il fallait se rendre à l'évidence et admettre la nécessité de réconcilier la légalité et la légitimité.

B - La nécessité de réconcilier la légalité et la légitimité

La légalité est définie par le dictionnaire juridique de Gérard CORNU comme le caractère de ce qui est conforme à la loi (au sens formel), plus largement au Droit écrit, parfois même au droit positif dans son ensemble[55]. Quant à la légitimité, elle est définie par cet auteur comme la conformité d'une institution à une norme supérieure juridique ou éthique, ressentie comme fondamentale par la collectivité qui fait accepter moralement et politiquement l'autorité de cette institution.

La réconciliation de la légalité et de la légitimité ou en d'autres termes, l'articulation des systèmes fonciers locaux et du droit positif s'affirme comme un enjeu majeur. Le droit écrit qui est d'ailleurs souvent peu connu doit prendre en compte et être adapté aux spécificités locales. Les règles édictées doivent tenir compte de l'état social et économique des sujets de

[55] CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Puf/Quadrige, 2002

droit sans quoi elles resteront ineffectives. Le droit n'est effectif que lorsqu'il est façonné par une pratique qui le reconnaît. Un certain nombre d'auteurs s'accordent sur ce point[56].

L'emprunt systématique au droit étranger est également à proscrire puisque cela ne ferait qu'accentuer l'ineffectivité. Une législation sans rapport avec les coutumes et trop en avance sur la mentalité ou le mode de pensée des sujets de droit restera lettre morte. L'effectivité des lois est en étroite dépendance avec le mode de pensée des sujets de droit, les réalités historiques, sociales et culturelles, et l'on ne peut qu'en tenir compte au moment de l'élaboration des règles juridiques

Selon Maître Moulai, dans l'élaboration de ces règles juridiques, on ne devrait pas parler de « *passage* » du monde juridique du mythe à celui de la Loi ou encore d'un ordre vers l'autre mais plutôt de « *l'un et l'autre* » vers une « *autre chose* » et c'est cette autre chose qui doit faire l'objet de l'étude.[57]L'idée c'est de rechercher un cadre fonctionnel qui permettrait d'institutionnaliser des comportements seuls capables de produire un droit accepté par les populations. La prise en compte des réalités sociales, culturelles, historiques et du mode de pensée des sujets de droit doit cependant être effectuée en préservant l'autorité de l'Etat, seul garant de l'égalité des citoyens en droit. [58]

Face aux pratiques coutumières bien ancrées, il faut se poser des questions sur les concessions à faire et trouver la juste mesure : « *L'idéal étant de proposer des lois modernes »inspirées des règles traditionnelles, ce qui implique une certaine souplesse afin de s'adapter aux diverses situations à l'échelle du pays*»[59].

De même, face à l'omniprésence des pratiques foncières locales, l'élaboration de nouvelles règles juridiques devrait permettre une reconnaissance des droits d'appropriation et d'exploitation existants, des pratiques locales foncières dans un cadre juridique défini et

---

[56] Notamment KOUASSIGAN Guy-Adjété, *L'Homme et la terre : Droits fonciers coutumiers et droits de propriété en Afrique occidentale,* Paris, ORSTOM, Berger-Levrault, 1966, 283p, coll. L'homme d'outremer

[57] MOULAI Ghislaine, *Nouvelle approche juridique du foncier au Burkina Faso en cours de décentralisation : la nomosynthèse*, Thèse soutenue à l'Université Panthéon-Sorbonne, 2003

[58] *Ibid.* MOULAI Ghislaine, *Nouvelle approche juridique du foncier au Burkina Faso en cours de décentralisation : la nomosynthèse*, Thèse de droit soutenue à l'Université Panthéon-Sorbonne, 2003

[59]Projet d'appui au développement du Menage et de Melaky (AD2M), Etude de cas programme pays Madagascar, Direction: Benoît Thierry, Chargé de Programme FIDA, Rédaction: Laure Prouin -Institut Supérieur Technique d'Outre Mer, *L'Administration Foncière de Proximité : Cas du Guichet Foncier de la commune d'Ankilizato,* 2008

garanti par l'Etat. Les modalités de cette reconnaissance peuvent être variées mais elles doivent toutes tendre vers le même objectif, qui est celui de la sécurisation des droits sur la terre et des transactions qui en découleraient.

En l'occurrence, dans le cas précis de Madagascar, nous avons vu un peu plus haut que l'article 18 de la Loi du 15 février1960 permet à tous les particuliers qui occupent effectivement une terre faisant partie du domaine privé national et la mettent en valeur depuis au moins dix ans, d'obtenir un titre de propriété ; ceci-dit la procédure d'immatriculation en vue de l'obtention du titre de propriété est une procédure lourde et complexe et semble dans certains cas une solution inadéquate.

Le système du Livre foncier avait montré ses limites et n'avait pas permis de répondre au besoin de sécurité foncière des usagers. Cette situation de fait a donc conduit à l'émergence de pratiques locales de gestion foncière. Les usagers ont mis en place des modalités locales de gestion foncière matérialisées par divers « *papiers* ». Ces « *petits papiers*», ont été faits afin d'attester une occupation, une mise en valeur d'une parcelle ou toute transaction foncière sous *seing privé*. Dans certains cas, la gestion des parcelles titrées au niveau local était également actualisée par le biais de ces « *petits papiers* ».

Ces « *petits papiers* » étaient généralement établis de manière identique sur l'ensemble du territoire et la plupart du temps, ils étaient enregistrés par les communes. Ils mentionnaient notamment l'identité du titulaire des droits, une estimation de la surface, des indications sur l'occupation du sol et sur l'origine du droit …etc.

Ces documents étaient censés protéger les usagers des tentatives de spoliation mais en réalité, faute d'être reconnus par la législation en vigueur, ils n'avaient pas de valeur légale. Bien que cette pratique, dotée d'une reconnaissance sociale quasi-universelle en milieu rural, se soit substituée aux documents formels de propriété, et quand bien même certains de ces documents seraient « authentifiés » par un cachet de la commune ou encore le visa du chef de *Fokontany*, ils n'étaient pas pour autant reconnus par la législation en vigueur. Ces documents n'étaient donc pas légalement opposables et ne préservaient pas des tentatives de spoliation provenant de l'extérieur.

L'usage de ces « *petits papiers* » n'assurait pas par conséquent une sécurité foncière optimale. Or, le recours à ces derniers devenait de plus en plus courant en milieu rural. Selon un rapport de l'Observatoire du foncier « *Ce basculement de pratique a fait que les terrains ayant déjà été immatriculés n'ont plus fait l'objet de mutation et d'actualisation de propriété lors des ventes, des héritages ou d'autres formes de transferts. Beaucoup de documents fonciers ne sont plus mis à jour au niveau des services domaniaux. Le décalage entre les inscriptions dans les documents officiels et les réalités sur terrain, la superposition des trois systèmes de droits coutumier, social et légal, la procédure défaillante de sauvegarde qui ne garantit plus totalement les droits, ont catalysé la prévalence des conflits fonciers*»[60].

Face à cette situation d'insécurité foncière, il était devenu nécessaire de réconcilier la procédure légale avec les pratiques locales foncières. Il fallait mettre en place un système qui permettrait de valider non seulement les droits de propriété issus des règles coutumières mais également les droits établis selon les usages du moment et du lieu. C'est donc dans ce contexte qu'une première mesure législative a été prise, sous la forme de la Loi N° 2003-29 modifiant certaines dispositions de l'Ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation.

Paragraphe II- La Loi N° 2003-29 du 27 Août 2003

La loi n° 2003-29 reprend la logique et l'esprit juridique qui avaient inspirés la Loi n °96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables ou Loi GELOSE et le Décret n° 98-610 du 13 août 1998, réglementant la mise en œuvre de la Sécurisation Foncière Relative, qui a été pris en application de la même Loi.

Les textes cités précédemment ont été adoptés afin de permettre la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables. Ainsi, sous certaines conditions, notamment l'obtention de l'agrément de l'autorité administrative compétente ainsi que le respect des prescriptions et des règles d'exploitation définies dans le contrat de gestion, la communauté de base peut bénéficier de la gestion, de l'accès, de la conservation, de l'exploitation et de la valorisation des ressources objet du transfert de gestion pendant une période prédéterminée.

[60]Site de l'Observatoire du Foncier, *Evaluation des impacts de la décentralisation de la gestion foncière : Etablissement des baselines,* 2011

Dans le même esprit, la Loi 2003-29 du 27 Août 2003 a été adoptée dans le but de donner plus de poids aux collectivités locales, pour une meilleure gestion foncière. Cette Loi pose les premières bases d'une décentralisation foncière et domaniale. La répartition des pouvoirs sur la terre a été réorganisée de manière à impliquer les collectivités décentralisées dans l'initiative de demande d'immatriculation. Comme nous le verrons un peu plus loin, une collectivité ou une association, en application de cette Loi, peut alors choisir ses modalités de gestion foncière et fixer un cadre de sécurisation afin de garantir les droits d'occupation pour une zone déterminée, sous réserve qu'il y ait eu dotation du terrain et que le terrain ait été immatriculé au nom de la collectivité.

Bien que la Loi n°2003-29 a été très peu appliquée, cette dernière constitue une innovation importante en matière domaniale et foncière et il convient donc de l'analyser de manière plus approfondie.

Compte-tenu de la rédaction particulièrement technique de la Loi n°2003-29[61], la lecture des dispositions de la Loi n°2003-29 ne suffit pas pour comprendre les enjeux réels de la Loi. Il est nécessaire d'analyser l'Exposé des motifs de cette Loi pour mieux en comprendre le contenu.

D'après l'Exposé des motifs de cette Loi: « *Désormais, toute collectivité de statut public ou privé peut demander auprès de l'Administration des Domaines, la mise en œuvre d'une forme de sécurisation foncière dont elle a besoin pour une zone déterminée. Toutefois, il appartient toujours à l'Etat d'en décider l'application effective par la prise d'un arrêté*».Ainsi, dans le cadre d'une procédure de dotation, il est désormais possible, en appliquant la Loi n° 2003-29 de recourir à différents niveaux de sécurisation foncière.

Au préalable, il est nécessaire de rappeler qu'une procédure de dotation foncière en faveur des collectivités locales est prévue par l'Article 31 et suivants de la Loi n° 60-004 sur le domaine privé national : « *lorsque des habitants exercent collectivement des droits de jouissance sur*

[61]La loi 2003-29 a été conçue comme un texte permettant d'aménager une évolution des textes existant, en les modifiant et en les complétant (notamment l'Ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960, portant régime foncier de l'immatriculation), ce qui explique une rédaction particulièrement technique de la Loi.

des terrains, la collectivité dont dépendent ces habitants, commune ou collectivité traditionnelle possédant la personnalité morale, pourra obtenir lesdits terrains en dotation ». L'objectif de ces dispositions était de permettre la délivrance de titres de propriété aux habitants ayant exercé des droits de jouissance collectifs sur les terrains concernés.

La Loi n° 2003-29 a donc été adoptée afin de permettre à une collectivité décentralisée ou une association d'usagers de demander la dotation par arrêté d'un terrain avec un titre de propriété et mettre en place la gestion foncière qu'elle souhaite à l'intérieur du titre en tant que propriétaire. L'Etat conserve toutefois son privilège domanial dans la mesure où un arrêté demeure nécessaire pour l'application effective du choix effectué par la collectivité. En d'autres termes, tant que la zone n'a pas été dotée par Arrêté, la collectivité ou l'association ne peuvent pas mettre en œuvre un mode de gestion foncière.

Les dispositions de la Loi n° 2003-29 ne prennent vraiment leur sens qu'à travers la lecture des dispositions du Décret d'application de la Loi, en l'occurrence celui du 2 Septembre 2003, qui nous apporte plus de précisions concernant les trois modes de sécurisation qui peuvent être utilisés par la collectivité :

- la sécurisation de base qui peut consister « *soit en une simple constatation des occupations, soit en une constatation des droits de propriété par une ou plusieurs brigades topographiques*». Un simple état des droits revendiqués sur les terres peut donc être certifié légalement, sans faire intervenir les topographes ; la procédure est donc considérablement allégée ;

- la sécurisation intermédiaire qui consiste par-delà la démarche du premier niveau, en une *consécration du droit de propriété par le tribunal terrier ambulant*[62] ;

[62]Le Tribunal terrier ambulant a été institué par le Décret n° 64-076 du 6 Mars 1964 relatif aux tribunaux terriers ambulants chargés de la consécration du droit de propriété soumis au statut du droit traditionnel coutumier. L'originalité du Tribunal terrier ambulant réside notamment dans sa constitution. En effet, il n'est pas uniquement composé de magistrats. Le tribunal terrier ambulant est composé par : un président désigné parmi les fonctionnaires du cadre des inspecteurs des domaines ; deux assesseurs titulaires dont le premier est un fonctionnaire du cadre des domaines, et le second, le conseiller élu dans la section électorale de la commune de la situation des lieux. En outre, le tribunal est assisté d'un ou plusieurs opérateurs du service topographique selon les nécessités du service.

- le niveau de sécurisation maximale qui consiste après la décision du Tribunal terrier en l'*établissement des titres de propriété et leur conservation par la Conservation de l'administration foncière* ou autrement dit, l'application du régime de droit commun relatif à la propriété immatriculée.

Ainsi, en vertu des dispositions de l'Article premier du Décret n°2003-908 portant application de la Loi n° 2003-29, les procédures proposées au choix des collectivités peuvent porter sur l'une des trois phases citées ci-dessus. Il convient de préciser qu'en vertu des dispositions du même Article : « *Quelque soit le choix, la première phase de la procédure est obligatoire, et le choix de la troisième phase emporte l'adoption des trois phases* ».

A partir de ces considérations et du tableau suivant, il convient de faire quelques observations sur les trois phases de sécurisation qui peuvent être utilisés par la collectivité.

Illustration 4 : Les trois phases de sécurisation pouvant être utilisées par la Collectivité
(Source : A. ROCHEGUDE, MAEP/AFD/CIRAD, Etude sur la mise en place des guichets fonciers à Madagascar, 2004)

Choix 1 : Droits constatés Certificat foncier CF	Choix 2 : Droit de propriété Certificat de propriété CP	Choix 3 : Titre foncier
<u>Phase 1</u> : Constat des droits existants	**<u>Phase 1</u> : Constat des droits existants**	**<u>Phase 1</u> : Constat des droits existants**
Reconnaissance locale par le guichet foncier, les autorités locales, en présence des témoins et du service foncier	*Reconnaissance locale par le guichet foncier, les autorités locales, en présence des témoins et du service foncier*	*Reconnaissance locale par le guichet foncier, les autorités locales, en présence des témoins et du service foncier*
Elaboration du support cartographique à partir photo	Elaboration du support cartographique à partir photo	Elaboration du support cartographique à partir photo
Complément carto au sol; identification parcellaire	Complément carto au sol ; identification parcellaire	Complément carto au sol ; identification parcellaire
Constat public et contradictoire des droits organisé par guichet	Constat public et contradictoire des droits organisé par guichet	Constat public et contradictoire des droits organisé par guichet
Mise à jour système informatique	Mise à jour système informatique	Mise à jour système informatique
Mise à jour du fichier carte et tirage	Mise à jour du fichier carte et tirage	Mise à jour du fichier carte et tirage
Production et remise du certificat avec émargement registre	Production et remise du certificat avec émargement registre	Production et remise du certificat avec émargement registre
Transmission infos au service Foncier	Transmission infos au service Foncier	Transmission infos au service Foncier
Document foncier : certificat foncier, *constatant les droits établis publiquement, sécurisant ceux-ci mais n'établissant pas le droit de propriété ; attaquable devant les tribunaux*		
	Phase 2 : Validation du droit de propriété	**Phase 2 : Validation du droit de propriété**
	Intervention du tribunal terrier	*Intervention du tribunal terrier*
	Demande de validation au guichet	Demande de validation au guichet
	Portage de la procédure par le guichet	Portage de la procédure par le guichet
	Instruction du dossier à partir du certificat foncier ; si nécessité justifiée, descente sur le terrain	Instruction du dossier à partir du certificat foncier ; si nécessité justifiée, descente sur le terrain
	Publicité légale	Publicité légale
	Décision du tribunal	Décision du tribunal
	Production du certificat de propriété	Production du certificat de propriété
	Mise à jour des données du guichet foncier	Mise à jour des données du guichet foncier
	<u>Document foncier</u> : certificat de propriété attaquable devant tribunal	
		Phase 3 : Production du titre foncier
		Intervention de la topographie
		Descente terrain, bornage, p.v.
		Immatriculation du terrain
		Publicité et affichage
		Décision
		Etablissement et remise du titre
		Remise du TF et mise à jour données guichet
		<u>Document foncier</u> : Titre foncier *inattaquable*

D'abord, le Décret n° 2003-908 du 2 Septembre 2003 a probablement été d'une importance capitale dans la mise en place de la réforme de 2005. En effet, le premier mode de sécurisation ou la *sécurisation de base,* avait ouvert deux nouvelles options à la collectivité ou à l'association bénéficiaire de la dotation:

- la première option lui permettait de faire une opération de délimitation sur le territoire doté par une simple constatation des droits de propriété sans faire appel aux brigades topographiques ;ce qui allège considérablement la procédure de reconnaissance des droits d'occupations, et notamment la reconnaissance des droits de propriété coutumiers ainsi que des droits de propriété établis selon les usages du lieu et du moment. La procédure est d'abord allégée en terme de coût puisqu'il n'est pas nécessaire de faire appel à des professionnels assermentés pour procéder au bornage du terrain. La procédure est par ailleurs allégée en terme de délai puisqu'il n'est pas nécessaire d'attendre que ces mêmes professionnels soient disponibles avant de procéder à la constatation des droits de propriété.

- la deuxième option consistait en une constatation des droits de propriété en faisant appel aux brigades topographiques comme le prévoit l'Ordonnance n°60-146 du 3 Octobre 1960 relative à la procédure d'immatriculation.

Cette faculté ouverte aux collectivités a inspiré la mise en place du premier guichet foncier expérimental. L'idée était de mettre en place un guichet foncier afin de permettre une sécurisation relative ou une constatation des droits d'occupation par un certificat foncier. Le premier guichet foncier devait alors mettre en œuvre une procédure de reconnaissance des droits d'occupation et aboutir à la constatation de ces droits par un certificat foncier.

En s'appuyant sur les lois en vigueur à l'époque et plus particulièrement sur la Loi n°2003-29 ainsi que son Décret d'application, des travaux ont été menés afin de mettre en place le premier guichet foncier expérimental permettant d'envisager des opérations de sécurisation sur des terrains dotés par Arrêté. Dès 2004, il a été procédé à l'identification de la commune qui pourrait accueillir ce premier guichet foncier. Le Guichet foncier d'*Amparafaravola*[63] a

[63] Commune rurale de 18 *Fokontany*, d'une superficie de 390 km² et de 35 760 habitants en 2005

alors été mis en place le 24 Septembre 2004 dans la région d'*Alaotra Mangoro* (Cf. Carte ci-dessous). Cette mesure expérimentale a ensuite largement inspiré le législateur dans la mise en place de la réforme de 2005, comme nous l'approfondirons dans le chapitre suivant.

Illustration 5 : Localisation du premier guichet foncier : le guichet foncier d'*Amparafaravola* mis en place le 24 Septembre 2004 dans la région d'*Alaotra Mangoro* (Source : FTM. Emile Pelerin)

Ensuite, le niveau de *sécurisation intermédiaire* prévu par le Décret, consiste par-delà la démarche du premier niveau, en une consécration du droit de propriété par le tribunal terrier ambulant. Pour ce faire, le dossier était instruit à partir du certificat foncier et des descentes sur le terrain pouvaient avoir lieu lorsque cela s'avérait nécessaire. Il y a ensuite la phase de publicité légale à l'issue de laquelle le Tribunal rend sa décision.

Il faut savoir que l'usager au profit duquel le droit de propriété a été consacré par le tribunal Terrier ambulant, le cas échéant peut saisir l'administration foncière, conformément à la Loi afin d'obtenir la création d'un titre foncier qui confère la sécurisation maximale.

La *sécurisation maximale* consiste en« *l'établissement des titres de propriété et leur conservation* »par la Conservation de l'administration foncière. Il s'agit du régime juridique qui jusque là était le seul, permettant une sécurisation foncière effective. C'est le régime qui garantit un droit de propriété inattaquable.

Selon le Professeur Alain Rochegude : *« Ce texte de 2003, au demeurant passé assez inaperçu des usagers mais aussi d'un certain nombre d'acteurs intervenant dans les projets de développement, constitue pourtant une véritable « révolution » en matière domaniale et foncière »*[64].

Ainsi, bien que très peu appliqués, la Loi n°2003-29 et son Décret d'application ont apporté des changements non négligeables au système foncier préexistant. Ces textes ont constitué une étape importante en matière de sécurisation foncière à Madagascar dans la mesure où les acteurs intéressés pouvaient désormais prendre l'initiative de faire évoluer le statut juridique des « *petits papiers*» vers des documents administratifs conformes à la loi.

Cette première initiative a ensuite été suivie par la réforme de 2005 qui a apporté des changements encore plus déterminants dans le système foncier de la grande Ile. Ainsi, après avoir analysé les premiers changements apportés par la Loi n° 2003-29 du 27 Août 2003 au système foncier de Madagascar, nous allons maintenant passer à une analyse approfondie de la réforme de 2005 et des innovations majeures apportées par cette dernière.

[64]ROCHEGUDE Alain, La *mise en place de guichets fonciers à Madagascar, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière : Analyse et mise en perspective des résultats des enquêtes foncières au Lac Alaotra*, MAEP- AFD-CIRAD, 2009-2010

CHAPITRE II- LES CHANGEMENTS APPORTES PAR LA REFORME DE 2005

Antérieurement à la mise en place de la réforme foncière de 2005, l'organisation de la gestion foncière à Madagascar était excessivement centralisée et les services fonciers habilités à valider une procédure ne pouvaient plus faire face aux innombrables demandes d'acquisition de terrains dans les circonscriptions foncières. Ainsi, comme nous l'avons déjà évoqué, les textes en vigueur demeuraient inefficaces et inappliqués. Aussi, les litiges fonciers étaient très nombreux et concernaient quasiment quatre-vingt-dix pour cent des affaires au tribunal[65].

Face à cela, un processus de réforme a été lancé. La Lettre de Politique foncière a donc été adoptée en 2005. Celle-ci a ensuite été suivie par la production de nouvelles normes ainsi que l'adaptation des normes antérieures à la réforme foncière (Section 1). Cette réforme a apportée des changements importants dans le système foncier et domanial préexistant et il convient de les analyser. Par ailleurs, cette réforme a également eu des effets non négligeables sur les autres branches du droit touchant au droit du sol (Section 2). La réforme a notamment eu des impacts en matière de gestion des ressources naturelles, ainsi qu'en matière d'investissement et il est aussi nécessaire de s'y intéresser de plus près.

Section 1 : La réforme de 2005 : l'adoption de nouveaux textes sur le foncier

Il était devenu urgent de répondre aux besoins de régularisation des droits écrits et de reconnaissance des droits non écrits sur le sol, par des procédures simples et peu onéreuses. Ainsi, la Lettre de politique foncière témoigne de la volonté de l'Etat malgache de procéder à une sécurisation de ces droits. L'adoption de cette Lettre a permis de poser le cadrage des objectifs à atteindre en matière foncière et a conduit à l'élaboration de nouveaux textes

[65] Statistiques publiés sur le site de l'Observatoire du foncier malgache

domaniaux et fonciers (Paragraphe I). Ces textes ont apporté des innovations majeures dans le système foncier et domanial préexistant (Paragraphe II).

Paragraphe I- La Lettre de politique foncière et les textes principaux

La Lettre de politique foncière (A) a permis de fixer et de situer de manière cohérente l'ensemble des principes de droit qui doivent constituer l'armature du droit du sol. Ainsi, elle a permis l'élaboration de nouveaux textes domaniaux et fonciers (B).

A- La Lettre de politique foncière

Préalablement à la mise en place de la Réforme de 2005, l'élaboration de la Lettre de politique foncière était nécessaire. Les orientations de la Politique Foncière ont donc d'abord été présentées et débattues par l'Unité Technique de Préparation du Programme National. La Lettre de Politique Foncière a ensuite été présentée à l'Atelier du 8 Février 2005. Ainsi, à l'invitation du Ministre de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, l'ensemble du Gouvernement, la société civile ainsi que des responsables d'agence d'aide publique au développement, et une partie du corps diplomatique etc., ont été amenés à se réunir pour débattre de cette Lettre. Les réactions de cette assemblée ont été enregistrées en perspective d'une version finale qui a été soumise par le ministre compétent à l'approbation du Conseil de Gouvernement.

La Lettre de Politique Foncière a été validée par le gouvernement le 03 Mai 2005. Elle pose le cadrage des objectifs à atteindre et les réformes à faire en la matière, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

Les textes découlant de la Lettre de politique foncière devait tout d'abord permettre de sortir des structures foncières inadaptées, qui ne concevaient pas d'alternatives à la présomption de domanialité. La réforme devait également s'orienter vers la consécration d'une gestion foncière par les communes, dans le cadre de la dynamique de décentralisation en cours.

Pour répondre à ces différents principes, la Lettre de Politique foncière fixe quatre axes principaux :

« *I. la restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncières et topographiques ;*

II. l'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière ;

III. la rénovation de la réglementation foncière et domaniale ;

IV. *un programme national de formation aux métiers du foncier* ».

Le législateur a établi des propositions concrètes et a tenté de mettre en évidence les principes fondamentaux qui devaient être pris en charge pour la révision ou l'abrogation des textes antérieurs. Selon les termes de la Lettre de Politique Foncière, les nouvelles Lois devront notamment être *adaptées au fonctionnement social et économique des milieux ruraux et urbains afin de permettre une véritable simplification des procédures.*

Outre des principes spécifiques à la question de domanialité et de la propriété privée, il découle de cette Lettre de politique foncière des principes d'ordre général encadrant la réforme. Ainsi, selon les termes de la Lettre, les nouveaux outils utilisés devront notamment « *tenir compte des avancées technologiques en gestion de l'information alphanumérique et géographique .L'équipement des services topographiques et des conservations foncières sera systématiquement modernisé et informatisé en tenant compte des besoins définis pour permettre la mise en application de la nouvelle législation. Le fonctionnement et la maintenance de ces nouveaux équipements seront considérés en fonction d'une restructuration des services fonciers. Les collectivités territoriales seront également appuyées pour des investissements en équipements appropriés…*
Des programmes d'appui permettront de renforcer les professions auxiliaires de l'administration (géomètres libres assermentés) en termes de mise à jour des compétences et d'appuis à la création d'entreprises privées ».

Les orientations définies par la Lettre de Politique Foncière ont fourni un cadre de cohérence qui a permis dès l'année 2005, la production de nouveaux textes adaptés au contexte ainsi que des opérations de sécurisation foncière en milieu rural et urbain.

B- Les nouveaux textes

Face à l'encombrement des services étatiques et devant leur incapacité à faire face aux demandes de titres fonciers, les nouvelles lois et les textes réglementaires adoptés doivent notamment institutionnaliser la mise en place d'une organisation foncière décentralisée. La gestion de la propriété foncière privée n'est donc plus désormais réservée à l'Etat et la collectivité décentralisée de base deviendra également compétente. Chaque collectivité décentralisée aura la faculté de mettre en place un service administratif spécifique, et devra à cette fin, adopter les éléments budgétaires permettant le financement du service. La collectivité doit également mettre en place et assurer la tenue à jour d'un plan local d'occupation foncière (PLOF) destiné à présenter les différentes situations foncières de son territoire. Ce plan a une importance capitale puisqu'il permettra à la collectivité décentralisée d'avoir une connaissance aussi exacte et à jour que possible de l'état foncier de son territoire, et d'anticiper de nouveaux conflits sur les terrains.

L'idée générale était de créer une administration foncière de proximité pour permettre une gestion rationnelle de base des terres. Comme nous le verrons de manière plus détaillée dans la deuxième partie de la thèse, le processus de décentralisation de la gestion foncière est axé sur une démarche visant la mise en négociation des acteurs et prévoyant une succession d'étapes qui va permettre un processus progressif, sous la maîtrise de tous les acteurs.

Les dispositifs législatifs et réglementaires élaborés conformément à la Lettre de politique foncière devaient répondre aux attentes légitimes et aux besoins importants de régularisation des droits écrits et de reconnaissance des droits non écrits, d'une manière simple et peu onéreuse d'une part, et en modernisant et en renforçant les capacités des services fonciers, d'autre part.

Comme nous le verrons dans le Paragraphe suivant, les textes conçus devaient reconnaître sous certaines conditions les droits locaux d'occupation et de jouissance comme une forme de propriété. Une telle reconnaissance devrait permettre de légaliser certaines pratiques et de réconcilier la légalité et la légitimité en matière foncière, mais aussi d'anticiper sur le règlement des conflits potentiels.

Dans cette optique, la nouvelle législation doit permettre la reconnaissance et la sécurisation des droits de propriété portant sur des terrains non immatriculés ni cadastrés, étant donné que la majorité des personnes qui occupent ou qui valorisent ces terrains ne détiennent pas de titres fonciers et ont plutôt recours à la coutume ou à diverses autres pratiques, pour faire valoir cette occupation. Sous certaines conditions, l'occupation, l'utilisation, la valorisation ou l'investissement sur un terrain pourront donc être reconnus comme un droit de propriété, et le certificat foncier dont nous analyserons la valeur dans le paragraphe suivant doit permettre à son détenteur d'exercer les mêmes droits que le détenteur d'un titre foncier sur son bien.

La reconnaissance de ces droits de propriété doit contribuer à la lutte contre l'insécurité foncière dénoncée par la Lettre de politique foncière, et devrait inciter implicitement les gens à faire des investissements durables sur les terres puisqu'ils ne risquent pas d'être expulsés arbitrairement du jour au lendemain du terrain sur lequel ils ont investi.

Ces textes vont donc avoir des impacts déterminants sur le droit domanial et sur la propriété privée. La présomption de domanialité qui était un concept inspiré du droit foncier colonial et qui établissait que les terrains non titrés relevaient d'une propriété présumée de l'Etat ne doit plus remettre en cause la détention des terrains ayant déjà fait l'objet d'une première occupation. Ces terrains ne seront plus considérés comme faisant partie du domaine de l'Etat, mais seront présumés propriété privée.

Concernant la propriété foncière titrée qui a déjà fait l'objet d'une procédure d'immatriculation individuelle ou collective, la nouvelle législation devait renforcer la législation antérieure afin que les services fonciers puissent assurer à leurs titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur leur bien. Cette législation devait notamment viser à améliorer les services chargés de la sauvegarde, de la régularisation des droits fonciers écrits ainsi que de la publication et de la modification des droits sur les livres fonciers.

Pour concrétiser tous ces objectifs, la Loi N° 2005-19 du 17 Octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres a été adoptée en premier. Cette Loi fixe le cadre qui détermine les différents statuts des terres et pose les principes qui doivent les présider. Selon l'Exposé des motifs de cette Loi :

« *La Loi énumère les différents statuts de terre en donnant leur définition, consistance, régime juridique et mode de gestion.*

Dans les points les plus significatifs des dispositions de la loi figurent :

- *la gestion décentralisée des terres et d'une plus grande déconcentration de l'Administration en charge du foncier ;*
- *la reconnaissance des droits d'occupation et de jouissance comme une forme de propriété, ainsi que les mesures d'accompagnement devant être mises en place pour une bonne gestion du foncier, telle l'exigence de mettre en adéquation les moyens et les ambitions de la réforme législative ».*

Partant de ces considérations, nous étudierons les innovations majeures et la portée de cette Loi dans le paragraphe suivant. Nous étudierons également les principales innovations apportées par la Loi N°2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière non titrée ainsi que par son Décret d'application, qui ont été adoptés par la suite.

C'est dans la même perspective qu'ont ensuite été adoptées :

- la loi 2008 – 013sur le domaine public et son décret d'application 2008 – 1141,
- la loi 2008 – 014sur le domaine privé de l'Etat, des Collectivités décentralisées et des personnes morales de Droit public ainsi que son Décret d'application 2010 – 233 qu'il convient également d'analyser dans le Paragraphe suivant.

<u>Paragraphe II –Les innovations majeures apportées par ces textes</u>

L'une des innovations majeures de la réforme consiste en la reconnaissance des droits locaux d'occupation et de jouissance comme des droits de propriété. Les droits locaux dont il est question portent sur des terrains non titrés qui jusque-là étaient présumés domaine privé de l'Etat. Ainsi, cette reconnaissance implique la disparition de la présomption de domanialité des terrains non titrés (A) et la possibilité de faire une demande de certificat foncier pour sécuriser ces droits d'occupation (B). Il convient donc d'analyser ces deux points.

Il faut par ailleurs noter que la mise en œuvre de cette procédure nécessite la mise en place de

la gestion foncière décentralisée. Ce dernier point sera étudié de manière plus approfondie dans la deuxième partie de cette thèse relative à la mise en œuvre de la réforme foncière. En effet, l'analyse de la décentralisation de la gestion foncière dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme devrait nous permettre de mieux en cerner les enjeux institutionnels.

A – La disparition de la présomption de domanialité des terrains non immatriculés

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'Etat, avant la réforme de 2005, était présumé propriétaire de tous les terrains non immatriculés. En application de l'Article 11 de Loi N° 60-004 du 15 février 1960 relative au domaine privé national :« *L'Etat est présumé propriétaire de tous les terrains non immatriculés ou non cadastrés ou non appropriés en vertu de titres réguliers de concession ou selon les règles du droit commun public ou privé…*»

Par application de cet Article et en l'absence d'un autre statut de terre auquel elles auraient pu être rattachées, toutes les propriétés non titrées, et notamment tous les terrains détenus en vertu des droits coutumiers, étaient systématiquement présumés domaine privé de l'Etat. Ce qui constituait la principale source de menace pour les détentions foncières sans titre légalement reconnu. En effet, même ceux qui avaient mis en valeur des terrains pendant des années pouvaient, faute de titre foncier, être expulsés du jour au lendemain, au gré de l'Etat

Selon les dispositions de l'Article 2 de la Loi N°2005-019 fixant les principes régissant les statuts de terre, il existe désormais trois statuts de terre bien distincts : « *Les terres situées sur le territoire de la République de Madagascar, se répartissent, dans les conditions fixées par la présente loi, en :*

- *terrains dépendant des Domaines de l'Etat, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public ;*
- *terrains des personnes privées ;*
- *terrains constitutifs des aires soumises à un régime juridique de protection spécifique*[66].

[66] Article 2 de la Loi 2005-19

Cet Article 2 de la Loi N°2005-019 ne fait pas de distinction entre les différents terrains des personnes privées. En revanche, la création du statut de propriété privée non titrée apparaît clairement dans l'Article 21 de la même Loi. Ce texte dispose que *: « Les terrains des personnes privées se répartissent en :*

- *terrains objet d'un droit de propriété reconnu par un titre foncier*
- *terrains détenus en vertu d'un droit de propriété non titré qui peut être établi/ reconnu par une procédure appropriée».*

Il en résulte que le terme *propriété* prend désormais un sens plus large puisqu'il englobe non seulement les propriétés titrées mais aussi les propriétés privées non titrées. Les propriétés privées ne sont donc plus nécessairement titrées, ce qui implique que la procédure d'immatriculation permettant d'établir le titre foncier n'est plus obligatoire pour accéder à la propriété et qu'il existe un nouveau régime juridique applicable à la propriété foncière non titrée.

Plus concrètement, il en résulte que les propriétés non titrées qui sont notamment détenues en vertu des droits coutumiers ne sont plus systématiquement présumées comme domaine privé de l'Etat. Cela implique une limitation très forte du champ d'application de la présomption de domanialité des terres.

La composition du domaine privé de l'Etat est d'ailleurs strictement limitée par l'Article 18 de la Loi n°2005-019, ce qui réduit encore plus la portée de la présomption de domanialité. Selon les dispositions de cet Article 18 :

« - *Font partie du Domaine privé immobilier :*

- *les biens immobiliers qui sont l'objet d'un titre foncier ;*
- *les biens immobiliers constitutifs du domaine public après leur déclassement ;*
- *les biens immobiliers légués ou donnés à une personne morale de droit public, après acceptation par celle-ci dans les conditions fixées par les textes en vigueur ;*
- *les îles et îlots lesquels ne peuvent faire l'objet d'une appropriation privée sous quelque forme que ce soit, et qui peuvent seulement être loués ;*
- *les terrains, urbains ou ruraux, qui ont fait l'objet d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, ainsi que ceux dont le propriétaire ne sera pas conforme à l'obligation de les mettre en exploitation, entretenir et utiliser, et qui*

seront transférés au domaine privé de l'Etat ou d'une autre personne morale publique dans les conditions fixés par les textes en vigueur ;

- *les terrains qui n'ont jamais fait l'objet ni d'une première occupation ni d'une première appropriation* ».

Par ailleurs, le champ d'application des règles relatives aux terrains détenus en vertu d'un droit de propriété non titré est fixé par l'Article 33 de la Loi n°2005-019 : « *Ensemble des terrains, urbains comme ruraux, sur lesquels sont exercés des modes de détention du sol se traduisant par une emprise personnelle ou collective, réelle, évidente et permanente, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain, qui sont susceptibles d'être reconnus comme droit de propriété par un acte domania*l ».

La volonté du législateur de valider les droits de propriété issus des règles coutumières ainsi que les droits établis selon les différents usages et pratiques locales apparaît clairement dans cet Article. En effet les *modes de détention du sol se traduisant par une emprise personnelle ou collective, réelle, évidente et permanente* auxquels il est fait référence dans cet Article ont en réalité les caractéristiques des droits de propriété coutumiers que nous avons étudié au tout début de ce travail. Quant à la formule *selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain,* elle détermine des conditions d'appréciations souples, en adéquation au contexte et adaptables en fonction des évolutions locales ; ce qui permet d'optimiser les conditions de reconnaissance des droits d'occupation selon les modalités légales.

Il faut aussi noter que cet Article 33, tout comme les Articles cités plus haut, réduit encore une fois la portée et le champ d'application du principe de présomption de domanialité. Les terrains qui étaient auparavant *susceptibles d'être reconnus comme droit de propriété par un acte domania*l, en vertu du principe de présomption de domanialité des terres, sont désormais présumés relevant de la propriété privée titrée ou non titrée et sont par conséquent soumis au régime juridique applicable à la propriété, reconnue par un titre ou par un certificat foncier.

Ainsi, la présomption de domanialité disparaît pour les terrains non titrés et mis en valeur conformément à l'Article 33 de la Loi n°2005-019. Désormais, seuls les terrains non titrés *qui*

n'ont jamais fait l'objet ni d'une première occupation ni d'une première appropriation[67] en application de l'Article 18 de la Loi n°2005-019 restent présumés domaine privé de l'Etat.

Enfin, il est également utile de préciser qu'une autre catégorie de terrains que celles étudiées précédemment est identifiée dans l'Article 2 de la Loi N°2005-019. Les terrains concernés par cette dernière catégorie sont soumis à des régimes juridiques spécifiques et par conséquent, sont exclus du régime juridique du domaine de l'Etat, ainsi que de celui de la propriété privée, qu'elle soit titrée ou non.

La création d'un régime spécifique applicable à la propriété privée non titrée impliquait une révision de la législation foncière et domaniale antérieure. De même, chaque statut des terres défini dans la Loi n°2005-019 nécessitait respectivement l'adoption d'un texte législatif spécifique pour relater les détails du régime y afférent. C'est dans cette perspective et dans un souci de cohérence des textes en vigueur qu'ont été adoptées :

- la Loi n°2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée. Ce régime juridique relève en l'occurrence de la compétence de la collectivité décentralisée de base habilitée à délivrer des certificats fonciers sur ces terrains ;
-
- la Loi nº 2008-013 sur le domaine public du 23 juillet 2008 quant à elle fixe le régime juridique du domaine public. L'ordonnance règlementant le domaine public n'était plus adaptée à la politique nationale et foncière actuelle, il était donc nécessaire de procéder à son remplacement ;

- la Loi nº 2008-014 sur le domaine privé destinée à régir les terrains dépendant des domaines de l'État, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public a également été adoptée afin d'adapter les textes relatifs au domaine privé à la politique nationale et foncière actuelle. Cette Loi établit notamment les nouvelles modalités de gestion de son patrimoine par l'Etat.

[67] Comme nous l'étudierons ultérieurement, une enquête ad hoc permet de vérifier la réalité de cet état de fait et de droit

Dans la même perspective et dans un souci de cohérence du nouveau système de droit foncier, une Loi relative à la propriété privée titrée est également attendue depuis des années mais celle-ci n'a jamais vu le jour. Cette Loi pourrait notamment nous proposer de nouvelles modalités de prescription en matière de propriété.

B- Le recours au certificat foncier pour sécuriser les droits sur la terre

En application de l'Article 34 de la Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 et en vertu des dispositions de l'Article3 de la Loi n°2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée : *« La gestion de la propriété foncière privée non titrée est de la compétence de la Collectivité Décentralisée de base. A cet effet, celle-ci met en place un service administratif spécifique dont la création et les modalités de fonctionnement seront déterminées par décret […] ».*

La gestion de *la propriété foncière privée non titrée relève donc de* la compétence de la Collectivité Décentralisée de base. Dans ce cadre, ces propriétés peuvent désormais faire l'objet d'une demande de certificat constatant la propriété auprès des services concernés des collectivités décentralisées.

Ainsi, ces collectivités décentralisées étant habilitées à délivrer ce certificat foncier, l'usager a désormais le choix entre la procédure fondée sur l'immatriculation et celle de la certification. Ce choix ouvert à l'usager est d'ailleurs rappelé dans l'Exposé des motifs de la Loi n°2006-031. D'après l'Exposé des motifs de cette Loi : *« La Loi n° 2005-019 du 17 Octobre 2005 fixant les principes régissant les différents statuts des terre s à Madagascar a déterminé le droit de propriété dont celui des propriétés foncières privées non titrées, ouvrant ainsi le choix à l'usager pour la sécurisation de son droit de propriété entre la procédure fondée sur l'immatriculation et celle de la certification objet de la présente loi […] »*

Selon André Teyssier « *Le titre foncier n'est plus à considérer comme le seul et unique document de reconnaissance de droits, qui bien souvent recouvrent des réalités plus complexes que la seule propriété privée. Il importe aujourd'hui de mettre à disposition des exploitations familiales des documents écrits garantissant leurs droits sur le sol facilement*

accessibles et à un coût acceptable. A Madagascar, par exemple, avant la réforme foncière, un titre de propriété coûtait 500 dollars et nécessitait un délai d'obtention de six ans. Du coup, évidemment, seuls les plus fortunés pouvaient aller jusqu'au bout de la démarche…Désormais, les communes malgaches délivrent un document d'une valeur juridique proche du titre foncier pour 20 dollars seulement dans un délai de six à neuf mois»[68].

Le certificat foncier est défini par la Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 comme un « *Acte administratif attestant de l'existence de droits d'occupation, d'utilisation, de mise en valeur, personnels et exclusifs, portant sur une parcelle de terre, établi par suite d'une procédure spécifique légalement définie*».[69]

Par conséquent, ceux qui remplissent les conditions requises, notamment ceux qui ont mis en valeur pendant plusieurs années, un terrain catégorisé comme propriété privée non titrée, peuvent faire une demande de certificat foncier.

Il faut toutefois souligner que la délivrance du certificat est subordonnée à un certain nombre d'exigences afin d'éviter que des personnes de mauvaise foi essayent de détourner la loi de son objectif initial. Comme nous l'avons déjà évoqué, l'objectif de la réforme est de sécuriser les droits de propriété issus des règles coutumières, ainsi que les droits établis selon les différents usages et pratiques locales[70]. En d'autres termes, l'objectif de la Loi est de valider juridiquement des droits de propriété qui ont toujours existé et non de permettre à des personnes mal intentionnées d'établir des droits de propriété qui en réalité n'ont jamais existé.

Ainsi, en vertu des dispositions de l'Article 3 du Décret N° 2007-1109 portant application de la loi n° 2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée : « *Tel qu'il est prévu à l'article 33 de la loi n°2005-019 du 17 Octobre 2005 fixant les statuts des terres à Madagascar, les occupations mentionnées à l'Article premier alinéa 2 ci-dessus, susceptibles d'être reconnues comme droit de propriété, se traduisent par une emprise personnelle ou collective, réelle, évidente et permanente, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain* ».

---

[68] André Teyssier, spécialiste des politiques foncières au Cirad, Réunion de la Banque mondiale sur le foncier, à Washington, Avril 2010
[69] Article 3 de la Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005
[70] Renvoie à l'usage des *petits papiers* comme nous l'avons déjà évoqué antérieurement.

Il convient ici, d'insister sur la notion de *« permanence »*. Bien qu'il n'y ait pas encore eu de jurisprudence à ce sujet, il nous semble que l'exercice d'une emprise se concrétisant par des actes matériels de maîtrise de la chose, rapprochés dans le temps, ne suffit pas pour se prévaloir d'une demande de reconnaissance de la propriété foncière privée non titrée. A notre sens, ses actes matériels qui concrétisent l'emprise doivent être exercés de manière continue, ininterrompue et sans intervalles.

En revanche, le cas des terrains à vocation agricole est plus particulier et la notion de *permanence* ici doit être interprétée de manière plus souple. Bien qu'en matière de propriété privée non titrée, il n'y ait pas encore eu de jurisprudence concernant la notion d'*emprise permanente*, l'analyse de la jurisprudence relative à la prescription acquisitive nous permet de déduire en raisonnant par analogie que la jurisprudence tient compte de la vocation du terrain dans l'appréciation de la notion *d'emprise permanente*[71]. Ainsi, pour les terrains à vocation agricole, il n'est pas nécessaire qu'il y ait une emprise absolument constante de tous les instants ; la continuité doit être appréciée relativement à la nature et au mode d'exploitation normale du terrain[72]. Cela permet notamment de tenir compte des parcelles mises en jachère.

Concernant la valeur juridique du certificat foncier, certains responsables communaux mais aussi certains usagers ne conçoivent pas le certificat foncier comme une alternative au titre foncier mais plutôt comme une simple étape intermédiaire en vue d'obtenir un titre foncier.[73]Sur ce point, il est utile de rappeler que les textes relatifs à la propriété privée non titrée et plus précisément le Décret N° 2007-1109 portant application de la Loi n°2006-031 prévoit effectivement dans ses Articles 52 et suivants, une procédure de transformation du certificat foncier en titre foncier.

Ceci-dit, la possibilité de procéder à cette transformation ne remet pas en cause la valeur juridique du certificat foncier. En vertu des dispositions de l'Article 14 de la Loi n°2006-031 : *« Les droits de propriété reconnus par le certificat sont opposables aux tiers jusqu'à preuve contraire [...] »*. L'Exposé des motifs de la Loi n°2006-031 qui reprend l'idée générale de l'Article 37 de la Loi n°2005-019 nous donne par ailleurs d'autres indications sur la valeur du

[71] Cour Suprême, 16 Juillet 2004, Arrêt N°189, Dossier n° 78 /01-CO
[72] Cour Suprême, 16 Juillet 2004, Arrêt N°189, Dossier n° 78 /01-CO
[73] Constatation lors des travaux de recherche et d'enquêtes sur le terrain

certificat foncier : *« […] Le certificat de reconnaissance du droit de propriété délivré à l'issue de la procédure constitue pour le propriétaire la preuve de son droit sur sa propriété à l'instar du titre de propriété du régime foncier des propriétés titrées. A cet effet, le propriétaire pourra exercer tous les actes juridiques portant sur le droit et leur démembrement reconnus par les lois en vigueur, liés à la propriété titrée, tels que les ventes, les échanges, la constitution d'hypothèque, le bail, l'emphytéose, la donation entre vifs. La propriété pourra également être transmise par voie successorale ».*

Ainsi le certificat foncier permet à son détenteur d'exercer tous les actes juridiques portant sur le droit. Celui qui détient un certificat foncier peut jouir pleinement de ses droits tant qu'on ne lui oppose pas une *preuve contraire*. Cette disposition devrait permettre en pratique d'éviter une superposition de statut sur un même terrain dans la mesure où si le terrain est déjà titré, le propriétaire du terrain titré peut opposer le Titre foncier comme *preuve contraire* à celui qui détient le certificat foncier.

Toutefois, il semble que si l'Article 14 de la Loi n°2006-031 dispose que « *Les droits de propriété reconnus par le certificat sont opposables aux tiers jusqu'à preuve contraire […] »*, ce n'est pas pour remettre en cause les droits de propriété d'un détenteur de certificat de bonne foi mais plutôt pour évincer un détenteur de certificat de mauvaise foi, qui en réalité n'aurait jamais mis en valeur le terrain et qui aurait réussi de manière illégale à se faire délivrer un certificat foncier. En effet, si le détenteur du certificat foncier est de bonne foi et qu'il a une *emprise réelle, évidente et permanente* et donc depuis plusieurs années, voire même depuis des générations[74]sur le lieu sans que quiconque ne se soit manifesté depuis, il est peu probable qu'une autre personne ou un groupe de personne de bonne foi puisse lui opposer une *preuve contraire*.

En dressant un premier bilan relatif à la délivrance des certificats fonciers, on constate un résultat relativement positif. L'objectif en 2007 était de mettre environ mille guichets fonciers en place et à l'heure actuelle, Madagascar dispose d'environ quatre cent guichets fonciers ; ces derniers ont délivré, dans l'ensemble, plus de soixante mille certificats fonciers.[75]Bien que

[74] Ce qui est généralement le cas des propriétés coutumières
[75] Statiques établis par l'Observatoire du foncier de Madagascar

l'objectif initial n'ait pas encore été atteint et que la mise en œuvre de la réforme ne s'avère pas facile[76], on constate qu'un énorme progrès a été réalisé.

Il convient par ailleurs de noter que lors d'une réunion du Comité de pilotage de la réforme, organisée au mois de Juillet 2011, la révision du caractère irréversible du titre foncier a été mise en débat. L'idée étant de rendre « *certifiables* » les terrains titrés mis en valeur par d'autres personnes que les propriétaires pendant plus de trente ans sans que ces propriétaires ou ses descendants se soient manifestés. Il nous semble toutefois que le débat renvoie plutôt aux textes relatifs à la prescription et notamment à l'Ordonnance n°74-021 du 20 Juin 1974 portant refonte de l'Ordonnance n°- 62-110 du 1er Octobre 1962 que nous avons étudiés un peu plus haut. Ces textes n'ont pas été expressément abrogés par les législations ultérieures et peuvent par conséquent être considérées comme en vigueur.

Au demeurant, il ne faut pas oublier que la réforme foncière a avant tout été mise en place afin d'aboutir à la formalisation des droits non écrits ainsi que la sauvegarde et la régularisation des droits écrits. La Réforme devrait donc permettre de régler le sort des terrains non titrés, et non de remettre en cause des droits de propriété sur des terrains titrés.

Le tableau suivant devrait nous permettre de cerner les principales différences entre le titre foncier et le certificat foncier.

[76] Comme nous l'analyserons dans la deuxième partie de la thèse.

Illustration 6 : Tableau comparatif du titre foncier et du certificat foncier (Source : Extrait Gestion des terres à Madagascar, André Teyssier et al. 2009

	Titre foncier	Certificat foncier
Régime juridique et Champ d'application	- Propriété privée titrée - Loi n°60-004 du 15 février 1960, lois et décrets correspondants	- Propriété privée non titrée - Loi n°2005-019 - Loi n°2006-031 - Décret d'application n°2007-1109 - Loi n°2008-14 du 13 juillet 2008
Services compétents et gestion administrative	- Direction nationale des Domaines et des Services Fonciers -Services fonciers déconcentrés, compétents pour l'établissement, la délivrance et la mutation des titres fonciers.	-Commune équipée d'un guichet foncier, compétent pour l'établissement, la délivrance et la mutation des certificats fonciers
Garantie des droits de propriété	Inscription par les services compétents des droits sur le Livre Foncier	Inscription par le Guichet foncier des droits sur le Registre parcellaire de la commune
Procédure d'obtention	- Immatriculation foncière individuelle, avec commission de reconnaissance domaniale. Coût moyen : 507 $ Durée moyenne : 6 ans -Immatriculation foncière collective (cadastre) : Coût : gratuit en principe pour l'usager, Coût de revient autour de 80 $ / ha Durée : fonction des financements publics et internationaux	- Certification locale, avec commission de reconnaissance locale, publique et contradictoire, en présence du voisinage Coût : selon la nature et la dimension du terrain, estimé en moyenne autour de 10,5 $ par certificat en 2008. Durée moyenne : 207 jours.
Valeur juridique	Inattaquable, sauf nécessité d'utilité publique.	Droits opposables au tiers jusqu'à preuve du contraire
Usages de l'acte	- Mutation du titre foncier selon les procédures habituelles des services fonciers: vente et autres transactions, héritage, bail, emphytéose. -En cas de morcellement : nouveau levé physique par une brigade topographique	- Formalisation immédiate des transactions suivantes au guichet foncier : vente et autres transactions, héritage, bail, emphytéose. - En cas de morcellement : délimitation réalisée devant les usagers concernés sur écran par le guichet foncier. Descente sur terrain de la Commission de Reconnaissance Locale avec les concernés, si nécessaire
Règlement des litiges et contentieux	Renvoi des affaires devant le tribunal de droit commun	Médiation lors de la Commission de Reconnaissance Locale, puis arbitrage par les autorités municipales. Renvoi au tribunal le cas échéant

Avant de clore cette section, il nous semble important de noter que la volonté du législateur de favoriser la mise en valeur des terrains disponibles transparaît également dans les dispositions des textes nouvellement adoptés. Ainsi, en vertu notamment de l'Article 18 de la Loi N°2006-031 du 24 Novembre fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée, la vacance constatée dans l'exercice d'un droit de propriété foncière privée non titrée constitue un motif de déchéance de ses droits pour le titulaire du certificat foncier.Ces dispositions s'inscrivent dans la logique de la réforme et devraient inciter à la mise en valeur des terrains disponibles.

Après avoir analysé les innovations majeures apportées par la réforme de 2005 sur le système foncier et domanial de Madagascar, il est maintenant utile d'étudier les impacts de la réforme sur les autres branches étroitement liées au droit foncier.

Section 2 : Les impacts de la Réforme de 2005 sur d'autres domaines du droit étroitement liés au droit foncier

Dans un pays en développement comme Madagascar, le sol constitue le support naturel de la plupart des activités humaines. Ainsi, le droit du sol ne peut être appréhendé sans tenir compte des autres disciplines sur lesquels ce dernier peut avoir des impacts non négligeables. En l'occurrence, il s'agit notamment du droit relatif à la gestion et à l'exploitation des ressources naturelles (Paragraphe I) ainsi que du droit des investissements (Paragraphe II).

Paragraphe I- Les impacts de la Réforme de 2005 sur l'exploitation et la gestion des ressources naturelles

Le droit du sol est amené à interagir avec d'autres branches du droit, notamment le droit minier (A), ainsi que les autres textes régissant les ressources naturelles (B). Il convient donc de s'y intéresser de plus près et d'analyser les impacts de la réforme de 2005 sur ces derniers.

A- Interaction de la réforme de 2005 avec le droit minier

Madagascar dispose de ressources minières importantes bien que ces dernières soient actuellement sous exploitées ou mal exploitées. Outre les minerais industriels, le pays dispose de pierres d'ornementation très recherchées, de pierres fines et d'or…etc. Ces minerais offrent des perspectives d'investissement qui pourraient contribuer au développement du pays. Cela suppose au préalable l'adoption de textes adéquats et adaptés.

Le code minier a été remis à jour en 2005 afin de s'adapter à la demande des investisseurs miniers potentiels, en assouplissant la politique et en mettant tous les opérateurs miniers au même niveau.

Le Code minier de 2005 prévoit d'abord l'octroi d'autorisation : l'Autorisation Exclusive de Réservation de Périmètre (AERP) délivrée par le Bureau du Cadastre Minier de Madagascar. Celle-ci est d'une validité de trois mois non renouvelables, avant la demande définitive de permis d'exploitation, pour les opérateurs qui n'exploitent pas immédiatement. Selon l'article 22 du Code minier de 2005, l'autorisation exclusive de réservation de périmètre « AERP » confère à son bénéficiaire le droit exclusif de prospecter et de demander ensuite, le cas échéant, un permis minier en vue de la recherche et/ou l'exploitation portant sur un ou plusieurs carrés du périmètre couvert par l'autorisation. Si l'AERP n'est pas confirmée par une demande de permis définitive dans un délai de quatre-vingt-dix jours, l'autorisation est automatiquement annulée et les carrés réservés retombent dans les périmètres libres.

Concernant les permis miniers, le permis de recherche « PR » est régi par les articles 33 et suivants du Code minier. Il confère à son titulaire dans les limites de son périmètre et durant la période de sa validité, le droit exclusif de faire la prospection et la recherche de la ou des substances pour laquelle ou lesquelles le permis a été octroyé, conformément aux engagements contenus dans le plan annexé à la demande, et dont le modèle est fixé dans le décret d'application du Code. La durée de validité du permis de recherche est de cinq ans, renouvelable deux fois pour une durée de trois ans à chaque renouvellement.

Le Permis « E » ou permis d'exploitation est régi par les articles 37 et 39 du Code minier. Il confère à son titulaire, dans les limites de son périmètre et durant la période de sa validité, le

droit exclusif d'exploiter la ou les substances objet du permis, ainsi que de poursuivre la prospection et la recherche desdites substances, conformément aux engagements contenus dans le plan annexé à la demande, et dont le modèle est fixé dans le décret d'application du Code. Ce permis d'exploitation a une durée de validité de quarante ans. Il est renouvelable une ou plusieurs fois pour une durée de vingt ans pour chaque renouvellement.

Le permis « PRE », permis de recherche et d'exploitation est, quant à lui, régi par l'article 39 du Code minier. Il est réservé au petit exploitant et confère à son titulaire, à l'intérieur du périmètre qui en fait l'objet, et durant sa validité, le droit exclusif d'effectuer la prospection, la recherche et l'exploitation de la ou des substances pour lesquelles le permis a été délivré, conformément aux engagements contenus dans le plan annexé à la demande, et dont le modèle est fixé dans le décret d'application du Code minier de 2005. La durée de validité du permis de recherche et d'exploitation pour les petits exploitants est de huit ans. Il est renouvelable une ou plusieurs fois pour une durée de quatre ans pour chaque renouvellement.
Le fait pour le petit exploitant, de ne plus se limiter à l'utilisation des techniques artisanales dans l'exécution des travaux de recherche ou d'exploitation minière entraîne pour lui l'obligation de demander la transformation de son permis PRE en permis standard.[77]

Ce sont les articles 124 et suivants du Code minier qui régissent la relation entre le propriétaire du sol et le titulaire du permis minier. Par ailleurs, les articles 125 et suivants du Code minier qui donnent une prééminence au permis minier, permettent de régler les conflits éventuels nés de la confrontation entre les antagonistes. Néanmoins, il convient de noter qu'à ce jour le Code ne contient aucune disposition permettant de régler les conflits relatifs aux limites territoriales des permis miniers et celles des titres et certificats fonciers.[78]

Il a été constaté que malgré l'adoption de nouvelles lois et des arrêtés interministériels en 2005 pour compléter le code minier adopté en 1999, ces textes ne tiennent pas compte de la réforme foncière. Il existe pourtant un enjeu principal tenant au problème de rapport au sol entre le détenteur de ce dernier et le détenteur du droit de l'exploitation minière ou le détenteur du permis minier quel qu'il soit. La réforme foncière de 2005 a permis une reconnaissance et une validation des droits de propriété issus des règles coutumières, ainsi que

[77]RAKOTOMANANA, Tsilavo, *Encadrement juridique et formalisation des investissements miniers à Madagascar,* Mémoire soutenu en vue de l'obtention du diplôme de Master 2 Mention droit comparé Spécialité Recherche Droits Africains, Université Paris, 2010
[78]*Ibid.*RAKOTOMANANA, Tsilavo, 2010

des droits issus des diverses pratiques locales. Or, dans les règles de gestion minière, ces droits sont encore considérés comme de simples droits de jouissance. Cette lacune illustre le fait que ces textes ne tiennent pas compte de la réforme foncière mise en place avant ces nouveaux textes.

Il est donc nécessaire de mettre en cohérence le droit foncier et le droit minier, afin de permettre aux personnes concernées de jouir pleinement de leurs droits. Le mémoire de Tsilavo Rakotomanana soutient également cette idée. Selon elle, « *le droit minier devrait être produit puis appliqué en respectant les règles du droit foncier... Il devrait y avoir une cohérence dans l'application de ces deux droits* »[79].

B- Interaction de la Réforme de 2005 avec les autres textes régissant les ressources naturelles

Nous allons commencer par étudier les impacts de la réforme de 2005 sur la gestion des ressources naturelles renouvelables (1), nous étudierons ensuite les impacts de la réforme sur les autres textes régissant les ressources naturelles tels que le droit forestier et les textes sur les Aires protégés (2).

1- Interaction de la Réforme avec le droit régissant la gestion des ressources naturelles renouvelables

Comme nous l'avons déjà brièvement évoqué, la Loi N°96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables ou Loi GELOSE et le Décret n° 98-610 du 13 août 1998, réglementant la mise en œuvre de la Sécurisation Foncière Relative pris en application de la Loi GELOSE ont été adoptés afin de permettre la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables.

Ainsi, sous certaines conditions, notamment l'obtention de l'agrément de l'autorité administrative compétente ainsi que le respect des prescriptions et des règles d'exploitation

[79] *Op.cit*. RAKOTOMANANA, Tsilavo, 2010

définies dans le contrat de gestion, la communauté de base peut bénéficier de la gestion, de l'accès, de la conservation, de l'exploitation et de la valorisation des ressources objet du transfert de gestion pendant une période prédéterminée.

D'après l' Exposé des motifs de la Loi GELOSE: « *Les doctrines s'accordent sur la nécessité de responsabiliser et de faire participer les populations à la gestion directe de certaines ressources naturelles afin d'assurer l'équilibre entre l'utilisation de ces ressources et les capacités de régénération des écosystèmes base de la pérennisation des activités de développement*».Cette Loi a donc pour objet de permettre le transfert à la population rurale, la gestion de certaines ressources renouvelables par le biais d'un contrat entre l'Etat, la Collectivité territoriale et la communauté de base. Ainsi la communauté de base peut demander à ce qu'on lui transfère certaines compétences. Ce transfert de compétence se justifie par le fait que la communauté est la plus à même de connaître, et par conséquent, apte à gérer les ressources dont elle dépend partiellement ou entièrement. Pour un certain nombre de spécialistes, les dispositions de la Loi GELOSE ont été les premières dispositions à ouvrir la porte à des nouveaux processus de gestion de la terre et des ressources naturelles, qui incluent non seulement les acteurs publics centraux et locaux, mais aussi les acteurs communautaires ; le *fokonolona* y tient une place importante et les pratiques de maîtrise foncière des populations locales sont également reconnues par ce textes.

Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'Article 1 du Décret n° 98-610 du 13 août 1998, réglementant la mise en œuvre de la Sécurisation Foncière Relative (SFR) : « *En application de la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996, relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, la sécurisation foncière relative, dénommée SFR par la suite, est définie comme une procédure consistant en la délimitation du terroir d'une communauté locale de base bénéficiaire de la gestion de ressources naturelles renouvelables ainsi qu'au constat des occupations comprises dans le terroir ».* En outre, en vertu de l'Article 2 du même Décret : la sécurisation foncière relative *consiste uniquement dans le droit de jouissance des occupants et peut constituer une étape vers l'immatriculation foncière.*

Ainsi, en application de ces dispositions, la procédure SFR permet donc de constater le droit de jouissance des occupants. Ces derniers peuvent ensuite demander l'immatriculation de ses parcelles qui seront alors soustraites du régime SFR en vertu de l'Article 15 du Décret.

Le texte foncier et domanial de 2005 n'a pas expressément fait mention de la place de la sécurisation foncière relative dans le nouveau contexte juridique. En l'absence de dispositions contraires empêchant la mise en œuvre du dispositif, nous pouvons en déduire que ce dernier peut continuer à s'appliquer[80]. Il faut toutefois souligner le fait que si ce dispositif peut continuer à s'appliquer, il ne s'applique plus dans les mêmes conditions foncières et notamment sur l'analyse du titre foncier. En effet, dans le cadre du processus GELOSE et SFR, tous les terrains non titrés étaient présumés domaine privé de l'Etat mais depuis la mise en place de la réforme foncière de 2005, la présomption de domanialité a été supprimée.

Ensuite, en l'absence de dispositions contraires, il semble qu'il est désormais possible, dans le cadre du processus GELOSE et SFR de s'appuyer sur la gestion foncière décentralisée, à base de certificat, pour stabiliser les droits des occupants de la zone de gestion transférée. Ainsi, en application des dispositions des textes découlant de la réforme foncière et domaniale de 2005, les occupants de la zone en question ont désormais le choix entre la procédure fondée sur l'immatriculation et celle de la certification pour sécuriser leurs droits d'occupation.

2- Interaction de la Réforme de 2005avec le droit forestier et les textes régissant les Aires protégés

2-1 Le droit forestier

Il est légitime de se poser la question de savoir si la disparition du principe de présomption de domanialité ne remet pas en cause les moyens de l'Etat de contrôler les ressources forestières.

En effet, les textes régissant le droit forestier, à savoir la Loi N° 97-017 du 18 Août 1997 portant révision de la législation forestière et qui repose largement sur un texte colonial, le Décret du 25 Janvier 1930, nous montrent qu'en matière de contrôle des ressources forestières, l'Etat dispose d'un immense pouvoir de contrôle fondé sur le droit domanial. Dorénavant, l'Article 1 du Décret de 1930, selon lequel : « *Les forêts dépendent du domaine de l'Etat de la colonie, des communes et autres établissements publics sont inaliénables et imprescriptibles…* » doit donc se lire comme applicable aux seules forêts situées sur des terrains dont l'Etat ou les autres acteurs publics sont propriétaires légalement. En d'autres

[80] ROCHEGUDE Alain, « La réforme foncière à Madagascar : Relire le droit de propriété sur la terre » in *Cahiers d'anthropologie du droit 2007-2008*, LAJP Université Paris 1, Karthala p. 244

termes, il ne s'applique qu'aux terrains correspondant à la définition du domaine privé telle qu'en dispose l'Article 18 de la Loi de 2005.

Toutefois, il ne faut pas en déduire que la réforme foncière remet en cause l'essence des textes régissant le droit forestier. Ces textes tendent à assurer la conservation et l'exploitation des ressources forestières et la réforme du droit foncier ne constitue pas une entrave à ces objectifs. Le point de vue du Professeur Rochegude à ce sujet semble pertinent. Selon ce dernier : *« Sécuriser un usager du foncier est assurément une manière de lui permettre d'améliorer sa parcelle et donc, de limiter la tentation de défricher toujours plus … La stabilisation progressive des parcellaires exploités devrait donc contribuer à une meilleure gestion des massifs forestiers et autres zones protégées »*[81].

2-2 Les textes régissant les Aires protégés

Il nous paraît important de souligner que l'année 2005 a également été marquée par l'adoption du Décret n° 2005-013 organisant l'application de la Loi n°2001-005 du 11 Février 2003 portant Code de gestion des aires protégées. La Loi portant refonte du Code de gestion des Aires Protégées a par la suite été adoptée le 17 Novembre 2008.

Il est utile de rappeler les dispositions de l'Article 38 de la Loi 2005-31 : *« Dans la mise en œuvre des dispositions de la présente loi, il doit être tenu compte des aires qui en sont exclues parce que soumises à un dispositif juridique particulier. Il s'agit notamment :*

- *des terrains constitutifs de zones réservées pour des projets d'investissement ;*
- *des terrains qui relèvent du domaine d'application de la législation relative aux Aires protégées ;*
- *des terrains qui servent de support à la mise en application de conventions signées dans le cadre de la législation sur la gestion des ressources naturelles ;*
- *des terrains qui sont juridiquement définis comme relevant de l'application du droit forestier des terrains qui sont constitués en espaces protégés en application d'une convention internationale ratifiée par la République de Madagascar ».*

[81] ROCHEGUDE Alain, « La réforme foncière à Madagascar : Relire le droit de propriété sur la terre » in *Cahiers d'anthropologie du droit 2007-2008*, LAJP Université Paris 1, Karthala p. 242

L'adoption de nouveaux textes était par la suite nécessaire afin de mettre en cohérence le nouveau système de droit foncier et le régime des aires à statut particulier régi par le Code des Aires protégées. Les dispositions des textes relatifs à la gestion des aires protégés fixent notamment les modalités de création ainsi que les principes et les modalités de gestion des Aires protégés.

Plus récemment, le 27 Juin 2013, un protocole de collaboration a été signé entre la Direction Générale des Services Fonciers (DGSF) et la Direction des services forestiers. Ce protocole permet de procéder à la sécurisation de plus de quatre-vingt-dix Aires protégées. La délimitation des Aires concernées doit permettre d'anticiper d'éventuels litiges fonciers en empêchant toutes nouvelles demandes de titres ou de certificats fonciers après les opérations de sécurisation. De plus, tout en préservant la biodiversité du pays, ces opérations permettent également d'instaurer un climat de confiance pour les investisseurs. En effet, au sein de certaines Aires protégées, il y a des espaces réservés à l'investissement privé et notamment aux activités touristiques.

En conclusion de ce paragraphe, il convient de rappeler que les liens du droit foncier avec ces branches du droit citées plus haut constituent des enjeux considérables qui ne doivent en aucun cas être sous-estimé. Depuis la mise en place de la réforme, ces enjeux sont encore plus déterminants pour les communes qui ont des ressources minières ou forestières importantes sur leur territoire. C'est notamment le cas dans la région du *Lac Alaotra* où une superficie importante de zones forestières se trouve dans les communes environnantes.

En effet, si la commune dispose de ressources importantes sur son territoire et qu'elle arrive à maîtriser la gestion des zones forestières et minières dans le cadre des activités du guichet foncier, cela contribuerait à propulser l'économie locale.

Outre l'interaction de la gestion des ressources naturelles avec le droit du sol, ce dernier ne peut pas non plus être appréhendé sans tenir compte des interactions qu'il peut avoir avec le droit des investissements.

Paragraphe II- Les impacts de la Réforme foncière de 2005 sur le droit des investissements

La Loi N°2007-036 du 14 Janvier 2008 sur les investissements à Madagascar (A) a largement modifié les conditions d'accès au sol pour les investisseurs. Il convient donc au préalable d'analyser cette Loi. Nous déterminerons ensuite les enjeux et les conséquences de l'interaction entre le droit des investissements et le droit du sol (B).

A- La Loi N°2007-036 du 14 Janvier 2008 sur les investissements à Madagascar

Antérieurement, c'était la Loi n° 2003-28 du 27 Août 2003 qui régissait la situation des investisseurs étrangers. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi n° 2003-28, les conditions d'accès au sol pour ces derniers ont nettement évolué. La Loi n° 2003-28 posait néanmoins des conditions strictes relatives au montant et au secteur d'activité du projet qui étaient fort décourageantes pour les investisseurs. Elle exigeait notamment que le projet d'investissement soit réalisé dans un délai relativement court et la non-réalisation du programme du fait de l'acquéreur, dans les délais impartis par l'autorisation, entraînait la déchéance systématique du droit de propriété. Ce qui emportait retour de plein droit de l'immeuble à l'Etat.

C'est dans ce contexte que la Loi N°2007-036 modifiant les conditions d'accès des investisseurs étrangers à la terre a été adoptée le 14 Janvier 2008.

D'après l'Exposé des motifs de la Loi N°2007-036, son objectif est de « *fournir un environnement incitatif, pratique, transparent et d'avant-garde pour toutes les activités d'investissement à Madagascar* ».

L'initiative de revoir les textes couvrant les investissements fait suite à l'insistance des partenaires financiers et sociaux, et plus particulièrement du Fonds monétaire international (FMI). La Loi n° 2007-036 du 14 Janvier 2008 a été élaborée dans le but d'instaurer un cadre incitatif à la réalisation d'investissements privés à Madagascar. Aucune catégorie d'investisseurs n'est particulièrement privilégiée, que ce soit les investisseurs nationaux ou étrangers, et qu'ils soient déjà établis à Madagascar ou non.

Le législateur, en élaborant cette loi, a bien compris la nécessité de simplifier les procédures administratives, de renforcer la compétitivité des sociétés installées à Madagascar et surtout d'améliorer l'accès au foncier pour les sociétés de droit malgache, qu'elles soient contrôlées ou non par des intérêts étrangers. Cette Loi consacre donc tout son chapitre V à la mise à disposition de terrains aux investisseurs et aux projets.

En vertu des dispositions de l'Article 1 de la Loi n° 2007-036 du 14 Janvier 2008 sur les investissements à Madagascar :

« Au sens de la présente loi, on entend par :

1° « Investissement » : Ensemble des ressources financières, y compris entre autres les apports en capital, les avances en compte courant et les emprunts affectés à la réalisation d'un projet économique, qu'il soit infrastructurel, commercial, artisanal, de services, agricole, touristique ou industriel, ainsi que les produits réalisés par l'investissement de ces ressources et affectés à la réalisation d'un projet économique.

2° « Investisseurs » : Toute personne physique ou morale qui contribue en tout ou partie à l'investissement tel que défini ci-dessus ».

Ainsi, la catégorie « *investisseur* » est large et regroupe selon les dispositions de la Loi toute personne qui contribue à l'ensemble des ressources financières, *….qu'il soit infrastructurel, commercial, artisanal, de services, agricole, touristique ou industriel….* . Ainsi, même les paysans qui cultivent un terrain peuvent être considérés comme des investisseurs, et l'accès au sol pour ces derniers peut être permanent par l'acquisition d'un certificat foncier comme nous l'avons déjà brièvement évoqué.

Les étrangers, qu'ils soient personnes physiques ou morales, ne peuvent pas directement accéder à la propriété foncière et doivent au préalable accomplir les formalités prévues par la Loi sur les investissements. Pour une acquisition définitive du terrain, ils doivent créer une société de droit malgache, et l'entreprise sera immatriculée au nom de cette société. Ceci-dit, il semble que l'essentiel pour les étrangers est de pouvoir accéder au sol et non de devenir propriétaires ; la nouvelle Loi sur les investissements améliore donc la possibilité pour eux d'accéder à la terre, puisque les conditions strictes posées par la Loi 2003-28 du 27 Août 2003 ont nettement été allégées. Les investisseurs peuvent librement et sans autorisation

préalable contracter un bail emphytéotique d'une durée maximale de quatre-vingt-dix-neuf ans renouvelable ou recourir à des contrats de concession limités dans le temps.

Les sociétés de droit malgache dont la gestion est placée sous le contrôle d'étrangers ou d'organismes dépendant eux-mêmes d'étrangers doivent avoir obtenu une autorisation dite « *Autorisation d'acquisition foncière* » auprès de l'Economic Development Board of Madagascar ou l'EDBM[82], dont nous verrons le rôle capital, préalablement à la conclusion finale de tout acte translatif de propriété immobilière.

L'investisseur est garanti contre toute mesure de nationalisation, d'expropriation ou de réquisition, tant redoutée autrefois sauf pour cause d'utilité publique prévue par la loi. Dans ce cas exceptionnel, l'investisseur bénéficie néanmoins d'une indemnisation.

L'Economic Development Board qui est une institution-clé de la réforme du droit de l'investissement à Madagascar a été mis en place par la Loi N°2007-36 pour assurer l'instauration et le maintien d'un environnement des investissements favorable à Madagascar. L'EDBM joue un rôle stratégique et s'est vu confier différents missions et activités destinées à accompagner les investissements. Il a donc pour tâche de promouvoir, de faciliter et d'accélérer l'approbation de tous les projets d'investissement. Il reçoit, traite et délivre les différentes pièces administratives nécessaires aux investissements. Il est chargé, non seulement d'assister les investisseurs dans leurs démarches, de recenser et d'étudier les procédures administratives auxquelles sont assujetties les entreprises, mais aussi de proposer toute modification visant à l'abrogation, la simplification et la rationalisation des procédures.

En matière foncière, l'EDBM est chargé de délivrer les autorisations d'accès au sol appelés « *Autorisations d'Acquisitions Foncières* » aux investisseurs qui remplissent les conditions prévues par la Loi[83]. Il se charge également de la délivrance des permis de construire et des autorisations d'ouverture d'établissement lorsque ces autorisations sont requises par une règlementation particulière.

L'investisseur qui sollicite une acquisition foncière doit présenter l'activité qu'il projette et les

[82] Organisme autonome crée en Mai 2006. L'EDBM a été crée afin de faciliter la mise en œuvre des projets d'investissement ainsi que la promotion et le développement des investissements à Madagascar.
[83] Article 19 de la Loi.

motifs qui justifient l'acquisition de l'immeuble. Outre les autres pièces requises par l'administration pour appuyer une demande d'acquisition d'un immeuble, l'investisseur doit également fournir un certificat de situation juridique[84] de l'immeuble dont l'acquisition est envisagée, pour éviter d'éventuels conflits de propriété. Cette autorisation ne constitue pas un titre de propriété sur l'immeuble en question mais permet seulement aux parties de procéder aux formalités légalement prévues pour l'acquisition d'un immeuble. Le bien immobilier peut, dès lors, être librement cédé ou transféré. Si la cession ou le transfert ne peut pas se faire au profit de personnes de nationalité étrangère, les sociétés de droit malgache dont la gestion est placée sous le contrôle d'étrangers ou d'organismes dépendant eux-mêmes d'étrangers peuvent en revanche en bénéficier.

La Loi N°2007-36 apporte une solution aux problèmes de lenteur de l'administration qui constituent un obstacle majeur à l'investissement. L'EDBM doit veiller à ce que les autorisations, attestations, permis, etc……qui relèvent de sa compétence, soient délivrées dans un délai de vingt jours calendaires à compter de la réception des dossiers complets de demande, sauf si un délai spécifique est prévu par la Loi. En cas de réponse négative, celle-ci doit être notifiée dans le même délai sans quoi l'autorisation, le visa, le permis ou l'attestation sont réputés accordés. En effet, en vertu des dispositions de l'Article 10 de la Loi N°2007-36 : *« Sauf délai spécifique mentionné à la présente loi et sans préjudice des délais plus courts prévus, le cas échéant, par des textes spéciaux, l'EDBM veille à ce que les autorisations, visas, permis et attestations qui relèvent de sa compétence soient délivrés, dans un délai de vingt (20) jours calendaires à compter de la réception des dossiers complets de demande, ou qu'une réponse négative soit notifiée dans le même délai. A défaut, l'autorisation, le visa, le permis ou l'attestation sont réputés accordés, sans préjudice des sanctions encourues par l'agent responsable de la délivrance ».* Cette mesure oblige l'administration à être vigilante en matière de délai et à répondre au plus vite aux demandes d'autorisation sans quoi elles sont réputées être délivrées à l'investisseur quand bien même les conditions ne seraient pas complètement remplies.

Pour inciter les investisseurs à réaliser leur projet dans les meilleurs délais et à respecter les conditions posées, la Loi a prévu la possibilité de retrait de l'autorisation dans le cas où le projet n'est pas réalisé dans un délai de six mois à compter de l'émission du titre de propriété.

[84]Ce Certificat de situation juridique permet de savoir si l'immeuble est déjà immatriculé ou cadastré

L'investisseur peut néanmoins présenter des observations écrites, et selon le cas, un délai de régularisation n'excédant pas trois mois pourra être accordé. En vertu de l'Article 20 de la Loi 2007-36, la réalisation du projet s'entend, selon le cas « *du démarrage effectif de l'activité, de l'engagement des travaux de construction……ou de l'accomplissement des procédures administratives, financières ou commerciales nécessaires au lancement de l'activité* ».

Concernant les conséquences du retrait de l'autorisation foncière, la Loi dispose dans le même Article cité ci-dessus que : «*Le retrait de l'autorisation d'acquisition foncière emporte de plein droit annulation du droit de propriété et transfert de l'immeuble et des aménagements dont il a bénéficié au domaine privé de l'Etat, sans indemnisation d'aucune sorte. Les installations, équipements industriels, machines demeurent toutefois la propriété de l'investisseur qui est tenu, sauf accord contraire, de les récupérer. Il en est de même des biens appartenant à des tiers, et notamment à des institutions de crédit-bail*».

Un étranger qui ne répond pas aux trois conditions prévues par la Loi peut obtenir un terrain sous la forme d'un contrat de bail emphytéotique. La Loi n°96-016 du 13 août 1996 sur le bail emphytéotique, modifiant l'Ordonnance n°62-024 du 27 septembre 1962, prévoit une durée de bail comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans.

Ce bail est renouvelable par accord tacite. Il faut toutefois savoir que ce type de contrat comporte un risque, certes faible mais latent. En effet, en cas de décès du bailleur, il est possible que les descendants cherchent à remettre en cause la valeur juridique du contrat de bail et demandent son annulation. Le risque est d'autant plus présent quand d'une part, le terrain a pris de la valeur et que d'autre part, la justice à Madagascar souffre de corruption. Il faut noter que le contrat de bail emphytéotique repose sur la théorie de l'accession, selon laquelle tout investissement sur un terrain loué revient au propriétaire du fonds lorsque le bail se termine.

Après avoir analysé les dispositions régissant les investissements à Madagascar, voyons maintenant les interactions qui pourraient exister entre celles-ci et le droit du sol.

B- Interaction de la Réforme de 2005 avec le droit des investissements

La sécurisation des droits fonciers et l'ouverture des terres aux capitaux étrangers ne sont pas deux enjeux incompatibles et doivent même être considérées comme complémentaires dans la mesure où elles peuvent tous les deux contribuer au développement local et national.

Comme nous l'avons analysé plus haut, il semble que depuis 2005, le cadre législatif relatif au foncier soit beaucoup plus favorable aux investisseurs, tant nationaux qu'étrangers.

Outre la Réforme de 2005 qui a permis d'apporter plus de sécurité aux usagers, la Loi N°2007-36 tant attendue par les opérateurs économiques locaux et étrangers répond aux besoins de sécurité et de rapidité exigés par les investisseurs. Cette nouvelle Loi sur les investissements a manifestement contribué à l'amélioration des conditions d'accès au sol pour les investisseurs nationaux et étrangers En ce qui nous intéresse, elle simplifie la procédure permettant aux investisseurs, et particulièrement aux investisseurs étrangers, d'accéder à la propriété foncière. Selon le journaliste Doda ANDRIANANTENAINA, cette Loi « *constitue l'un des outils de choc du gouvernement, dans le cadre de l'appel aux investisseurs* »[85].

Il est important de souligner que la question de l'accès aux terres pour les étrangers a toujours été un sujet sensible. *L'affaire Daewoo*[86] a notamment fait couler beaucoup d'encre. Un Collectif pour la défense des terres malgaches[87] s'est formé depuis cette affaire dans l'objectif de rendre plus transparent les contrats de location, de concession de terre aux firmes et grosses sociétés agricoles et minières étrangères.

Ainsi, il semble pertinent de préciser qu'il est impératif d'évaluer au cas par cas l'impact des investissements à grande échelle sur l'économie et le développement réel du pays. Il faut veiller à ce que ces projets n'empiètent pas sur la souveraineté nationale : « *Afin que les pays concernés tirent profit de ces investissements massifs, il convient d'une part de sécuriser les*

---

[85] ANDRIANANTENAINA Doda, « Une Loi pour attirer les investisseurs », Article paru dans L'Express de Madagascar, 20 Décembre 2007

[86] Le Président de l'époque avait projeté d'octroyer 1,3 millions d'Ha de terrains exploitables à des investisseurs Sud-Coréens. Ce projet a été abandonné suite à la polémique qu'il a suscitée.

[87] Le collectif pour la défense des terres malgaches – TANY est une Association (loi 1901) qui regroupe des individus d'origine malgache déterminés à unir leurs forces et à travailler ensemble pour s'opposer à la spoliation des citoyens et paysans malgaches de leurs terres. Cette association vise donc à rassembler sans discrimination tous les malgaches prêts à s'investir pour la réalisation de cet objectif.

droits des populations rurales et d'autre part de réguler les contrats passés entre l'exécutif de ces pays et les investisseurs (entreprises ou États)»[88].Pour encadrer ces grands projets d'investissement, il apparait important de mettre en place pour chaque pays concerné une « *Charte de qualité* », afin de déterminer l'ensemble des droits et obligations des bénéficiaires.[89]

Dans la politique foncière comme dans la politique d'exploitation des ressources naturelles, comme l'explique Tsilavo Rakotomanana dans son mémoire : « *Il faut élaborer des stratégies pour exploiter au mieux ces richesses en maximisant la valeur des bénéfices réinvestis localement, en créant des relations avec les entreprises implantées, en profitant du transfert de technologie, en provoquant la création d'emplois, etc. Il faut instaurer un système du gagnant-gagnant pour que chacun y trouve son comptes, et pour éviter que les ressources soient bradées. Il est vrai que Madagascar a besoin des investisseurs étrangers, mais les gouvernants se doivent de protéger les intérêts de l'Etat et de la population*»[90].

En conclusion de ce Titre I, nous pouvons dire que jusqu'ici, notre travail d'analyse nous a permis de mieux situer le contexte juridique et par conséquent de comprendre le bien fondé de l'adoption de nouveaux textes en matière domaniale et foncière. Ce travail nous a par ailleurs permis de mettre en évidence les innovations majeures apportées par la réforme de 2005 :

- la suppression de la présomption de domanialité,
- la possibilité de faire une demande de certificat foncier pour sécuriser les droits sur la terre et principalement pour la sécurisation des droits de propriété coutumiers,
- la décentralisation de la gestion foncière que nous étudierons de manière plus approfondie dans la deuxième partie de cette thèse.

Par ailleurs, notre travail d'analyse nous a également permis de mettre en avant les impacts de la réforme de 2005 sur des disciplines étroitement liées au droit du sol.

---

[88] Conseil Supérieur du Notariat, *Le droit au service de la paix, Sécuriser les droits fonciers des personnes les plus démunies*, Dossier de presse, 2009

[89] *Ibid.* Conseil Supérieur du Notariat, *Le droit au service de la paix, Sécuriser les droits fonciers des personnes les plus démunies*, Dossier de presse, 2009

[90] RAKOTOMANANA Tsilavo, *Encadrement juridique et formalisation des investissements miniers à Madagascar,* Mémoire soutenu en vue de l'obtention du diplôme de Master 2 Mention droit comparé Spécialité Recherche Droits Africains, Université Paris I, 2010

Après avoir mis en exergue les innovations apportées par la réforme de 2005, nous allons maintenant étudier les impacts réels de cet aménagement du droit du sol, non seulement sur le plan juridique mais aussi sur les plans économique, politique et social.

Titre II : Une réforme largement positive

En sociologie juridique : *« la règle de droit séparée de son application n'étant plus qu'une forme vide…»*, [91]il est donc très important de voir dans quelles mesures ces textes auront la chance de recevoir application et de produire les effets escomptés. Dans cette optique, il ne faut pas perdre de vue l'idée selon laquelle, des règles de droit en avance sur l'état économique et social des sujets de droits demeureront ineffectives. Il existe même des situations où l'autorité de la chose jugée ne permet pas d'asseoir la sécurité juridique. En effet, certaines décisions de justice restent inappliquées suite à une résistance sociale : « *Il arrive que les sujets de droit ne réussissent pas à récupérer leurs terrains, bien qu'ils aient eu gain de cause devant les tribunaux et bien qu'ils agissent en vertu de décisions de justice régulières… Il est même des situations où la décision de la communauté villageoise prime celle des tribunaux* »[92].

D'après les auteurs, J-P Colin, P-Y Le Meur et E Léonard, les réformes foncières mises en place depuis une quinzaine d'années doivent être analysées à trois niveaux :

- la neutralité dans la mise en place,
- l'application et l'impact au plan local et social,
- la formalisation au niveau des Etats.[93]

Cet ouvrage évoque également des cas de difficulté à mettre en œuvre les politiques foncières ainsi que l'existence de fossé entre les textes et la pratique sur le terrain.

De manière générale, un grand nombre d'auteurs s'accordent à dire que la sécurisation foncière constitue l'un des piliers principaux du développement. Selon Jean-Pierre Ferret du Conseil supérieur du notariat en France : « *La sécurité juridique des droits détenus sur la terre est un pilier du développement sous tous ses aspects : humains, car les usagers peuvent,*

[91] CARBONNIER Jean, « La méthode sociologique dans les études de droit contemporain » in *Méthode sociologique et Droit*, Colloque de Strasbourg, 1956, p.191 et s.
[92]RARIJAONA René, Le concept de propriété en Droit Foncier de Madagascar ; Paris, Université de Madagascar/ Cujas, 1967, coll. Etudes malgaches
[93]COLIN, J-P. et al, *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers: Du cadre légal aux pratiques locales,* 2010

lorsque les droits sur la terre sont clarifiés, quitter leurs terres sans la crainte d'un impossible retour. Economique, ensuite car la sécurisation réduit le risque juridique pour les entreprises souhaitant acquérir des terrains aux fins de se développer dans un pays. Ecologique, enfin car la sécurité apportée par les titres de propriété permet l'exploitation durable des terres, dans un souci de valorisation et de préservation…cette démarche répond au souci de conforter les citoyens dans leurs droits afin qu'ils mènent une vie en paix, ce qui est la vocation première du notariat »[94].

Dans notre démarche, nous commencerons par analyser les apports concrets de cette réforme sur le plan juridique et social (Chapitre 1). Nous poursuivrons ensuite notre analyse en observant les effets positifs de cette réforme sur l'économie du pays en nous référant notamment aux critères *Doing Business* [95](Chapitre 2).

[94]Conseil Supérieur du Notariat, *Le droit au service de la paix, Sécuriser les droits fonciers des personnes les plus démunies*, Dossier de presse, 2009
[95] Rapports élaborés par des services de la Banque mondiale depuis 2003

CHAPITRE I - LES EFFETS POSITIFS ATTENDUS ET CONSTATES SUR LES PLANS JURIDIQUE ET SOCIAL

Cette réforme a eu sans conteste des effets positifs sur le plan juridique. C'est ce que nous allons analyser dans un premier temps (Section 1). Nous étudierons dans un second temps, les apports de la réforme sur le plan politique et social (Section 2).

Section 1 : La pertinence de la réforme sur le plan juridique

L'analyse de l'évolution du droit foncier à Madagascar a fait apparaître les principaux enjeux juridiques en matière de sécurisation foncière. Il reste néanmoins d'autres enjeux qui n'ont pas encore été soulevés ou qui n'ont pas encore suffisamment été approfondis. Il convient alors de les analyser de manière plus détaillée (Paragraphe1). Nous verrons ensuite, dans quelle mesure la réforme foncière répond aux effets escomptés sur le plan juridique (Paragraphe 2).

Paragraphe I- D'autres points importants à relever sur le plan juridique

En premier lieu, la démarche de sécurisation des droits d'occupation ne prend toute son sens que si la sécurisation des transactions foncières est également assurée. Dans la mesure où les conflits fonciers surviennent généralement lors de la vente, de l'échange, ou lors d'un prêt de terrain…etc., la garantie de l'accès au sol repose largement sur la sécurisation de ces transactions.

En matière de sécurisation foncière, il est tout d'abord essentiel de souligner l'importance de la publicité. Celle-ci est déterminante tant pour les droits réels principaux, à savoir, la propriété, l'usufruit, le bail emphytéotique…etc. que pour les opérations telles que les mutations. En effet, la publicité fait présumer la connaissance, par tous, du droit publié, et conforte par conséquent l'opposabilité de ce droit. La publicité en matière de droits réels principaux vise notamment à protéger le crédit hypothécaire. En effet, le créancier

hypothécaire doit être sûr qu'il traite avec le véritable propriétaire.

La publicité est par ailleurs nécessaire car, en cas de conflit, le droit publié en premier l'emporte sur le second : « *Cette opposabilité, indifférente dans la plupart des cas, devient essentielle lorsqu'il existe un conflit entre deux personnes, étrangères l'une à l'autre, qui prétendent avoir des droits inconciliables sur la même chose : l'emporte celle qui a publié la première* »[96]. La publicité constitue donc un instrument essentiel de la sécurité des transactions. Or, faute de reconnaissance juridique des droits fonciers non écrits, il est impossible de procéder à la publicité. Tout cela conforte la nécessité de la mise en place de la réforme foncière comme nous aurons l'occasion de l'approfondir dans le deuxième paragraphe.

En second lieu, il faut également savoir que les transactions foncières ne se limitent pas aux contrats de vente. Les contrats de location de terrains doivent également être sécurisés puisque parfois l'accès à la terre pour les investisseurs se fait par le biais de contrats de location. L'investisseur peut même rencontrer des difficultés lorsque le propriétaire du terrain est un héritier et que l'opération de succession se passe mal. La sécurisation contractuelle renvoie aux conditions de renforcement des termes des contrats de faire-valoir pour le propriétaire. Le fait de faciliter les transactions est la contrepartie nécessaire à la reconnaissance des droits existants. L'établissement de règles claires en matière de transactions foncières et notamment l'ouverture d'une procédure d'enregistrement formel des transferts, semble être la solution pour éviter l'insécurité liée à la multiplication de transactions informelles.

Par ailleurs, il faut savoir qu'à Madagascar les problèmes de mutation touchent presque tous les propriétaires, et plus particulièrement en milieu urbain. Certains ménages occupent pendant des années une propriété ayant appartenu à leurs ancêtres sans avoir procédé à la mutation. Cette situation risque de devenir gênante faute de confirmation de leurs droits réels si un jour ils se décident d'investir sur le terrain en question ou de conclure un bail emphytéotique avec des investisseurs. Dans la même perspective, l'accès au crédit pour ces derniers peut être compromis faute de titres de propriété ou de certificat foncier. A ce sujet, la

[96] MALAURIE Philippe et al. *Les sûretés, La publicité foncière*, Defrénois, 2004

Solidarité pour les Intervenants sur le foncier ou SIF [97] a entamé des campagnes de sensibilisation et d'information ainsi que des Journées portes ouvertes, pour inciter la population à faire le nécessaire pour protéger ses droits en matière foncière.

La formalisation par écrit des transactions foncières devient une nécessité pour pallier l'obscurité des normes et des règles coutumières régissant les conventions. Elle permet en outre de clarifier les ambiguïtés sur l'objet, les conditions et les termes du contrat. Cette incertitude se focalise notamment sur les questions des droits effectivement accordés dans les transactions. Une régulation explicite et une visibilité des nouvelles formes de circulation des droits fonciers avantagent tant l'investisseur, le cédant que la banque ou les prêteurs de fonds.

La sécurisation des transactions passe par une validation au niveau local et au niveau étatique. Au niveau local, les autorités locales doivent attester que l'individu ou le groupe qui veut céder le terrain détiennent bien des droits sur ce dernier et qu'ils sont bien habilités à opérer la cession. En première ligne, la validation des transactions formalisées ne peut se faire que par l'administration de proximité, celles que les populations écoutent, reconnaissent, et respectent. A ce niveau toujours, l'accord collectif des ayants-droits doit être explicite pour éviter une éventuelle spoliation et une remise en cause ultérieure par certains de ces derniers. Quand la vente s'est faite à l'insu ou sans le consentement des autorités coutumières et des autres membres de la famille, cela constitue une grande source d'insécurité dans la mesure où le risque de contestation ultérieure est important. La vente de terrains engage le groupe familial dans une transaction définitive et appelle donc une procédure rigoureuse d'approbation du groupe ou une validation de la transaction par une autorité légale.

L'intervention de l'Etat et l'enregistrement du contrat ne sont pas indispensables mais sont vivement recommandés. Sous certaines conditions, l'intervention publique est nécessaire pour contribuer à une meilleure sécurisation des transactions. Elle permet de réduire la distance entre les pratiques réelles et la légalité formelle des réglementations, en offrant un cadre juridique de sécurisation des transactions passées entre les différents acteurs. J. Attali semble du même avis puisque selon lui : « *Le marché sans les institutions, c'est la jungle* »[98].

[97] Société civile ayant pour objet de faciliter l'accès à la propriété foncière à Madagascar
[98] J. Attali in LE ROY E., KARSENTY A., BERTRAND A., La sécurisation foncière en Afrique ; pour une gestion viable des ressources renouvelables, Paris, Karthala, 1996

L'important c'est de déterminer quand, comment et à quelles conditions l'Etat doit intervenir pour favoriser la visibilité et la régulation des transactions.

La procédure de validation peut varier d'un Etat à un autre, l'essentiel est que les procédures soient légales et qu'elles assurent une validation intrinsèque pour éviter toute remise en cause. La formalisation des transactions doit se faire à un rythme adapté aux demandes et aux attentes, et en fonction de la situation de chaque région. Le contenu du contrat doit être clair et suffisamment précis pour refléter réellement les termes de l'accord. La clarté et la transparence des transactions ôtent aux cédants la possibilité de manipuler et de profiter de l'ambiguïté et de l'incertitude, pour les imposer aux demandeurs de terres. Cependant, le souci de formaliser ne doit pas aller à l'encontre de la souplesse des arrangements institutionnels.

Aussi, l'excès de formalisme risque de créer d'autres rigidités qui s'opposeraient aux nécessaires adaptations des règles foncières. De surcroît, un excès pourrait susciter la réticence des ayants-droits qui risquent de s'engager dans un contrat écrit. Il n'est pas non plus nécessaire de déterminer à l'avance par la loi le contenu précis de ces contrats. Cela laissera une large gamme de possibilités portant sur tout ou partie des droits existants. Une telle démarche permet d'autoriser des formes variées de transactions. Ce qui est envisageable en revanche c'est de mettre en place un modèle sur le contenu des contrats. Ce modèle standard devrait préciser les mentions indispensables, tout en laissant aux acteurs la liberté de définir les arrangements qu'ils passent entre eux. La loi doit laisser une place pour les clauses spécifiques. Ces dernières doivent être négociées librement entre les parties et être l'expression de leurs souhaits propres.

La mise en place d'un contrat-modèle aurait pour but de faciliter la rédaction du contrat ainsi que d'obliger les parties à clarifier leur choix[99]. Le contrat devrait laisser apparaître clairement si leur choix s'est porté sur une vente au sens propre, sur une location ou une cession au vivant de droits d'exploitation…etc. Enfin, le contrat permet de garantir que les clauses essentielles telles que la durée de la transaction, les modalités et les conditions de renégociation aient été explicites entre les parties étant mentionnées dans le contrat. L'existence de ces contrats-types a pour but de ne pas rigidifier les pratiques en les enfermant

[99]MATHIEU Paul et al. *Sécuriser les transactions foncières dans l'ouest du Burkina Faso*, Dossier no. 117, IIED, Londres, 2003

dans une catégorie de cadres classiques et laisse une grande marge de manœuvre aux acteurs. Pour chaque type d'opération, la loi peut proposer un ou plusieurs modèles de contrat. Ainsi en matière de cession, elle peut notamment proposer une gamme d'options telles que l'aliénation[100], la cession de droits d'exploitation au vivant[101], la cession des arbres sans transfert de fonds…etc. Une diversité suffisante est nécessaire pour que les acteurs trouvent la forme qui leur convient le mieux.

Dans un souci de sécurité, les procédures doivent être détaillées avec soin afin que le contrat puisse avoir une valeur et servir de preuve du droit. Les clauses du contrat doivent être conformes au contenu négocié de la transaction. Elles doivent également être suffisamment précises et être dépourvues de toute ambiguïté, le caractère implicite de certaines clauses étant généralement source de désaccords et de litiges. Sur ce point, il nous paraît important de préciser que le recours aux notaires n'est pas systématisé en milieu rural. Selon Sylvio Rajaonason, le Secrétaire Général de la Chambre nationale du notariat malgache : « *Les gens ignorent notre raison d'être. Certains sont freinés par le tarif d'un notaire qui dépend de la nature du service…* »[102]. En réalité, le véritable problème est que les notaires sont largement absents du terrain.

L'Etat et l'Administration peuvent apporter leur soutien à plusieurs niveaux quand les conditions sociales locales les autorisent à le faire[103]. En premier lieu, ils peuvent diffuser et faciliter l'information, les conditions incitatives et les moyens permettant aux acteurs de formaliser leurs transactions foncières. L'Etat devrait diffuser le message selon lequel la formalisation écrite simplifiée des transactions foncières sous l'égide et le contrôle des administrations locales est de nos jours une pratique permise et officiellement soutenue dans le but de limiter les conflits, notamment en matière de vente, de location et de transferts de droits contre paiement, si l'un ou les deux acteurs d'une transaction le souhaitent.[104]

---

[100] Ce sont les droits d'appropriation qui sont cédés et la terre sort du patrimoine lignager du groupe cédant.

[101] Cession sans aliénation de fonds et les droits acquis ne sont ni transmissibles aux héritiers, ni cessibles aux tiers.

[102] Propos recueillis par Michella RAHARISOA, « *Service juridique, Le notariat reste méconnu » in* L'express de Madagascar, 7 Novembre 2011

[103] MATHIEU Paul et al. *Sécuriser les transactions foncières dans l'ouest du Burkina Faso*, Dossier no. 117, IIED, Londres, 2003

[104]AUBERT, S et al, *Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée*, *Le cas de Miadanandriana* CIRAD, ONG MARDI, Commune rurale Miadanandriana, Université d'Antananarivo, CNA SEA- Réunion

L'Administration, sans exiger une forme particulière de formalisation, pourrait poser les éléments de base de la normalisation. Elle pourrait proposer un modèle auquel les accords formalisés doivent plus ou moins se conformer. Enfin, elle pourrait jouer un rôle de régulation en faisant en sorte que les transactions plus ou moins conformes au modèle de base soient encouragées et effectivement sécurisées, et que les transactions ambiguës, non formalisées ou dissimulées soient pénalisées en cas de litige.

La capacité administrative en matière de gestion de l'information écrite devrait également être renforcée, notamment en donnant aux usagers la possibilité de vérifier les transactions écrites et d'en conserver les traces écrites.

Les ventes sont généralement matérialisées par un écrit qui existe sous diverses formes. La forme la plus utilisée est la vente avec reçus locaux appelés communément « *petits papiers* ». Les reçus locaux désignent l'acte établi entre le « vendeur » et « l'acheteur ». Souvent, ces actes ne sont, ni visés, ni enregistrés par l'autorité publique. On y trouve généralement, l'identité des acteurs, la superficie concernée, les droits concédés, la localisation de la parcelle, le montant de la transaction, l'identité des témoins, les signatures des acteurs et des témoins, et la date d'établissement…etc. Les ventes avec un acte enregistré par l'autorité publique se pratiquent également. L'acte de vente est ici attesté par l'autorité publique. Il consacre dans les faits un transfert total de droits du vendeur à l'acheteur qui peut ainsi entreprendre librement toute activité sur la parcelle concernée. Il faut néanmoins savoir que cette certification est strictement formelle et ne saurait en aucun cas constituer, une authentification de la légalité de l'acte.

Pour conclure ce paragraphe, il convient de préciser que l'acte sous seing privé ne constitue pas un titre officiel en sus du titre ou du certificat foncier quand bien même il aurait une force probante en cas de conflits relatifs à des immeubles non immatriculés. « *Le tribunal donnera gain de cause à celui dont la propriété est la plus vraisemblable, mais cette reconnaissance n'aura que l'autorité relative de la chose jugée… le jugement rendu ne permettra pas d'obtenir un titre officiel de propriété…* »[105]. Dans le meilleur des cas, il pourra juste être reconnu comme un commencement de preuve par écrit. Ainsi, à l'heure de la reconnaissance

[105] AUBERT, S et al, *Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée*, *Le cas de Miadanandriana* CIRAD, ONG MARDI, Commune rurale Miadanandriana, Université d'Antananarivo, CNA SEA- Réunion

de la propriété foncière privée non titrée, il faut inciter les gens qui ont occupé un terrain pendant des années, sans avoir formalisé leurs droits, à les faire reconnaître.

Paragraphe II- Une réforme répondant aux effets escomptés sur le plan juridique

De manière générale, cette réforme du droit domanial et du droit foncier a permis d'unifier et de mettre fin à un système complexe qui avait montré ses limites. Aussi, concernant l'objectif de sécurisation foncière, la réforme a permis une reconnaissance des droits d'occupation et de jouissance comme une forme de propriété, sous réserve de certaines conditions qui ont été examinées plus haut.

La procédure de certification a un certain nombre d'avantages qu'il convient de préciser.

En premier lieu, elle permet de faire reconnaître d'une part, les droits fonciers non écrits, sous réserve de remplir les conditions requises et d'autre part, les droits fonciers fondés inscrits dans des *petits papiers* et dont les limites ont été évoquées. Cette réforme a donc comme mérite d'avoir fait évoluer les textes de loi, afin que ces derniers soient en cohérence avec les pratiques foncières locales.

En second lieu, cette procédure constitue une alternative à la procédure lourde et complexe d'acquisition du titre foncier, tout en permettant au propriétaire d'exercer tous les actes juridiques portant sur le droit et leurs démembrements reconnus par les lois en vigueur. Comme nous l'avons déjà évoqué, le certificat foncier est défini par la Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 comme un « *Acte administratif attestant de l'existence de droits d'occupation, d'utilisation, de mise en valeur, personnels et exclusifs, portant sur une parcelle de terre, établi par suite d'une procédure spécifique légalement définie*». En vertu des dispositions de l'Article 37 de la même Loi, cet acte *permet à son détenteur d'exercer tous les actes juridiques portant sur des droits réels et leurs démembrements reconnus par les lois en vigueur, notamment la cession à titre onéreux ou gratuit, la transmission successorale, le bail, l'emphytéose, la constitution d'hypothèque*.

Comme nous l'avons déjà également évoqué, *Les droits de propriété reconnus par le certificat sont opposables aux tiers jusqu'à preuve contraire* en vertu des dispositions de l'Article 14 de la Loi n°2006-031. Celui qui détient un certificat foncier peut donc jouir pleinement de ses droits tant qu'on ne lui oppose pas une *preuve contraire*. Cette disposition devrait permettre en pratique d'éviter une superposition de statut sur un même terrain dans la mesure où si le terrain est déjà titré, le propriétaire du terrain titré peut opposer le Titre foncier comme *preuve contraire* à celui qui détient le certificat foncier.

En troisième lieu, cette procédure permet d'anticiper et de régler les litiges sans recourir au tribunal. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi 2006-31, le taux de litiges relatifs au foncier a nettement diminué ; La mise en place de cette réforme foncière a permis de désengorger de manière significative les tribunaux[106]. D'ailleurs, la Loi 2006-31 prévoit dans son Article 25 que le règlement des litiges se fasse au préalable au niveau de la Collectivité décentralisée concernée : *« Le règlement des litiges ou des oppositions entre particuliers, relatifs à la propriété foncière non titrée doit être recherché au préalable par la procédure de conciliation et d'arbitrage légalement applicable au niveau de la Collectivité concernée, avant de pouvoir être soumis au Tribunal compétent »*.

Si l'on se réfère aux statistiques, compte-tenu du contexte de crise politique, le résultat est plus ou moins satisfaisant. Depuis la mise en place de la réforme jusqu'à l'heure actuelle, plus de quatre cents guichets fonciers ont été créés, et plus de soixante dix mille certificats fonciers ont été délivrés pour une superficie totale de cinquante trois mille Ha[107].

Il convient de souligner que dans un grand nombre de pays africains, les usagers ont de plus en plus recours à la pratique des *petits papiers*. L'utilisation de ce genre de procédé s'accroît considérablement même si ce n'est pas encore systématique. A Madagascar, comme nous l'avons déjà évoqué, l'utilisation des *petits papiers* est devenue de plus en plus courante. La réforme foncière et domaniale de 2005 a conduit à la reconnaissance et donc implicitement à la validation des droits de propriété établis par ces *petits papiers.* En effet, les droits de propriété établis par ces documents peuvent être considérés comme des *usages du moment et du lieu* selon les dispositions de l'Article 33 de la Loi n°2005-019. Ces *petits papiers* peuvent servir de commencement de preuve et venir conforter les preuves de propriété produites lors

[106]Interview du Magistrat Nelly Rakotobe lors des travaux de recherche sur le terrain, 2010
[107]Dernières données publiées sur le site de l'Observatoire du foncier

de la demande de délivrance du certificat foncier.

Par ailleurs, il faut savoir qu'en vertu des dispositions de l'Article 43 de la Loi n°2006-31 : *« Conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée, tout droit réel immobilier ou charge portant sur les parcelles, objet de certificat foncier, doit être inscrit sur le registre parcellaire et sur le certificat foncier pour être opposable aux tiers.*
L'inscription est faite sur demande écrite du détenteur du droit de propriété».

Il convient donc de rappeler l'importance d'enregistrer toutes les opérations futures qui porteront sur la parcelle certifiée, non seulement sur le certificat foncier mais aussi sur le registre parcellaire[108]. En vertu des dispositions légales énoncées précédemment, le détenteur du droit de propriété doit en faire la demande afin de garder une preuve écrite de ces opérations auprès de l'administration concernée, et aussi pour que l'opération soit opposable aux tiers.

Cet enregistrement devrait notamment permettre d'anticiper d'éventuelles tentatives de fraude. A titre d'illustration, cet enregistrement devrait permettre d'anticiper d'éventuelles tentatives de fraudes lors d'une opération de vente de parcelle. En effet, celui qui cède le terrain pourrait facilement simuler la perte du certificat foncier sur lequel était mentionnée l'opération de vente et en demander un duplicata. Ainsi, si l'opération n'est pas enregistrée sur le registre parcellaire, il serait plus difficile, malgré l'existence du contrat de vente de faire reconnaître la validité de l'opération. Il est par conséquent primordial que les opérations portant sur la parcelle certifiée soient enregistrées sur le registre parcellaire.

Enfin, il convient de noter qu'avant de conclure une transaction foncière, il est important que l'investisseur vérifie si celui qui cède le terrain est bien titulaire d'un titre ou d'un certificat foncier. A défaut de titre ou de certificat, l'acte sous seing privé peut servir de preuve auprès de la banque ou des particuliers, mais l'investisseur court le risque de voir son droit contesté.

---

[108]Les certificats fonciers enregistrés sur le registre parcellaire sont établis et classés par des identifiants spécifiques. Les données juridiques et topographiques relatives à chaque parcelle objet d'un certificat y sont également mentionnées ainsi que toutes les opérations subséquentes. Ce registre est côté et paraphé par le représentant de l'Etat au niveau de la Collectivité décentralisée de base

Après avoir analysé les impacts de la Réforme de 2005 sur le plan juridique, voyons maintenant les impacts de celle-ci sur les plans social et politique.

Section 2 : La pertinence de la réforme sur les plans social et politique

Nous avons évoqué dans l'introduction générale que le droit foncier est un dispositif normatif multidimensionnel et transdisciplinaire. Ainsi, dans un travail d'analyse de la pertinence d'une réforme foncière, nous ne pouvons pas nous limiter aux impacts juridiques ; il nous paraît également important d'analyser si la réforme a permis de répondre à toutes les attentes dans les différents domaines concernés. Nous étudierons donc dans un premier temps la pertinence de la réforme au regard des effets escomptés (Paragraphe1). Nous déterminerons ensuite les limites du nouveau système (Paragraphe 2).

Paragraphe I- La pertinence de la réforme au regard des effets escomptés

L'efficacité de la règle juridique est étroitement liée à son adaptation à l'ordre social. Ainsi, toute modification de l'ordre social doit entraîner la transformation du droit. Selon Guy-Adjété KOUASSIGAN : « *A chaque stade de l'évolution de la vie sociale doit correspondre une étape de l'évolution du droit. Ordre social et droit étant intimement liés, il doit y avoir une constante adaptation de celui-ci à celui-là.* »[109] Une réforme foncière ne peut être pertinente que si elle prend en compte les réalités sociales, culturelles et historiques.

Sur le plan social, cette réforme a en premier lieu, le mérite d'offrir un service foncier de proximité : le guichet foncier communal ou intercommunal chargé de la délivrance et de la mutation de certificats fonciers. Il est important de souligner que l'échelle locale permet d'appréhender au mieux les rationalités propres à celle-ci et qui ne sont pas forcément retrouvées à l'échelle nationale.[110]

[109]KOUASSIGAN Guy-Adjété, *L'Homme et la terre : Droits fonciers coutumiers et droits de propriété en Afrique occidentale,* Paris, ORSTOM, Berger-Levrault, 1966Coll. L'homme d'outremer, p.177
[110] CROUSSE B., LE BRIS E., LE ROY E., *Espaces disputés en Afrique noire : Pratiques foncières locales,* Paris : KARTHALA, 1986

Cette réforme tient compte des réalités du terrain, et plus particulièrement, en milieu rural. La mise en place des guichets fonciers est une solution pertinente face aux difficultés de déplacement des usagers qui résident dans une zone rurale.

Aussi, des études ont permis d'établir que la procédure de certification est beaucoup plus accessible pour les usagers : « *En moyenne, 72 % des ménages connaissent l'existence du Guichet Foncier et 22 % des ménages s'y sont déjà rendus au moins une fois* »[111].

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, le niveau de richesse ou de scolarisation des usagers ne constitue pas un frein à la demande : « *Toutes les catégories de ménages présentes dans les Communes ont fait une demande de certificat foncier. Dans l'ensemble des Communes enquêtées, plus d'1 ménage sur 10 ayant obtenu un certificat foncier sont parmi les pauvres…les personnes non scolarisées ou celles qui n'ont pas dépassé le cycle primaire ont aussi accès au guichet foncier et comprennent les procédures (47 % des titulaires de certificat foncier n'ont pas été scolarisés au-delà du cycle primaire)* »[112].

En second lieu, dans un souci de transparence et compte-tenu des précieuses informations qu'elle pourrait fournir, la population locale est mise à contribution dans la procédure. A la différence des systèmes domaniaux centralisés, les procédures de certification permettent de valoriser les connaissances sociales, et notamment lors du repérage visuel du terrain sur les images du PLOF, et lors de la commission de reconnaissance locale sur le terrain lui-même.

Les *Ray aman-dreny*[113], notamment font partie du comité de reconnaissance locale et participent aux procédures de reconnaissance de terrains. Le choix de les inclure dans la procédure se justifie aisément du fait qu'ils connaissent généralement les terrains en cause. De surcroît, leur proximité avec les habitants de la commune permet d'installer un climat de confiance, sans difficultés, durant toute la procédure. La mise en place des guichets fonciers s'inscrit dans la volonté de décentralisation de la gestion foncière, l'instauration de ce climat de confiance est un point non négligeable dans la mesure où une grande partie de la population rurale est analphabète.

---

[111] Etude menée en 2011 par l'Observatoire du Foncier, l'IRD et le CIRAD, auprès de 1862 ménages ruraux visant à évaluer les effets de la mise en place des Guichets Fonciers.
[112] *Ibid.*
[113] Les aînés dans le village

En dernier lieu, en prévoyant « *la restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncière et topographique* »[114], cette réforme devrait permettre d'offrir un meilleur service aux usagers. L'amélioration du service public de garantie de la propriété et d'information foncière répond également aux besoins de la société. En effet, l'état antérieur de l'infrastructure ne permettait plus de faire face aux innombrables demandes d'acquisitions foncières.

Ainsi, sur le plan social, la réforme semble pertinente au regard des effets escomptés. La législation a été adaptée aux réalités sociologiques. Selon Guy-Adjété KOUASSIGAN *« Le droit est l'expression autant que la sauvegarde d'un ordre social donné; chaque fois que celui-ci se modifie, il entraîne l'évolution de celui-là. Les institutions juridiques négro-africaines ne font pas exception à cette règle…Chaque norme juridique répond à un ordre social déterminé et chaque fois que cet ordre évolue, le droit doit évoluer. Il doit y avoir une constante adaptation de la règle de droit aux données de la vie en communauté»*[115].

Sur le plan politique, la décentralisation de la gestion foncière permet« *la responsabilisation des communautés de base* », ce qui implique la participation des collectivités locales au développement ainsi qu'à la gestion et à l'exploitation des terres. Le processus de décentralisation est déterminant pour le développement local. D'ailleurs, les bailleurs de fonds, tels que le FMI et la Banque Mondiale, ont conditionné l'obtention des aides à l'adoption d'une politique de désengagement économique de l'Etat.

Sur ce point, il convient d'apporter quelques précisions. Il existe deux niveaux d'autorités décentralisées à Madagascar, à savoir : la Région et la Commune. Les textes régissant la décentralisation sont notamment la Loi modifiée n° 93-005 du 26 janvier 1994, portant orientation générale de la politique de décentralisation, la Loi nº 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoir, compétence et ressources des collectivités territoriales décentralisées, ainsi que la Loi n° 94-008 du 26 avril 1995, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées. En vertu des dispositions de l'Article 2 de la Loi modifiée n° 93-005 du 26 janvier 1994, portant

[114] Premier axe stratégique de la Lettre de Politique foncière
[115]KOUASSIGAN Guy-Adjété, *L'Homme et la terre : Droits fonciers coutumiers et droits de propriété en Afrique occidentale,* Paris, ORSTOM, Berger-Levrault, coll. L'homme d'outremer, 1966, p.29

orientation générale de la politique de décentralisation, les collectivités territoriales décentralisées sont : « *dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et garantissent, en tant que cadre institutionnel de participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques, l'expression de leur diversité et de leur spécificité. Elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel direct dans les conditions fixées par les lois et les règlements* ».

La Loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relatives aux Régions prévoit la création de vingt-deux régions à Madagascar. La Région a vocation à être une structure privilégiée pour la promotion du développement social et économique en milieu rural et urbain.

La Commune quant à elle constitue la base du développement compte-tenu de sa structure qui favorise la proximité avec la population rurale et urbaine. En vertu des dispositions de l'Article 14 de la Loi n° 94-007 du 26 avril 1995, relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées : « *En matière de développement économique et social, les compétences de la commune tiennent essentiellement des principes de proximité et d'appartenance* ».

La Région et a fortiori la Commune du fait de sa structure, sont indéniablement proches de la population, et par conséquent, aptes à identifier les difficultés et les solutions à apporter en matière foncière. La Commune est en l'occurrence considérée comme la collectivité décentralisée de base. La Loi constitutionnelle elle-même reconnaît la Commune comme la structure publique la plus proche de la population : *"En matière de développement économique et social, les compétences de la commune tiennent essentiellement des principes de proximité et d'appartenance»*[116].

Lors de la certification des parcelles, la procédure de reconnaissance est facilitée du fait de la présomption de la force des reconnaissances communautaires des droits fonciers existants.

La réforme foncière renforce la volonté de faire participer de manière active la commune au développement de l'Etat. La mise en place des guichets fonciers que nous étudierons de

[116]Art.147 de la loi constitutionnelle n° 2007-001 du 27 avril 2007

manière approfondie dans la deuxième partie de cette thèse permet la mise en œuvre de cette volonté de responsabilisation des collectivités décentralisées.

Comme nous le verrons de manière plus approfondie dans la deuxième partie de ce travail, les collectivités locales bénéficient du soutien de l'administration et d'autres entités privées mais elles disposent en théorie d'une entière autonomie dans l'accomplissement de leur mission.

Paragraphe II- Les limites du système

Il serait imprudent et précipité de dresser un bilan définitif de l'efficacité et de l'efficience de la réforme dès aujourd'hui. Par ailleurs, la crise politique qui dure depuis 2009 ne nous permet pas d'évaluer de manière objective les effets de la réforme sur le terrain. Outre les difficultés techniques que nous approfondirons dans la deuxième partie, les premiers mois qui ont suivi l'entrée en vigueur des lois en question nous ont permis d'entrevoir un certain nombre de difficultés.

Les premiers problèmes rencontrés concernent la quantité des terrains disponibles. Les conditions d'accès au sol ayant été allégées, les demandes d'acquisition foncière ou d'obtention de bail emphytéotiques ont augmenté de manière flagrante au point que c'est la quantité de terrains disponibles qui devient insuffisante. En outre, les terrains disponibles ne correspondent pas toujours à ce que les investisseurs recherchent. Les terrains proposés sont parfois inadaptés aux projets d'investissement.

Les personnes privées détenant des terrains peuvent également les mettre à disposition des investisseurs en recourant à un contrat de bail. Actuellement, la grande majorité des terrains mis à la disposition des investisseurs relèvent du domaine privé de l'Etat alors que les propriétés privées peuvent elles aussi être mises à leur disposition quand leurs propriétaires ne disposent pas assez de moyens et de fonds pour investir eux-mêmes.

La mise en relation des propriétaires de terrains privés et les investisseurs pourrait également se faire par la mise en place d'une base de données, accessible aux investisseurs et où les personnes privées qui veulent travailler avec des investisseurs pourraient venir s'enregistrer.

Actuellement, les problèmes d'accès aux marchés et de sécurisation des investisseurs, des producteurs-vendeurs, s'avèrent décisifs. Le marché foncier doit être développé par la mise à

disposition du public de documents fonciers facilement accessibles, fiables et d'une mise à jour aisée. Les défaillances du marché peuvent constituer un obstacle à la mobilisation des ressources intérieures et à l'investissement.

Outre le problème d'insuffisance des terrains disponibles qui se pose dans certaines zones, la mise en place des guichets fonciers pose également des difficultés. Pour atteindre les résultats escomptés en matière de sécurisation foncière, la mise en place d'un maximum de guichets fonciers s'impose. Or, bien qu'un grand nombre de guichets aient été déjà créés, leur nombre demeure encore insuffisant faute de financements. La mise en œuvre de la réforme foncière, au niveau communal, nécessite un financement important. Lorsque la construction d'un guichet foncier est jugée nécessaire, le coût est en moyenne de vingt millions d'Ariary[117]. Les communes doivent revoir à la hausse le budget destiné à la création de ces derniers, ou au besoin, faire appel aux partenaires financiers et sociaux. Malheureusement, une grande partie des bailleurs ont suspendu leur financement suite à la crise politique. Le problème d'insuffisance de fonds se répercute également sur l'acquisition de fournitures, privant les structures foncières des ressources nécessaires à leur fonctionnement.

Nous verrons ultérieurement que la formation des agents fonciers doit également être considérée sérieusement dans un souci de pérennisation des structures foncières prévues par les nouvelles lois. La formation de ces derniers ne doit en aucun cas être négligée car le bon fonctionnement et la pérennité de ces structures en dépend. Un contrôle rigoureux doit en outre être effectué au niveau de ces services. Les modalités de distribution des certificats fonciers peuvent en effet être sources de corruption.

Par ailleurs, un problème de communication semble s'installer entre le législateur et les tribunaux. Certains tribunaux mal informés sont méfiants à l'égard des certificats fonciers. Il est encore fréquent aujourd'hui que les décisions de justice ne tiennent pas compte de ces certificats fonciers ou ne leur accordent pas la valeur qui leur est reconnue par la loi. Un tel problème de communication ne devrait pas exister dans un Etat de droit et les responsables devraient y mettre fin. La responsabilité incombe en premier lieu et en grande partie aux juges qui devraient se mettre au courant des nouvelles lois pour éviter ce genre d'incidents.

[117] Equivaut à sept mille sept cent euros environ – Information retrouvée sur le Site de l'Observatoire du foncier

Enfin, les premiers résultats des enquêtes menées sur le terrain ont fait ressortir que la réforme foncière n'a pas permis d'apporter des solutions à certaines situations juridiques.

C'est le cas notamment des nombreuses parcelles demeurant en indivision familiale, après le décès du détenteur du patrimoine : *« On retrouve là non seulement le refus des règles successorales classiques en la matière, mais en plus une situation juridique inédite dans laquelle chacun a des droits sur une partie de l'ensemble mais sans que cela puisse être concrétisé par un document écrit établissant la propriété…* »[118].Il a été constaté de manière très fréquente que les titres fonciers connaissent un problème d'actualisation. Les mutations notamment, ne sont pas toujours enregistrées faute de moyens ou par simple ignorance.

Au niveau de la Commune, il faut veiller à ce que les frais d'enregistrement et de mutation du certificat foncier soient raisonnables pour éviter de reproduire l'effet pervers du coût prohibitif de l'enregistrement de mutations portant sur des parcelles titrées. C'est un point important qui devrait faire l'objet d'une étude approfondie.

Les travaux de recherche sur le terrain, notamment dans les quatre communes rurales d'*Ankilivalo*, de *Miarinavaratra,* d'*Andranofasika* et *d'Antezambaro,* ont fait ressortir l'impact de la méconnaissance des droits matrimoniaux et des droits de succession par les usagers sur la sécurisation foncière. Une grande partie des femmes veuves en milieu rural sont dans l'impossibilité de faire reconnaître ou de jouir de leur droit sur une parcelle suite au décès de leur mari. Bien que les terrains en question aient fait l'objet de certification, cette dernière s'est faite uniquement au nom du mari, ce qui entraîne des difficultés à son décès[119].

De telles situations ont des conséquences considérables sur la gestion foncière, ne serait-ce que pour déterminer qui est redevable de l'impôt foncier et à qui le Trésor public peut s'adresser en cas de non-paiement.

La détermination du statut de certains terrains pose aussi des difficultés. Nous pouvons notamment nous interroger sur la nature des droits d'occupation et possession antérieures

[118]ROCHEGUDE Alain, *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière : Analyse et mise en perspective des résultats des enquêtes foncières au Lac Alaotra*, MAEP- AFD-CIRAD, 2009-2010

[119]SAHA, Observatoire du foncier, Sehatra iombonana ho an'ny fananan-tany, EFA, HARDI, SLU, FVTM, *Propositions d'amélioration de la politique et des stratégies dans la réforme foncière, Enquêtes menées dans quatre Régions de Madagascar*, Juin 2011

dans les zones décrétées nouvelles aires protégées ou zones de protection régies par les textes internationaux (RAMSAR). De même, le statut d'autres terrains tels que la zone d'aménagement foncier (ZAF) ou les concessions coloniales titrées au nom d'anciennes sociétés coloniales pose également problème. C'est notamment le cas d'une concession coloniale des Hautes terres couvrant six communes allant de *Soavinandriana* à *Analavory*. Pour y remédier, certains juristes proposent de recourir à la prescription acquisitive mise en place par le texte de 1974 et qui consiste en un transfert du droit de propriété à l'Etat au profit de celui qui en fait la demande, pour défaut de mise en valeur par le propriétaire du titre. Sur ce point, il convient de préciser qu'il y a sept ans, un projet de Loi sur la propriété foncière titrée aurait dû proposer de nouvelles modalités de prescription, mais ce dernier n'a finalement jamais vu le jour.

Pour conclure ce chapitre, nous pouvons affirmer que la réforme foncière n'a pas permis d'apporter une solution à toutes les difficultés rencontrées en matière foncière ; il est toutefois indéniable que la réforme a eu, de manière générale, des effets positifs non seulement sur le plan juridique mais aussi sur les plans politique et social.

Après l'analyse des impacts positifs de la réforme foncière sur ces différents plans, il convient d'étudier les effets positifs de la réforme sur l'économie du pays. Nous verrons d'une part, que la mise en place de la réforme contribue au développement national, en améliorant le climat des affaires et en fournissant une nouvelle forme de garantie pour les prêteurs. D'autre part, nous verrons qu'elle répond à un certain nombre de critères et notamment les exigences posées par les rapports Doing Business[120]. Nous analyserons d'ailleurs le bien fondé du recours à ces critères dans ce chapitre.

[120] Rapports élaborés par des services de la Banque mondiale depuis 2003

CHAPITRE II- LES EFFETS POSITIFS ATTENDUS ET CONSTATES SUR L'ECONOMIE DU PAYS

L'évaluation de la pertinence de cette réforme doit se faire en référence à des critères généraux et objectifs. Nous allons commencer par analyser dans quelle mesure cette réforme contribue au développement national (Section 1). Nous verrons ensuite le bien fondé du recours aux critères *Doing Business* et la pertinence de la réforme en référence à ces critères. (Section 2)

Section 1 : La contribution de la réforme au développement national

Cette réforme contribue au développement national dans la mesure où d'une part, elle a permis d'améliorer le climat des affaires (Paragraphe I) et où d'autre part, elle fournit une autre forme de garantie en cas d'emprunt. (Paragraphe II)

Paragraphe I- Amélioration du climat des affaires

Les objectifs et impacts attendus de la réforme au regard de la Lettre de Politique foncière peuvent d'emblée servir de critères de référence afin d'évaluer la pertinence de la réforme. Il s'agit notamment de l'amélioration de l'investissement privé national et étranger, de l'augmentation de la production agricole, de la contribution à la gestion, à la protection, la restauration et le renouvellement favorable des ressources naturelles, du développement des collectivités territoriales décentralisées par la mise à disposition d'outils de gestion territoriale et de fiscalité, du renforcement de la cohésion sociale au niveau local et communal.

Avant tout, une bonne politique de sécurisation foncière peut influer sur la production agricole. En effet, l'une des causes avancées pour expliquer le faible taux de production agricole en milieu rural est le manque de sécurisation sur l'exploitation. Les paysans craignant une éventuelle spoliation ne vont pas s'investir de manière durable. Bien qu'il soit difficile

d'évaluer la part contributive de la sécurisation foncière en matière d'augmentation de la production, nous pouvons néanmoins affirmer qu'elle pourrait y jouer un rôle non négligeable et inciter les usagers à exploiter durablement leurs parcelles. En d'autres termes, si le droit de la terre permet de sécuriser le droit de propriété des usagers, les usagers seraient incités à investir sur les terrains qu'ils occupent et cela pourrait contribuer à l'augmentation de la production agricole, ainsi qu'aux revenus des paysans.

Cette démarche ne peut être que bénéfique dans un pays en développement tel que Madagascar où les problèmes de sous-nutrition et de malnutrition demeurent un réel handicap pour la croissance économique.

De la même manière, à l'échelle nationale, cette Politique Foncière pourrait avoir des effets positifs sur la sécurisation des investissements. En effet, pour les acteurs économiques, l'accès légalisé à la propriété foncière constitue une des conditions nécessaires à l'investissement. Ainsi, en sécurisant les investissements dans les zones agricoles à forte potentialité, cette réforme pourrait contribuer au développement local et national.

La Lettre de Politique Foncière a d'ailleurs rejoint les orientations politiques du Gouvernement de l'époque en matière économique et implicitement en matière d'investissement. « *Madagascar naturellement* », qui décrit la vision de la Présidence de la République de l'époque, retient comme l'un des objectifs principaux du Gouvernement le « *passage d'une économie de subsistance à une économie de marché* ».

En outre, le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté connu sous le sigle de DSRP, a relevé l'impact que peut avoir le difficile accès à la terre sur la pauvreté en raison de l'incohérence des textes en matière foncière. « *L'imprécision des droits fonciers et de la structure de l'administration foncière* » est à l'origine de ce problème d'accès au sol d'après ce document. Ce document constate également l'insuffisance du régime foncier et des droits de propriété pour favoriser l'investissement. La garantie de l'accès au sol encourage l'investissement et plus particulièrement dans les zones agricoles à fortes potentialités. La Politique Foncière a d'ailleurs inscrit dans ses finalités une gestion foncière favorable à l'investissement privé.

Ainsi, la sécurisation foncière permet d'inciter les producteurs ruraux à valoriser et à exploiter

un terrain à long terme. Conscient de cet état des choses, le législateur malgache a essayé de traduire ces impératifs dans les dispositifs mis en place.

Plusieurs auteurs s'accordent d'ailleurs à dire que l'insécurité foncière est un réel obstacle à l'investissement. Selon Etienne Le Roy : « *Pour les entreprises et particulièrement les entreprises nationales l'absence de sécurité foncière représente…un sérieux obstacle à l'investissement et compromet leur accès au crédit. La Guinée souffre de cet état de fait, faute de choix clairs concernant la réforme du code foncier et la mise en place de nouvelles procédures d'immatriculation*. »[121] On peut ainsi en déduire qu'en s'engageant dans la voie d'une sécurisation massive, Madagascar assainit le climat des affaires.

Suite à cette réforme, le climat des affaires est donc en théorie plus incitatif et favorable aux investissements, les blocages et notamment ceux relatifs à l'accès au sol tant pour les investisseurs nationaux qu'étrangers, qui ne permettent pas aux opérateurs économiques d'œuvrer convenablement, ayant été levés. Les procédures d'accès aux propriétés foncières ont visiblement été allégées.

Concernant la Loi 2007-36, l'un de ses objectifs est de mettre les investisseurs nationaux et étrangers sur un pied d'égalité. Les sociétés de droit malgache ont accès aux propriétés foncières qu'elles soient ou non contrôlées par des intérêts étrangers. Cette position peut se justifier dans la mesure où cela permet d'accroître le taux des investissements, influant directement sur l'économie du pays, et de surcroît, est créatrice d'emplois au niveau social.

Concernant la Loi 2006-31, des recherches sur le terrain ont permis de constater ses effets positifs sur l'économie du pays. L'Observatoire du Foncier, notamment en collaboration avec l'IRD et le CIRAD, s'est lancé dans l'étude des impacts de la certification foncière sur les ménages. Cette étude a fait ressortir plusieurs types d'impacts. Dans le domaine économique, on a constaté l'augmentation du revenu du ménage, de la productivité agricole, et l'accroissement des transactions foncières.[122]

Un droit du sol bien établi, à l'inverse d'un droit du sol mal aménagé, influe directement sur le choix d'implantation des investisseurs. La non-résolution des problèmes fonciers inhérents

[121] LE ROY Etienne, Introduction générale in LE BRIS Emile, LE ROY Etienne et MATHIEU Paul (dir.), *L'appropriation de la terre en Afrique noire,* Karthala, 1991
[122] Statistiques retrouvés sur le site de l'Observatoire du foncier

à la mise à disposition de terrains aux investisseurs dans un Etat donné les conduit à se tourner vers d'autres Etats où le climat des affaires est plus intéressant et l'accès au sol plus aisé.

Par ailleurs, on peut noter que l'obligation de mise en valeur prévue dans la Loi 2006-31 peut inciter les paysans à travailler plus. Ainsi elle constitue d'une certaine manière un moyen de valoriser les terrains ou même une manière de favoriser la création de sociétés ou d'organismes d'exploitation des vastes étendues de terres jusque-là délaissées.

Les objectifs posés par la Lettre de Politique foncière semblent s'être concrétisés petit à petit, notamment par la création de guichets fonciers et par conséquent, la sécurisation des droits des personnes qui ont investi pendant des années sur un terrain…etc.

En matière de modernisation et d'amélioration du système d'immatriculation, on peut également percevoir un effort de rénovation. Les services des Domaines et de la Topographie sont actuellement en pleine rénovation. Tant les bâtiments que les documents fonciers sont restaurés et passent à l'heure de l'informatisation. Un inventaire des documents a été réalisé au sein de la direction des Domaines et de la Topographie, et les documents récupérables sont reclassés en vue d'une restauration avant la saisie informatique.

De manière générale, la mise en place de ces lois a rendu beaucoup plus attractif le climat des affaires à Madagascar. L'impact des réformes foncières et de l'amélioration de l'accès au sol sur l'investissement ne doit en aucun cas être négligé et la démarche entreprise par Madagascar peut servir d'exemples aux autres pays africains. Outre sa contribution au développement national, cette réforme a également le mérite de fournir une nouvelle forme de garantie en cas d'emprunt auprès des institutions financières.

Paragraphe II- Emergence d'une nouvelle garantie pour les prêteurs

Bien que la motivation principale qui incite les usagers à certifier leurs parcelles soit la sécurisation foncière, le certificat foncier peut également permettre d'accéder à une vision plus productiviste du monde rural. Ainsi, la mobilisation des droits sur le sol peut contribuer à

faciliter l'accès au crédit nécessaire à l'investissement. C'est ce que nous allons étudier dans un premier temps (A). La reconnaissance d'autres formes de propriété à Madagascar a permis de mettre en place les certificats fonciers. Ces derniers peuvent être utilisés comme une garantie, nécessaire à la constitution d'un dossier de demande de prêt. (B)

A- La mobilisation des droits sur le sol pour faciliter l'accès au crédit

Les difficultés d'accès au crédit influent incontestablement sur l'efficacité des investissements. Selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, l'impossibilité pour une entreprise de disposer des crédits dont elle a besoin peut l'amener à abandonner des projets d'investissements qui sont indispensables à sa viabilité économique et cela peut compromettre sa rentabilité et sa croissance[123]. En milieu rural, largement marqué par la précarité des ressources, l'accès au crédit est à plus forte raison déterminant pour l'investissement.

Les garanties financières d'une banque locale, d'une banque étrangère, ou des organismes de financement sont les garanties les plus prisées dans le cadre des demandes de financement à Madagascar. L'intérêt accordé aux garanties financières se justifie entre autres par les facilités liées à leur réalisation. Les difficultés inhérentes à la mise en place des autres garanties contribuent également à renforcer leur attrait. Ceci dit, l'accès au sol peut avoir un effet immédiat et substantiel sur l'accès au crédit. L'amélioration du droit sur le sol peut influer sur les sûretés immobilières et rendre ces dernières plus attractives.

En matière immobilière, l'hypothèque est la sûreté réelle la plus répandue. C'est une sûreté réelle qui sans déposséder le propriétaire de l'immeuble sur lequel elle porte, permet au créancier non payé à l'échéance de le saisir afin de se faire payer, par préférence aux autres créanciers. Le constituant n'étant pas dépossédé de son bien, le droit de préférence et le droit de suite du créancier n'existent que grâce à la publicité foncière. La publicité foncière est la publicité faite au bureau de la conservation foncière, des évènements qui portent sur les immeubles. Elle permet d'informer les usagers sur la situation juridique des immeubles. Celui qui envisage d'acheter un immeuble peut ainsi avoir la certitude qu'il appartient bien à son

[123] *Le développement économique en Afrique, La mobilisation des ressources et l'Etat développementiste*, 2006, CNUCED

vendeur et qu'il n'a pas été vendu à un tiers. En outre, celui qui octroie un crédit garanti par une hypothèque peut apprécier la valeur de sa sûreté grâce à la publicité foncière en vérifiant si d'autres créanciers n'ont pas déjà inscrit des hypothèques sur le même immeuble. La publicité foncière en principe n'a qu'un rôle d'information et le transfert de propriété en cas de défaillance du débiteur demeure subordonné à la validité de l'acte. Si l'acte est nul, sa publication ne le valide en aucun cas. Il convient de préciser que l'immeuble ou le droit hypothéqué doit être dans le commerce et disponible.

Des études récentes ont montré que le niveau des emprunts contractés par les entreprises auprès des établissements bancaires est très faible en Afrique. A Madagascar également, l'accès au financement pour bon nombre des entreprises de petite ou de moyenne taille est un problème majeur. Les entreprises françaises qui peuvent généralement offrir une garantie occupent une place de choix parmi les bénéficiaires des crédits bancaires. En 2006, leur part dans l'ensemble des crédits bancaires alloués aux entreprises était quasiment de quarante pour cents alors que les entreprises contrôlées par des capitaux malgaches ne bénéficiaient que de trente-quatre pour cent des parts de crédit. Les nantissements de fond de commerce, de matériel ou de marchandises, les hypothèques et les cautions ne sont utilisés que de manière secondaire. Les banques ont besoin d'une garantie stable avant d'accorder un crédit. Ainsi certaines entreprises ne font même pas la démarche pour obtenir un crédit par crainte que leur demande soit rejetée. D'après le rapport Doing Business 2008, Madagascar serait classé cette année là cent soixante-seizième sur cent soixante dix-huit économies concernant la facilité d'obtention de prêts. Il va sans dire que le pays a encore beaucoup de progrès à faire pour améliorer l'accès au crédit. Les établissements de crédit exigent une garantie sérieuse avant d'accorder un crédit. Cette garantie est primordiale dans le système de crédit

Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté à Madagascar (DSRP) constate que la rareté des titres est une « *Barrière à l'accès au crédit dans la mesure où les biens immobiliers constituent les principales garanties exigées par les banques* ».

La terre peut être utilisée comme un actif négociable sur un marché et peut dès lors servir de garantie hypothécaire pour des prêteurs potentiels qui peuvent de cette manière éliminer les risques de non-remboursement. Le constituant de l'hypothèque qui fait un emprunt auprès de la banque ou d'autres institutions financières doit disposer de l'immeuble en question. Le prêteur doit donc s'assurer que l'immeuble et en l'occurrence le terrain appartient réellement

à celui qui sollicite le prêt. Avec du recul on peut dire que grâce à son droit de préférence et son droit de suites opposables aux tiers, l'hypothèque est plus sûre que le cautionnement dont l'efficacité est subordonnée aux aléas de la fortune de la caution. En France, le Code civil a prévu « *l'hypothèque rechargeable* », dans l'intérêt du débiteur. Le coût de constitution d'une hypothèque étant élevé, la loi autorise le constituant à utiliser une même hypothèque pour garantir des crédits successifs. Une telle innovation pourrait être reprise par l'Etat malgache afin de faciliter l'hypothèque et développer le crédit.

Le règlement des problèmes liés au droit foncier devrait permettre de redonner plus de confiance aux banquiers ou aux prêteurs généralement méfiants avant d'accorder un prêt. Selon Albert Ley: « *Déjà en 1830, un avocat parisien a pu, a l'instigation des banquiers, écrire un ouvrage où il dénonçait le danger d'acheter des immeubles ou de prêter de l'argent sur hypothèques parce qu'on ne sait jamais qui est réellement propriétaire.* »[124] Les systèmes traditionnels de circulation de la terre rendent généralement difficile la détermination du propriétaire. La sécurisation foncière devrait donc permettre de déterminer clairement le propriétaire d'un terrain pour rassurer les banquiers et faciliter l'accès au crédit.

Un certain nombre d'acteurs interviennent dans l'accompagnement financier des entreprises intéressées par Madagascar. Les conditions de leurs interventions varient d'un acteur à l'autre mais dépendent également de la nature ou de l'entreprise sollicitant le financement. Les partenaires multilatéraux et communautaires accompagnent le secteur privé par le biais de leurs filiales spécialisées en la matière. A ce titre, on peut notamment citer la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Centre de développement de l'entreprise (CDE). Ce sont des structures spécialisées rattachées à la Communauté européenne. La BEI intervient dans le financement des projets productifs et des investissements qui concourent à la promotion du secteur privé. Elle finance entre autres les petites et moyennes entreprises en coopération avec les intermédiaires financiers locaux. Le CDE quant à lui, intervient dans la facilitation des partenariats entre entreprises ACP et Union européenne. Son appui est destiné aux institutions de développement, de promotion et de financement ainsi qu'aux entreprises des pays ACP. Les entreprises des pays membres de l'Union européenne qui désirent s'engager dans la création d'entreprise dans un pays ACP peuvent également en bénéficier.

[124]LEY Albert in LE ROY Etienne et al, *La sécurisation foncière en Afrique ; pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 1983, page 135

La Banque mondiale intervient également en faveur des acteurs privés à travers des structures spécialisées telles que la Société financière internationale (SFI) et le Centre de solutions PME ou CSPME.

Au niveau des Etats africains, les appuis de la Banque Africaine de Développement (BAD) s'effectuent sous forme d'appuis directs ou de lignes de crédit mises à la disposition des institutions financières locales, au profit des petites et moyennes entreprises. Les premières interventions de la BAD au profit du secteur privé malgache datent de 2007 pour un montant total de cinq cent six millions USD attribué au financement des projets.

Outre les partenaires multilatéraux et communautaires, le secteur privé malgache bénéficie également de financements bilatéraux. La France notamment contribue à son financement à travers le groupe de l'Agence française de développement (AFD). Elle accorde une attention particulière aux projets pouvant avoir un effet d'entraînement sur d'autres investisseurs privés.

Concernant les financements publics malgaches, ils se limitent essentiellement aux avantages fiscaux accordés à quelques entreprises dotées de statuts particuliers.

Les banques locales contribuent également au financement des investissements. En 2008, huit banques territoriales dont trois banques françaises se partageait le marché malgache.

Le système de microfinance commence également à prendre une certaine envergure. La microfinance est une activité exercée par des entités agréées. Ces dernières n'ont pas le statut de banque ou d'établissement financier. Elles pratiquent à titre habituel des opérations de crédit ou de collecte de l'épargne et offrent des services financiers spécifiques au profit d'une population en marge du circuit bancaire habituel. Généralement, les banques préfèrent apporter leur concours aux grandes entreprises. Les petites entreprises en revanche souffrent de l'absence de structures financières adaptées à leur besoin. En matière agricole notamment, l'absence de structures financières spécifiques à l'instar des banques agricoles et des « *fonds de garantie des crédits aux entreprises* », constitue un blocage majeur au développement du financement agricole.

Souvent, les banques ne sont pas dotées de mécanismes adaptés aux besoins des petits agents économiques à faible revenu, travaillant dans l'agriculture pour la plupart, et qui ne détiennent pas forcément de titre foncier en bon et dû forme.

Le système de microfinance semble donc leur être plus adapté. Les organismes de microfinance sont notamment plus efficaces en milieu rural. Le remboursement du microcrédit pourra être subordonné à la vente des récoltes de l'agriculteur. La banque disposera donc dans ce cas d'un droit de gage sur le produit de vente. Les producteurs peuvent également former des coopératives qui seront responsables devant le fonds de microfinance.

Depuis le début des années 1990, la microfinance a connu un certain développement à Madagascar. L'entrée en lice d'entités venues de l'extérieur comme Microcred S.A, Access Banque etc.…a encore accru le phénomène.

La limite de ce système réside dans l'insuffisance de ressources des organismes de microfinance. Ce qui réduit leurs possibilités de financement et leur portée géographique.

Le créancier, avant d'accorder un prêt doit s'assurer que le bien utilisé en garantie est bien la propriété du prêteur ; l'incertitude pesant sur le droit de propriété entraîne des risques pour le créancier car elle se propage à l'hypothèque, et cette dernière pourra être rétroactivement consolidée ou anéantie en fonction de la réalisation ou de la défaillance de la condition. Il convient de préciser que l'immeuble grevé doit être individuellement désigné à partir, soit du cadastre, soit des registres fonciers.

B- L'impact de la réforme sur l'accès au crédit

Traditionnellement à Madagascar, ou plus précisément avant l'entrée en vigueur de la Loi du 24 Novembre 2006 fixant le régime de la propriété privée non titrée, seul le propriétaire détenteur d'un titre foncier pouvait espérer obtenir un crédit. Désormais, le certificat foncier permet aux agriculteurs de constituer le dossier leur ouvrant l'accès au crédit bancaire au même rang que le titre foncier. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, le certificat foncier de reconnaissance du droit de propriété délivré à l'issue de la procédure constitue pour le

propriétaire la preuve de son droit sur sa propriété. Le propriétaire pourra par conséquent exercer tous les actes juridiques portant sur le droit et leurs démembrements reconnus par les lois en vigueur[125] tels que les ventes, les échanges, le bail, l'emphytéose, la donation entre vifs et la constitution d'hypothèque.

L'utilisation du certificat foncier pour garantir le crédit auprès des institutions financières est au cœur des préoccupations de la Cellule de Coordination du PNF[126]. En Juillet 2007, un débat animé par trois spécialistes dans le domaine foncier à savoir, le Professeur Alain ROCHEGUDE, Henri RAHARISON, ancien directeur des domaines, spécialiste en droit foncier, consultant du PNF, et René RAZAFIARISON, expert domanial et foncier, conseiller technique auprès du MAEP, a permis d'apporter des éclaircissements sur la valeur juridique du certificat foncier et les procédures à suivre pour l'obtenir. Plus de quatre-vingt participants issus des institutions financières, des hauts responsables des services des domaines, des consultants du PNF et autres acteurs concernés par la réforme foncière tels que le Ministre Marius RATOLOJANAHARY accompagné de ses proches collaborateurs, le Directeur Général du Millénium Challenge Account (MCA), le Directeur Général de l'Agence française du développement (AFD), se sont réunis et ont débattu durant des heures pour trouver ensemble les moyens de sécuriser davantage les systèmes de crédit en vigueur.

Cet Atelier[127] a permis d'éclairer les institutions financières sur la portée du certificat foncier. En effet, jusque-là, seul le titre foncier était reconnu par ces institutions. Ces dernières ont accueilli favorablement l'idée de l'utilisation du certificat pour faciliter l'accès au crédit. Elles ont néanmoins souhaité la facilitation de la procédure de réalisation des garanties foncières par la mobilisation et la sensibilisation des autorités publiques locales et déconcentrées. Il en est également ressorti de cet Atelier que le coût de la constitution de la garantie doit être revu à la baisse pour l'ajuster à la réalité des montants des crédits sollicités. Son coût reste élevé et n'incite guère les institutions financières, et particulièrement les banques, à accepter les garanties foncières. Les participants ont également évoqué la nécessité de constituer des réseaux pour faciliter l'acceptation d'une demande de crédit à partir du certificat foncier.

[125]Exposé des motifs de la Loi 2006-31 (comme nous l'avons déjà évoqué antérieurement)
[126] Programme National Foncier
[127] Nivo T.A, « Le certificat foncier peut servir de garantie », Tribune Madagascar, article publié sur le web le 10 Juillet 2007

Ceux qui ont mené le débat ont insisté sur le fait que ce serait une opportunité pour les institutions financières d'élargir leur marché grâce à de nouvelles demandes de crédits. En l'occurrence, la garantie des prêts peut être assurée par le certificat foncier. Ces certificats fonciers faciliteront l'accès au crédit pour financer l'investissement des agriculteurs et il a d'ores et déjà été prévu que la durée du crédit pourrait être ramenée à trois ans pour la nécessité d'équipements agricoles.

Un dossier édité par le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET) traitant du Foncier rural, des ressources renouvelables et du développement nous amène à approfondir notre réflexion[128]. Pour que les propos qui viennent d'être évoqués soient effectifs, il convient de tirer leçon du cas de certains pays africains et d'éviter de commettre les mêmes erreurs qu'eux. Au Kenya par exemple, l'étude de la Banque mondiale n'a décelé aucune relation entre la possession de titres et l'utilisation de crédit formel. Des études menées au Rwanda, au Ghana et plus récemment à Madagascar ont conduit au même constat. Cet état de choses est lié au fait que la propriété foncière n'est pas considérée comme une garantie sûre par les prêteurs ; cette réticence des prêteurs est due, soit à la difficulté de saisir le terrain, soit à la faiblesse du marché qui rend le bien difficile à vendre en cas de non remboursement, mais aussi à la mauvaise gestion administrative.

La mauvaise gestion administrative a été mainte fois souligné par les représentants de l'association des banques, ainsi que des ONG lors des différents ateliers organisés sur le thème du foncier à Madagascar. Selon eux, les services de l'Etat n'arrivent manifestement pas à gérer les livres fonciers et les archives foncières. Les informations nécessaires pour l'exécution d'une décision judiciaire sont très difficiles à retrouver au sein des services fonciers de l'Etat et elles ne sont généralement pas à jour.

Par ailleurs, pour que l'accès au sol influe réellement sur l'accès au crédit, le système juridique et le système judiciaire doivent mettre en œuvre les moyens permettant de rendre moins difficile la saisie des terres. La partialité de la justice, notamment dans les zones urbaines en Afrique subsaharienne a rendu quasiment impossible la saisie des propriétés appartenant à de riches et puissants emprunteurs.

---

[128] LAVIGNE Philippe, *Foncier rural, Ressources renouvelables et développemen*t dans les pays ACP, Paris, Gret, 1996

Outre ce problème de partialité de la justice, le problème de la présence de plusieurs parents autour des terres hypothéquées rencontré au Kenya, et dans plusieurs autres pays africains, ne doit pas non plus être négligé puisqu'il constitue une réelle entrave à la saisie. Dans le meilleur des cas, même si certaines banques ont accepté des titres fonciers comme garantie et qu'elles ont pu vendre les terres aux enchères après un non-remboursement, les acheteurs n'arrivent pas par la suite à occuper le terrain, par peur de représailles.

Il semble que d'autres éléments, qui paraissent, au premier abord, étrangers à la matière foncière mais qui lui sont, en réalité rattachés, doivent être pris en compte pour favoriser l'accès des investisseurs au crédit. On constate notamment que la taxation arbitraire des produits agricoles, l'absence de technologie adaptée à l'agriculture intensive telle que l'agriculture non-irriguée, l'indisponibilité des infrastructures requises, doivent être reconsidérées par la politique nationale. Les textes relatifs à la taxation des produits agricoles devraient notamment être revus. Les prêteurs vérifient en effet l'opportunité d'investissement et la réalisation de certaines conditions telles celles qui viennent d'être citées, avant d'accorder un prêt, quand bien même le demandeur de crédit aurait acquis un titre foncier.

Comme nous l'avons vu précédemment, le banquier doit avoir confiance en son client et la relation de crédit est fondée sur l'*intuitu personae*. Pour que les investisseurs puissent gagner la confiance des établissements de crédit, l'Etat devrait s'intéresser de plus près à la sécurisation des transactions foncières dans la mesure où certains investisseurs acquièrent leurs terrains par le biais de ces transactions.

Ainsi, à l'heure actuelle, la propriété ne se prouve plus exclusivement par le titre foncier et le certificat foncier peut également servir de preuve de propriété. Nos travaux de recherche sur le terrain[129] ont permis d'observer que l'OTIV[130] reconnaît cette forme de garantie, d'ailleurs il y a une coopération entre ce dernier et les services des guichets fonciers. L'OTIV n'est pas une institution financière classique, elle fonctionne plutôt comme une mutuelle basé sur le système de cotisation. Dans certaines communes[131], le Fokontany, le guichet foncier, et l'OTIV travaillent ensemble et leurs bureaux sont réunis dans une même enceinte. Ainsi, comme ces différents services travaillent de manière concomitante, le prêt est accordé

[129] Propos recueilli auprès de Randrianirina Gérard, OTIV Mahavelona, Avril 2010
[130] L'OTIV (*Ombona Tahiry Ifampisamborana*) est une institution financière mutualiste
[131] Dans la commune de Mahavelona notamment

automatiquement dès que le certificat est délivré. Le prêt repose uniquement sur la confiance entre ces institutions et les attributaires. Concernant les modalités du prêt, l'OTIV peut autoriser un prêt d'un million d'Ariary au maximum et le montant du prêt varie selon la valeur du terrain.

Auprès de la CECAM[132], le certificat foncier déposé en garantie fait au préalable, l'objet d'une simple vérification de l'identité du détenteur au niveau du guichet foncier. Une communication étroite se tisse par la suite avec le guichet foncier dans la mesure où ce dernier établit lui-même l'hypothèque, ce qui réduit le risque encouru par l'organisme de micro finance d'accepter un certificat foncier dont les droits qui lui sont liés seraient déjà grevés, voire entièrement annulés dans le cas de mutations totales. Néanmoins, les modalités de vérification de la validité d'un certificat foncier par une institution financière mériteraient d'être précisées et renforcées à un moment où le nombre de certificats fonciers délivrés facilite encore l'expérimentation de différentes procédures. Ce travail devrait être initié en collaboration entre les institutions financières et le guichet foncier, avec validation ultérieure de leurs autorités de tutelle respectives.

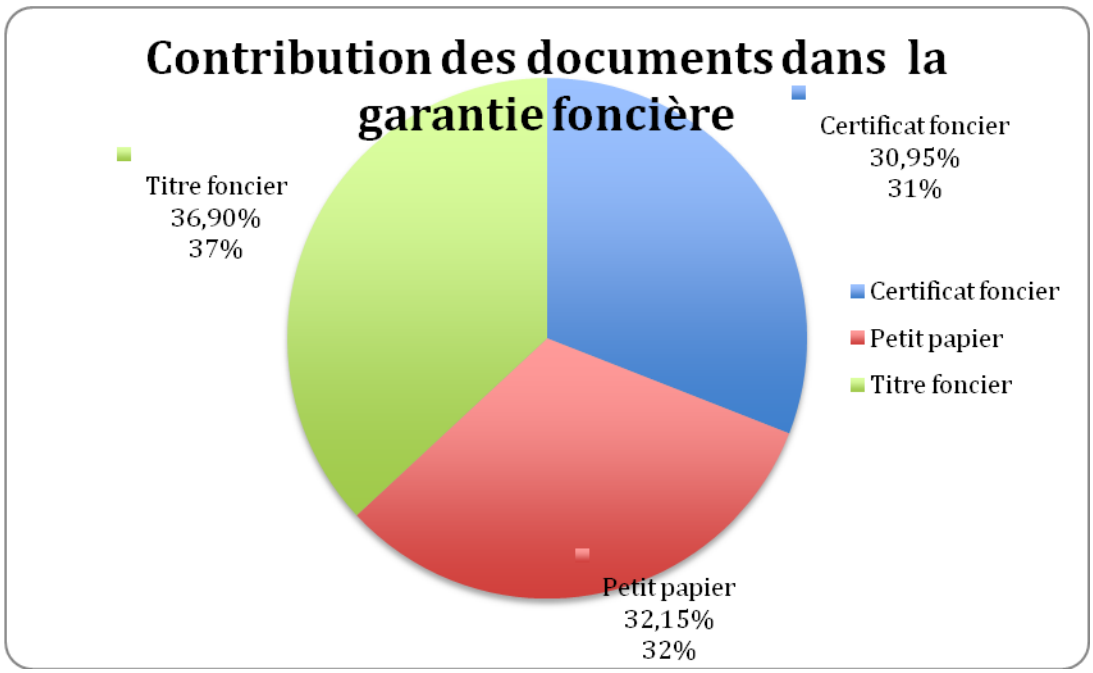
Si l'OTIV et le CECAM ont reconnu le certificat foncier comme ayant pleine valeur juridique et l'ont accepté comme garantie de prêt dans certaines régions, notamment la région de Mahavelona et celle d'Alaotra-Mangoro, le défi reste de le faire accepter par les autres institutions financières. Tatamo Rakotozafy dans son article « *Alaotra-Mangoro : l'appropriation des Guichets fonciers par les communes comme principale contrainte* »[133] propose de développer davantage la communication et le partenariat avec les institutions financières afin d'augmenter la confiance de la population vis-à-vis du certificat foncier.

Une étude d'un ingénieur agronome malgache, a permis d'établir que les institutions financières de la commune d'Amparafaravola proposent une large gamme de crédits permettant l'utilisation du foncier comme garantie[134]. Par ailleurs, le schéma ci-dessous, qui a

[132] A l'instar de l'OTIV, le CECAM (Caisse d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuelles) est une Institution financière mutualiste. C'est une Institution Mutuelle de Crédit Agricole
[133] Site de l'Observatoire du foncier
[134] RAKOTOMALALA Heriniaina, *Etude des opportunités d'utilisation du certificat foncier comme garantie auprès des institutions financières dans la commune d'Amparafaravola,* Mémoire de fin d'étude, 24 Juin 2011

été tiré de cet étude nous renseigne sur la part contributive des différentes preuves de propriété en matière de garantie foncière[135].

Illustration 7 : Schéma représentant la contribution des documents dans la garantie foncière- Source : RAKOTOMALALA Heriniaina, *Etude des opportunités d'utilisation du certificat foncier comme garantie auprès des institutions financières dans la commune d'Amparafaravola,* Mémoire de fin d'étude, 24 Juin 2011



Ce schéma nous montre que le titre foncier est le premier document utilisé en matière de garantie foncière. Le certificat foncier en revanche est le document le moins utilisé. Il est toutefois intéressant de noter que les usagers ont de plus en plus recours au certificat foncier. D'ailleurs, à partir de ce schéma, nous pouvons constater que même si le certificat foncier n'est pas la preuve de propriété la plus utilisée, le taux d'écart avec les taux d'utilisation des autres preuves de propriété est relativement faible. Cela constitue un point non négligeable dans la mesure où contrairement au titre foncier et aux petits papiers, le certificat foncier n'existe que depuis quelques années.

[135] Etude portant sur la commune d'Amparafaravola en 2011

Pour conclure ce paragraphe, il convient de préciser que le recours au crédit n'est pas systématique chez les paysans malgaches. De manière générale, les paysans ne sont pas encore habitués à ce système. Une sensibilisation des paysans, doit donc être envisagée à ce sujet.

Section 2 : Analyse de la réforme en référence aux critères *Doing business*

Il convient au préalable de justifier le bien fondé du recours aux critères *Doing Business* (Paragraphe I). Après avoir justifié notre choix, nous analyserons la conformité de la réforme aux critères en question (Paragraphe II).

Paragraphe I- Le bien fondé du recours aux critères *Doing Business*

Les rapports *Doing Business* sont une série de rapports annuels élaborés depuis 2003 par des services de la Banque mondiale sans que ses interprétations et conclusions n'engagent ses administrateurs. Ces rapports étudient la pertinence des règlementations de cent quatre vingt-un pays allant de l'Afghanistan au Zimbabwe, afin de déterminer d'une part, ceux qui facilitent la pratique des affaires et d'autre part, ceux qui la compliquent.

Les rapports *Doing Business* ne font pas toujours l'unanimité dans la communauté juridique. Ceci- dit, les travaux des rédacteurs de ces rapports nous semblent intéressants dans la mesure où ils tentent d'établir la corrélation entre le cadre légal d'un pays donné et le développement de son système financier. Selon les rapports *Doing Business*, le cadre juridique d'une économie en commande le développement. Par conséquent, lorsque la législation est adaptée, elle peut accélérer le développement économique et inversement, lorsqu'elle est inadaptée, elle peut le freiner.

De notre point de vue, le point fort de ces rapports réside dans leur objectivité. En effet, le but initial des rapports est de fournir une base objective afin de comprendre et améliorer l'environnement règlementaire des affaires dans le monde entier. Tout en tenant compte des informations fournies par les pouvoirs publics, les universités, les spécialistes et les groupes d'évaluation, le rapport analyse de manière approfondie les dispositions législatives,

règlementaires et institutionnelles qui influencent les activités économiques courantes pour chaque pays. Aussi, le Projet *Doing Business* étudie la situation des petites et moyennes entreprises et mesure les règlementations auxquelles elles sont assujetties durant leur cycle de vie.

L'analyse économique du droit est la théorie privilégiée par les rapports *Doing Business*. C'est une théorie apparue aux Etats-Unis vers la fin des années 1950, qui propose une approche conséquentialiste consistant à juger les règles par leurs effets[136]. Cette théorie accorde ainsi une place importante au principe d'efficience. Par ailleurs, les rapports Doing Business proposent des points de comparaison mesurables tels que les indicateurs de temps et de mouvements qui mesurent l'efficacité avec laquelle une règlementation est mise en œuvre pour les pays désirant réformer leur législation[137].

La démarche utilisée dans les rapports *Doing Business* nous paraît également intéressante dans la mesure où elle permet des échanges d'informations. En effet, l'amélioration du classement d'un pays signifie qu'il met en place un cadre réglementaire favorable à l'activité commerciale et compte-tenu du nombre et de la diversité de pays étudiés, les pays les moins classés peuvent s'inspirer des pays les mieux classés en tirant profit de leurs expériences. Ces rapports peuvent à notre sens servir de références lors de la mise en place d'une réforme dans la mesure où ils s'efforcent d'analyser et de tirer des enseignements d'une réforme que celle-ci ait fonctionné ou échoué.

En l'occurrence, la référence aux rapports *Doing Business* nous paraît judicieuse puisque la réforme du droit foncier de Madagascar a été justement entreprise pour améliorer l'accès à la terre, sécuriser les investissements et implicitement rendre le climat des affaires plus attractif. Plusieurs données nous permettent d'ailleurs de justifier la volonté du gouvernement malgache de l'époque d'améliorer le climat des affaires du pays. En effet, en 2007, deux ans après le lancement du processus de réforme, Madagascar a été parmi les sept pays qui ont brisé de vieux tabous et a réduire le capital minimum exigé pour la création d'une entreprise à quatre-vingt % par rapport à ce qui était exigé antérieurement: « *Le Compte du Défi du Millénaire (Millenium Challenge Account) mis en place par les Etats-Unis fixe des conditions*

[136] E. Mackaay, *La règle juridique observée par le prisme de l'économiste. Une histoire stylisée du mouvement d'analyse économique du droit,* RIDE, I, 1986, p.43
[137] Site officiel Groupe Banque mondiale

à satisfaire qui concernent notamment les délais et les coûts de création d'une entreprise : avant de pouvoir demander une aide, un pays doit être mieux classé que la moyenne des pays éligibles dans ces deux catégories. Les réformes menées au Burkina Faso, au Salvador, en Géorgie et à Madagascar ont permis à ces pays de satisfaire ces critères »[138].

Les critères de référence utilisés dans ces rapports s'attachent à évaluer la pertinence des règlementations visant à renforcer l'activité commerciale. En d'autres termes, le Projet *Doing Business* mesure la règlementation des affaires et son application effective dans cent quatre vingt trois économies au niveau infranational et régional. Les indicateurs utilisés font généralement référence à une société à responsabilité limitée implantée dans la première ville économique du pays pour que les données soient comparables entre tous ces pays. Les points forts de ces indicateurs résident dans leur simplicité mais aussi dans le fait qu'ils sont faciles à reproduire et portent sur des changements de politique spécifique.

Ces rapports présentent un certain nombre d'indicateurs quantitatifs relatifs à la protection des droits de propriété. A titre d'illustration, on peut notamment citer la Côte d'Ivoire, qui a été reconnue comme ayant amélioré sa législation relative au transfert des titres de propriété. En éliminant l'obligation d'obtenir l'autorisation préalable du Ministère avant tout transfert, elle a permis de réduire considérablement le délai de ce dernier, qui est passé de près de quatre cent jours en 2005 à une trentaine de jours en 2007.

Doing Business part du principe que l'activité économique doit reposer sur des règles solides. Ainsi, en matière de propriété, il insiste sur l'importance de poser des règles qui permettent de définir clairement les droits de propriété et réduire les coûts de règlement des litiges. Selon les termes du Rapport 2009, cela doit être fait « *pour améliorer la prévisibilité des relations économiques et pour offrir une protection essentielle aux partenaires contractuels contre les abus* »[139]. L'objectif est donc de parvenir à la mise en place d'une règlementation efficace, accessible aux usagers et simple à appliquer.

Après avoir étudié le bien fondé de la référence aux rapports *Doing Business*, nous allons étudier de manière plus approfondie les critères en question et analyser la conformité de la réforme à ces derniers.

---

[138] Banque mondiale, *Rapport Doing Business,* 2007
[139] Banque mondiale, *Rapport Doing Business*, 2009

Paragraphe II- La conformité aux critères

Les rapports *Doing Business* évaluent la pertinence de la réglementation du droit des affaires et tout ce qui s'y attache dans un pays donné, à savoir les règlementations ayant une incidence sur dix stades de la vie d'une entreprise : création d'entreprise, octroi de permis de construire, embauche des travailleurs, transfert de propriété, obtention de prêts, protection des investisseurs, paiement des taxes et impôts, commerce transfrontalier, exécution des contrats et fermeture d'entreprise. L'utilisation d'indicateurs qualitatifs permet de faire la comparaison entre les cent quatre vingt-un pays étudiés.

Notre étude se basera principalement sur les rapports *Doing Business* 2005 à 2008. Cela nous semble propice dans la mesure où ces derniers ont été publiés quelques années après l'adoption des textes découlant de la Lettre de Politique Foncière. De plus, l'Ile rouge étant plongée dans une crise politique depuis 2009, sa situation économique depuis 2009 jusqu'à l'heure actuelle ne nous permettrait pas d'évaluer objectivement la pertinence de la réforme foncière. Il serait donc inopportun de se référer aux derniers rapports publiés.

Tout d'abord, le tableau suivant, qui a été établi à partir des informations fournies par les Rapports *Doing Business* 2005 à 2008 nous montre une évolution palpable concernant l'amélioration du climat des affaires et plus concrètement en matière de création d'entreprise.

Illustration 8 : Tableau établi à partir des Indicateurs de Doing Business et indiquant l'évolution de Madagascar de 2005 à 2008

MADAGASCAR	2005	2006	2007	2008
Facilité de faire des affaires (classement)			149	149
Création d'entreprise (classement)			110	61
	13	11	10	5
Nombre de procédures	44	38	21	7
Délai (Jours)	65,3	54,3	35,0	22,7
Coût (% du revenu par habitant)	50,7	215,8	373,1	333,4
Capital minimum (% du revenu par habitant)				
Transfert de propriété (classement)			162	165
Nombre de procédures	Informations non fournies	8	8	8
Délai (Jours)		134	134	134
Coût (% valeur du bien)		11	11,6	11,6

Il est d'ailleurs indiqué dans le Rapport *Doing Business* 2007 que Madagascar, en engageant des réformes visant à simplifier la réglementation des entreprises, au même titre que d'autre pays africains tels que le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Gambie, Malawi, Mali, le Mozambique, le Niger, le Nigéria et la Zambie, a effectué de réels progrès dans l'amélioration du climat des affaires.

De manière générale, les rapports *Doing Business* condamnent les règlementations trop lourdes et complexes. Ils préconisent une simplification et une modernisation des procédures en vue d'une amélioration de l'efficacité économique du droit.

Les rapports Doing Business soulignent par ailleurs la nécessité de mettre en place des normes favorisant l'accès à la propriété immobilière. Selon le Rapport de 2007 : « *...En l'absence de possibilité de posséder légalement des terres, certaines personnes se voient*

refuser l'opportunité dont d'autres bénéficient. Ce refus n'est pas fondé sur leur capacité ou leur volonté de travailler mais sur une politique gouvernementale archaïque et souvent corrompue. La réforme des lois sur la propriété et des obligations d'enregistrement permettent de faire des progrès considérables en matière de réduction des inégalités économiques. C'est ce dont un grand nombre de populations pauvres, urbaines et rurales ont besoin. Les pouvoirs publics de ces pays seraient bien inspirés de répondre à leurs attentes »[140]. Une réforme foncière est sans conteste utile lorsqu'elle permet d'améliorer le système d'enregistrement des biens fonciers et incite les usagers à procéder à l'enregistrement de ces derniers. A titre d'illustration, les six mois suivant la réforme du système d'enregistrement des biens fonciers en Egypte ont fait ressortir une nette augmentation des transferts des titres. De même, à Tegucigalpa, au Honduras, le nombre de demandes d'inscription au registre reçus durant la période de Juillet à Décembre a augmenté de plus de soixante % entre 2006 et 2007 suite à la réforme du système d'enregistrement des biens fonciers[141].

D'après le Rapport Doing Business 2007, les quatre étapes d'une réforme réussie consisteraient à :

« *- Commencer simple, et penser à réformer en premier les procédures administratives, sans amender aucune loi.*

- *Eliminer les procédures inutiles, ce qui permettra de réduire le nombre de bureaucrates auxquels les chefs d'entreprise doivent s'adresser.*
- *Créer des formulaires de demande standard, et publier autant d'informations que possible sur la nouvelle réglementation.*
- *Enfin, ne jamais oublier que les très nombreuses difficultés auxquelles les entreprises sont confrontées résultent simplement de la façon dont la réglementation est administrée*. »Le cas d'El Salvador a été mentionné à titre d'illustration« *El Salvador est passé par toutes ces étapes…..ce pays est parvenu à réduire le délai de création d'une entreprise de 115 à 26 jours, sans apporter le moindre changement à sa législation*»[142].

[140] Banque mondiale, Rapport Doing Business 2007
[141] Banque mondiale, *Rapport Doing Business,* 2009
[142] Banque mondiale, *Rapport Doing Business*, 2007

Le rapport de 2007 nous renseigne également sur les mesures envisageables afin de simplifier et d'accélérer la procédure d'acquisition du titre foncier. Plusieurs pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale sont cités à titre d'illustration pour avoir considérablement réduit le délai de délivrance du titre de propriété grâce à la modernisation de leur registre : « *Les pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale ont, quant à eux, poursuivi leurs réformes. La Croatie a réduit le délai de sa procédure de 18 mois et la délivrance en retard de titres de propriété de 36 % en numérisant son registre et en faisant passer la procédure dans le domaine administratif (auparavant, un juge était également impliqué dans la procédure). La Roumanie a donné aux services de certification de documents accès au registre par voie électronique, ce qui a permis de réduire les délais de 20 jours... Les pays riches ont développé l'utilisation de l'Internet pour les transferts de propriété. L'Allemagne autorise désormais la soumission de demandes de titres de propriété en ligne, et en Espagne, une nouvelle loi oblige les services de certification de documents à utiliser les procédures disponibles sur l'Internet, résultat : les retards ont chuté de plus de 30 %* »[143].

Le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord, le Koweït et les Emirats Arabes unis sont également cités pour avoir emprunté la même voie: « *Au Moyen-Orient et Afrique du Nord, le Koweït et les Emirates Arabes unis ont commencé à utiliser de nouvelles technologies dans leur service du cadastre et ont formé leur personnel à gérer le traitement des dossiers, ce qui a permis de réduire rétrospectivement de 33 % et de 27 % ces procédures* »[144].

La Nouvelle-Zélande a également fait énormément de progrès en la matière. En effet, dans les années 90, les fichiers papiers du registre représentaient des kilomètres et des kilomètres d'étagères. La numérisation et l'autorisation de délivrance de titres de propriété en ligne dans les années 2000 a considérablement simplifié la procédure. « *Il est plus facile de transférer des biens immobiliers en Nouvelle-Zélande que partout ailleurs dans le monde. En effet, il suffit d'effectuer 2 procédures sur Internet pour un coût total de 0,1 % de la valeur du bien concerné. Les avocats certifient les documents de transfert de propriété et les enregistrent par voie électronique. Une confirmation est obtenue dans les minutes qui suivent* »[145].

[143]Banque mondiale, *Rapport Doing Business,* 2007
[144]*Ibid.,* Banque mondiale, *Rapport Doing Business,* 2007
[145]*Op.cit*, Banque mondiale, *Rapport Doing Business,* 2007

Si pendant plusieurs années, le classement du continent africain était assez inquiétant en termes de rapidité des réformes, un grand nombre d'entre entre eux ont largement progressé en 2007, se classant tout juste derrière la région Europe de l'Est- Asie centrale et les pays à haut revenu membres de l'OCDE. L'année 2007 a donc bel et bien été une année de réforme pour les pays africains et en tête de liste des dix premiers réformateurs, on retrouve la Tanzanie et le Ghana.

Le rapport Doing Business 2007 nous indique en outre que les réformes relatives au transfert de propriété ont pris de l'ampleur dans plusieurs pays : « *Vingt-quatre pays ont rendu la procédure de transfert d'immeubles plus faciles en 2005/06 ; une progression de 50 % par rapport à l'année précédente. La plupart de ces réformes ont également rendu cette procédure moins chère. Six pays ont accéléré la procédure au niveau du registre. En moyenne, les dix pays réformateurs les mieux classés ont réduit le délai de la procédure de 23 % et son coût de 38 %. Trois des pays dans lesquels cette procédure était la plus difficile en 2004, c'est-à-dire la Côte d'Ivoire, le Nigéria et la Tanzanie, sont parmi les mieux classés cette année*»[146].

Le transfert de propriété reste assez complexe dans un grand nombre de pays. Aussi, dans certains pays tels que les îles Maldives ou au Timor oriental, il est interdit aux entreprises de faire un transfert de propriété : « *Aux îles Marshall, seul un cas de transfert de propriété a été recensé, la procédure a demandé 2 ans et a été l'objet de nombreux contentieux*. » [147] Dans le même rapport, on recense l'Ouganda, le Bangladesh, la Sierra Leone, l'Afghanistan, le

Nigéria, la Guinée-Bissau, les Maldives, les Iles Marshall, la Micronésie et le Timor-Leste comme les dix pays dans lesquels le transfert de propriété est le plus difficile. Ce facteur influe directement sur la productivité de l'entreprise. En effet, « *Plus la procédure de transfert de propriété est complexe et moins les actifs des entreprises sont déclarés. Un bien non déclaré ne peut pas être utilisé en tant que garantie pour obtenir des prêts. Sans titre de propriété officiel, la valeur du bien diminue, les propriétaires investissent donc moins*. »[148]

[146] Banque mondiale, *Rapport Doing Business,* 2007
[147] *Ibid.*
[148] *Op.cit*

Des études effectuées en Argentine et au Pérou ont permis de démontrer que l'enregistrement des biens immobiliers peut influer sur l'augmentation du taux d'investissement, à savoir, de quarante-sept % pour le premier et de soixante % pour le second.

Dans le Rapport Doing Business 2009, Madagascar figure parmi les réformateurs de la région par l'adoption d'une nouvelle Loi fiscale qui abolit le droit de timbre et deux taxes.[149] Cette loi réduit donc le coût du transfert de titre de propriété de onze à sept pour cent de la valeur de la propriété. Dans la même perspective, le pays a procédé à la modernisation de ses services fonciers. Il a réorganisé son service du Cadastre en ouvrant des bureaux supplémentaires, en achetant de nouveaux ordinateurs et en recrutant de nouveaux personnels. Toutes ces mesures ont permis de réduire le délai de transfert de propriété de huit semaines, du moins dans la capitale[150].

Bien qu'il reste du progrès à faire, la législation foncière de Madagascar a évolué dans le bon sens. Le tableau suivant, établi à partir du recueil des principales recommandations préconisées par les Rapports *Doing Business* nous montre que la réforme foncière entreprise en 2005 a un certain nombre de mérites et semble se conformer aux critères avancés dans les Rapports.

[149]Banque mondiale, *Rapport Doing Business*, 2009
[150]*Ibid.*

Illustration 9 : Tableau indiquant la conformité de la réforme de 2005 aux critères Doing Business

Principales recommandations préconisées par les rapports *Doing Business*	**Cas de Madagascar depuis la mise en place de la Réforme de 2005 (En matière foncière)**
Favoriser l'accès juridique à la propriété immobilière	La Réforme de 2005 a été mise en place afin de faire face à l'insécurité foncière et implicitement, favoriser l'accès juridique à la propriété immobilière
Simplifier les procédures administratives	L'usager a désormais le choix entre la procédure fondée sur l'immatriculation et celle de la certification pour accéder à la propriété. La procédure d'obtention du certificat foncier est nettement plus simple que la procédure d'immatriculation
Réduire le délai de délivrance du Titre de propriété	Le délai d'obtention du certificat foncier est de 207 jours en moyenne et le délai d'obtention du Titre foncier est de six ans en moyenne (Cf. Figure 5). Ainsi, en optant pour la procédure de certification, l'usager peut bénéficier de cet avantage en matière de délai.
Moderniser les registres et utiliser de nouvelles technologies dans le service du cadastre	La modernisation des services fonciers constitue l'un des axes stratégiques de la Lettre de Politique Foncière de 2005. Elle figure donc parmi les principaux objectifs de la Réforme

La réforme du droit foncier entreprise depuis 2005 à Madagascar vise notamment à simplifier la procédure relative à l'acquisition d'un terrain comme le préconise le rapport. Elle a simplifié et accéléré la procédure pour les usagers. Cette initiative est tout à fait louable. Selon le Rapport *Doing Business* 2009 : « *plus la procédure de transfert officiel est lourde et chère, plus le risque d'un retour rapide à un système informel est grand. Il est donc important pour favoriser l'essor de l'économie d'éliminer les obstacles inutiles liés au transfert et à l'enregistrement des titres de propriété*»[151].

[151] Banque mondiale, *Rapport Doing Business* 2009

En outre, le rapport insiste sur l'importance de la modernisation des services fonciers et en l'occurrence, ce dernier constitue l'un des axes stratégiques de la Lettre de Politique Foncière de 2005.

Enfin, l'un des critères d'évaluation porte sur l'accès juridique à la propriété immobilière. L'accès légalisé à la propriété foncière constitue une condition déterminante pour l'investissement et en l'occurrence, la réforme entreprise est allée dans ce sens.

Conclusion de la première partie

Après avoir analysé l'évolution du système foncier de Madagascar depuis le début de l'usage du droit coutumier jusqu'à aujourd'hui, nous pouvons affirmer que la réforme foncière a permis de franchir plusieurs étapes importantes.

Le dispositif législatif et règlementaire en vigueur durant la période qui a précédé la réforme avait montré ses limites. Celui-ci était visiblement en décalage avec les réalités du terrain et par conséquent inaccessible à la majorité des usagers. L'incapacité de l'Etat à faire face à la demande de sécurisation foncière était devenue un frein au développement du pays. Il était devenu impératif de mettre en place un nouveau système juridique foncier afin de pallier cette crise.

L'adoption de la Loi 2003-29 a apporté les premiers changements en matière de sécurisation foncière. Elle a notamment permis de donner plus de poids aux collectivités locales et faire reconnaître les droits d'occupations locaux.

La Réforme de 2005 a ensuite été mise en place, étape par étape, afin de traiter la diversité des problèmes juridiques posés. Ainsi, la réforme a permis d'avoir un dispositif législatif et règlementaire plus cohérent. L'une des innovations majeures de la réforme consiste en la reconnaissance des droits locaux d'occupations et de jouissance comme des droits de propriété. Cette reconnaissance implique la disparition de la présomption de domanialité des terrains non titrés et la possibilité de faire une demande de certificat foncier pour sécuriser ces droits d'occupation. La mise en œuvre de cette procédure nécessite par ailleurs la mise en place de la gestion foncière décentralisée que nous approfondirons dans la deuxième partie de cette thèse.

Bien que l'on ne puisse pas encore se prononcer de manière définitive sur la pertinence de la réforme, il faut d'emblée reconnaître qu'elle tient compte des problèmes fonciers antérieurs et tente d'apporter des solutions concrètes pour y remédier. La réforme du droit foncier de Madagascar a permis de prendre en charge les droits de propriété coutumiers. En validant les droits issus des règles coutumières et les droits établis selon les usages du moment et du lieu,

la réforme a permis de préserver les droits des personnes qui ont exploité un terrain sans être en possession de titres fonciers.

Par ailleurs, la réforme engagée tient compte des réalités économique, juridique, politique et sociale du pays. Cet aménagement du droit du sol devrait notamment contribuer à faciliter l'accès au crédit. Or l'accès au crédit influe également sur le niveau des investissements réalisés par une entreprise. Les établissements de crédit tels que les banques exigent une garantie sérieuse pour accorder un prêt et la mobilisation des droits du sol peut contribuer à apporter cette garantie. Le certificat peut servir de garantie pour ces dernières au même titre que le titre foncier qui était la seule preuve de propriété reconnue autrefois. La sécurisation des transactions foncières devrait également contribuer à renforcer la confiance des banquiers envers les investisseurs, demandeurs de crédit dans la mesure où certains investisseurs acquièrent leurs terrains par le biais de ces transactions.

Le système foncier de Madagascar a donc connu des bouleversements importants ces dix dernières années. Depuis l'entrée en vigueur de ces nouvelles Lois, les problèmes majeurs rencontrés sont, de manière générale, dus à une insuffisance de moyens et de financement, à l'insuffisance des formations dispensées aux agents fonciers qui risque de compromettre la pérennité des structures foncières et enfin à un problème de communication et d'information que l'on retrouve surtout au niveau des tribunaux. Malgré le constat d'un certain nombre de failles, le résultat est d'une manière générale satisfaisant.

L'analyse de la pertinence de ce nouveau système de droit foncier à Madagascar ne peut se réduire à cette première partie essentiellement théorique. Les travaux de recherches entreprises sur le terrain devraient également nous permettre d'enrichir cette thèse. Ils nous ont notamment appris de quelle manière s'opère la gestion des services fonciers déconcentrés et décentralisés.

Les premiers effets constatés dans la mise en œuvre de la réforme s'avèrent plutôt positifs. Cependant, nous ne pouvons pas ignorer les difficultés rencontrées sur plusieurs points. En d'autres termes, l'analyse de la mise en œuvre de la réforme fait ressortir une nette amélioration des dispositifs de gestion foncière. Ceci dit, il reste un certain nombre d'exigences qu'il convient de réunir afin d'assurer la viabilité et la pérennisation du nouveau système de droit foncier.

Ainsi, dans la deuxième partie, nous étudierons au préalable les exigences requises dans la mise en œuvre de la réforme. Nous verrons par la suite les mesures envisageables afin de remédier aux dysfonctionnements rencontrés et permettre la pérennisation organisationnelle et financière des guichets fonciers au niveau local.

PARTIE II - UNE MISE EN ŒUVRE COMPLEXE DE LA REFORME

Un certain nombre d'ateliers d'évaluation ont été organisés depuis le début de la mise en œuvre de la réforme. A titre d'illustration, quatre ateliers régionaux ont eu lieu au mois de Juin 2011 dans les régions du *Menabe*, *Alaotra-Mangoro*, *Analanjirofo* ainsi que la région du centre incluant *Analamanga*, *Bongolava*, *Vakinankaratra* et *Itasy*. Ces ateliers ont vu la participation des représentants des usagers des guichets et services fonciers, des autorités communales et traditionnelles, des associations ou organisations paysannes, des agents des services fonciers …etc.

Par ailleurs, plusieurs rapports d'évaluation de la réforme ont été établis. A ce titre, on peut citer les travaux menés par le Consortium local BEST-Land Ressources-IDEES, les experts du programme SAHA-Intercoopération Suisse, ainsi que le Conseil Supérieur du Notariat français. De même, au mois de Mai 2011, une équipe d'experts comprenant notamment MM. Paul Mathieu, Jean-Maurice Durand, Harold Liversage et Steven Jonckheere a été mise à disposition par le Fonds International pour le Développement Agricole (FIDA) et par la *Food and Agriculture Organization* (FAO) dans le cadre de la contribution au processus d'évaluation de la réforme foncière à Madagascar.

Les thèmes de réflexion traités dans le cadre de ces rapports et de ces ateliers, ainsi que nos travaux de recherche sur le terrain ont fait ressortir deux constats majeurs.

En premier lieu, les premières années de mise en œuvre de la réforme ont eu des effets positifs. La mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée a notamment conduit à une meilleure implication des collectivités locales en la matière.

En second lieu, il est indéniable que la mise en œuvre de la réforme implique une maîtrise rigoureuse des dispositifs de droit qui s'appliquent non seulement à la gestion des droits sur le sol mais aussi à la gestion locale. Cette mise en œuvre a par conséquent fait ressortir des

complexités liées à la compréhension de ces enjeux institutionnels et juridiques. Ces complexités ne peuvent en aucun cas être négligées dans la mesure où elles sont déterminantes pour le fonctionnement, l'amélioration et la pérennité du nouveau dispositif de gestion foncière. Il convient donc de les analyser de manière approfondie.

Les types de difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme domaniale et foncière de 2005 peuvent être classés en deux grandes catégories, à savoir, des difficultés sur le court terme et des difficultés sur le long terme. Les difficultés sur le court terme sont celles rencontrées dès les premiers mois de mise en œuvre de la réforme. Les difficultés sur le long terme sont quant à elles apparues un peu plus tard. A défaut de solutions adaptées, ces difficultés risquent de compromettre la pérennité du nouveau système foncier. Partant de ces considérations, nous allons procéder en deux temps :

- dans un premier temps, nous allons nous intéresser à la complexité de la mise en œuvre sur le court terme (Titre I). Cette analyse devrait nous permettre de cerner les difficultés liées à l'appareil institutionnel, telles que l'implantation, le fonctionnement et le contrôle des guichets fonciers ;

- dans un second temps, nous allons étudier la complexité de la mise en œuvre sur le long terme (Titre II). Au préalable, il sera d'abord nécessaire d'analyser les difficultés majeures qui risquent de compromettre la pérennité du nouveau système foncier. Après cette analyse préalable, nous devrons ensuite être en mesure de proposer des solutions adéquates.

Titre I -Une mise en œuvre complexe sur le court terme

La mise en œuvre de la réforme sur le court terme peut être qualifiée comme complexe dans la mesure où elle a fait ressortir un certain nombre de difficultés.

De manière générale, il a été constaté que ces difficultés sont d'une part, liées à la nouveauté du dispositif institutionnel. Elles sont notamment liées à l'implantation des guichets fonciers ou encore à l'articulation de la gestion du certificat foncier et de celle du titre foncier. D'autre part, ces difficultés découlent des incertitudes et des incompréhensions concernant la gestion des droits certifiés.

Une analyse approfondie des enjeux qu'implique le nouveau dispositif institutionnel, ainsi que ceux découlant de la mise en œuvre de la gestion foncière par la commune devrait alors nous permettre de mieux cerner ces complexités.

Partant de ces considérations, nous allons en premier lieu, analyser les enjeux et les complexités liés à la nouveauté du dispositif institutionnel (Chapitre I). Ce dernier implique notamment la coexistence des services fonciers de l'Etat et ceux des communes. De ce fait, les services fonciers déconcentrés de l'Etat et les services décentralisés des communes sont censés collaborer de manière étroite. Il convient alors d'étudier les difficultés et les exigences de cette collaboration.

Par ailleurs, comme nous l'avons expliqué dans la première partie de la thèse, les terrains non titrées ne sont plus désormais présumés domaine privé de l'Etat. Depuis la mise en place de la réforme foncière et domaniale de 2005, le détenteur d'un terrain a le choix entre la procédure d'immatriculation et celle de la certification des parcelles pour la sécurisation de son droit de propriété. Les services fonciers de l'Etat ne sont donc plus les seuls compétents en la matière et ces terrains peuvent relever de la compétence des guichets fonciers mis en place par la collectivité décentralisée de base. Il nous paraît donc important d'analyser de manière plus approfondie la mise en œuvre cette gestion foncière décentralisée par la collectivité

décentralisée de base, qui en l'occurrence est la commune (Chapitre II).Cette analyse devrait nous permettre de cerner les complexités liées à la gestion des droits certifiés.

CHAPITRE I -UNE COMPLEXITE LIEE A LA NOUVEAUTE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

Afin de sécuriser son droit de propriété, le détenteur d'un terrain a désormais le choix entre la procédure d'immatriculation, relevant de la compétence des services fonciers déconcentrés de l'Etat et celle de la certification des parcelles, relevant de la compétence des services fonciers décentralisés. Cela implique la coexistence de ces deux catégories de services fonciers.

Pour déterminer les complexités liées à cette coexistence, il nous semble d'abord nécessaire d'analyser le dispositif de décentralisation de la gestion foncière (Section 1). Cette analyse préalable devrait ensuite nous permettre de mieux cerner les difficultés et les exigences liées à la coexistence de ces services fonciers (Section 2).

Section 1 - La décentralisation de la gestion foncière

D'après la Lettre de Politique foncière, le premier objectif de la réforme en matière de décentralisation de la gestion foncière est « *la mise en œuvre d'un dispositif juridique et institutionnel local, renforçant les capacités des collectivités décentralisées, afin de répondre à la forte demande en documents garantissant la sécurité foncière de leurs demandeurs* ». Une telle volonté politique n'est pas fréquente en matière de gestion foncière. D'après André Teyssier in *L'expérience de Madagascar Décentraliser la gestion foncière:* « *Une telle volonté politique n'est pas fréquente car elle peut aller à l'encontre des intérêts des pouvoirs publics et des personnels de l'Etat chargés de l'administration foncière. Par exemple, lorsqu'il souhaite attirer des investissements ou implanter des industries agricoles ou touristiques, l'Etat central préfèrera disposer de la pleine compétence sur la gestion des terres, la décentralisation de la gestion foncière risquant de contrarier ses projets. De même les corporations des administrations foncières admettent difficilement de se voir dépossédées d'une partie de leurs compétences* »[152].

[152] TEYSSIER André, *L'expérience de Madagascar, Décentraliser la gestion foncière* in Le Cirad n°4, Juin 2010

Bien qu'une telle volonté politique ne soit pas fréquente, l'Etat central, en adoptant une politique de décentralisation de la gestion foncière, favorise une meilleure implication des collectivités locales dans la gestion foncière (Paragraphe I). De nouvelles compétences leur sont attribuées et notamment, celle de mettre en place un guichet foncier de proximité pour les usagers (Paragraphe II).

Paragraphe I : L'implication des collectivités locales dans la gestion foncière

Comme nous l'avons évoqué antérieurement, le processus de décentralisation s'inscrit dans une volonté de développement local et de démocratisation.

Interrogé sur les mesures à prendre pour officialiser et sécuriser les droits des exploitations familiales sur leurs terres, André Teyssier avance qu' *« Il est aujourd'hui permis de réfléchir à des dispositifs de gestion foncière qui ne se limitent plus aux seules administrations déconcentrées. Les collectivités locales, les communes, les organisations coutumières comptent parmi les acteurs quotidiens de la gestion foncière»*[153].

Il faut avant tout savoir qu'il y a plusieurs acteurs qui interviennent dans le jeu foncier.

En premier lieu, l'Etat est considéré comme l'instance-clé dans la mise en œuvre des stratégies foncières. Comme l'écrit si bien Etienne Le Roy : "*Détenteur du monopole de la violence légitime, l'Etat détient également le monopole du Droit, dès lors qu'il condense le principe de la sanction par laquelle on reconnaît généralement le critère de juridicité*"[154]. L'intervention de l'Etat est indispensable dans la régulation des relations économiques, dans la mise en place du cadre économique et des règles de fonctionnement et de concurrence des marchés. Par ailleurs, l'Etat est considéré comme le garant de l'égalité des citoyens. Néanmoins, bien que celui-ci apparaisse comme l'acteur central dans les stratégies foncières, son incapacité à gérer seul les terres et les ressources est un constat valable pour la majorité des pays de l'Afrique noire. Le monopole de l'Etat dans la gestion du foncier est de plus en plus remis en cause.

[153] Entretien du Cirad avec André Teyssier (spécialiste des politiques foncières qui a participé à la dernière réunion de la Banque mondiale sur le foncier), Washington, Avril 2010

[154] LE ROY Etienne, « Synthèse des débats » in LE ROY Etienne, et al, *Enjeux fonciers en Afrique noire,* Paris, Orstom/Karthala, 1983, p 216.

L'Etat doit par conséquent renoncer au monopole de la gestion du foncier et cela induit la nécessité d'une décentralisation en matière foncière. Face à l'ampleur du problème, l'Etat doit reconnaître juridiquement les organisations locales. Il est nécessaire de renforcer les processus de décentralisation en décentralisant les décisions et en faisant participer les collectivités de base, capables d'en assumer l'autorité, à la gestion et à l'exploitation des terres.

Sur ce point, il convient de préciser que les Lois n°2005-19 et n°2006-031 ne se réfèrent pas spécifiquement à la commune mais à la collectivité décentralisée de base. Ceci étant, les décisions doivent être prises au niveau le plus bas possible, capable d'en assumer l'autorité, de les mettre en œuvre et d'en assurer le contrôle. Dans le cas de Madagascar, les communes constituent les niveaux de base de la décentralisation les plus pertinents, compte-tenu de leur permanence dans l'évolution institutionnelle. En effet, les différents régimes qui se sont succédés depuis la colonisation jusqu'à ce jour à Madagascar ont retenu la commune comme le niveau de découpage territorial incarnant la collectivité décentralisée de base. La Loi constitutionnelle du 27 avril 2007 affirme d'ailleurs dans son article 146 que les communes sont les collectivités décentralisées de base. Selon le professeur Alain Rochegude : « *…les niveaux de bases de la décentralisation que sont les communes sont, a priori, compte tenu de leur permanence dans l'évolution institutionnelle, les plus pertinents pour positionner une nouvelle organisation des activités liées à la gestion domaniale et foncière*»[155].

Il convient cependant de noter que les communes ayant une taille trop importante doivent faire l'objet de découpage administratif infra-communal afin de pallier les contraintes de leur gestion[156]. Sur ce point, il est également important d'apporter des éclaircissements. Il faut tout d'abord savoir que les différents textes successifs, relatifs à la décentralisation consacrent le *Fokononolona* comme la base de construction de la décentralisation malgache. Étymologiquement, ce terme désigne une communauté d'individus (*olona* : individu, gens) issus de la même famille (*foko* : ethnie, et en extension on parle plus volontiers de famille de même parenté) vivant dans une circonscription spatiale bien délimitée. En terme spatial, le «*Fokonolona* » constitue les habitants du *Fokontany*. Le *Fokontany*, selon l'importance des agglomérations, comprend des hameaux, villages, secteurs ou quartiers. Ces *Fokontany* sont

[155]ROCHEGUDE Alain, *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière : Analyse et mise en perspective des résultats des enquêtes foncières au Lac Alaotra*, MAEP- AFD-CIRAD, 2009-2010, p 6.
[156] C'est notamment le cas pour les grandes villes

donc les circonscriptions qui composent la commune. Selon les données fournies par la Banque mondiale, il y a en moyenne une dizaine de *Fokontany* et une trentaine de *Fokonolona* par commune à Madagascar[157].

Il faut savoir qu'en vertu des dispositions du Décret Nº 2007-151 du 19 février 2007[158], le Chef de *Fokontany* ainsi que ses adjoints et son trésorier, sont désignés par le représentant de l'État au niveau du District. Ceci étant, en vertu des dispositions de l'Article 2 du Décret n° 2004-299 du 03 mars 2004, fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du *Fokontany*, les *Fokontany* sont considérés comme des subdivisions de base au niveau de la commune. Les *Fokontany* peuvent de ce fait être considérés comme étant sous le contrôle administratif de la commune.

Par ailleurs, comme nous le verrons ultérieurement, lorsque la taille critique de la commune ne serait pas pertinente au regard de la démarche des futurs guichets fonciers, le législateur propose la mise en place des Organismes Publics de Coopération Intercommunale (OPCI)[159].

Ainsi, les communautés de base doivent être responsabilisées et participer au développement du pays. Toutefois, cela ne doit pas être interprété comme une logique de dédoublement ou de contournement des systèmes décisionnels.

Dans cette perspective, il faut trouver des solutions qui d'une part, tiennent compte des collectivités de base, tout en veillant d'autre part, à ce que l'Etat maintienne son rôle de gardien de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale.

La décentralisation devrait ainsi permettre aux communautés locales de s'organiser sous la forme de structures autonomes ayant le pouvoir de gérer, d'administrer et d'exploiter les ressources locales[160]. Ceci-étant, dans la mesure où la décentralisation se situe dans le cadre d'un Etat unitaire, qui doit veiller à la cohésion nationale, il est normal que les gouvernants disposent d'un droit de regard sur les décisions prises par les collectivités décentralisés.

---

[157] Banque Mondiale ; Décentralisation à Madagascar, Une étude de la Banque Mondiale concernant un pays ; Nº 29889 ; Washington ; 2004 ; pp.52-54

[158] Art.5 du Décret Nº 2007-151 du 19 février 2007 portant modification du décret nº 2004-299 du 03mars 2004 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Fokontany

[159] Décret n°99-952 du 15 décembre 1999 régissant l'organisme public de coopération intercommunale OPCI

[160] THOMSON J. et COULIBALY C., Décentralisation au Sahel. Synthèse régionale, Paris : CILSS- CLUB DU SAHEL, 1994

L'intervention de l'Etat doit toutefois se limiter à la régulation ainsi qu'au contrôle de légalité sur les délibérations locales et sur les actes de l'exécutif local portant sur la gestion foncière décentralisée. Il est évident qu'un système foncier demande une autorité, une capacité de contrôle. Le reste en revanche peut s'organiser au niveau local.

K.Cleaver[161] soutient également cette idée. Pour ne pas décourager l'investissement, il plaide pour un accroissement des pouvoirs des populations locales et pour un renforcement des diverses institutions régulant l'accès à la terre organisant la gestion des espaces.

Concernant les nouvelles compétences des collectivités décentralisées, un rapport introductif in *Enjeux fonciers en Afrique noire* suggère de leur reconnaître des compétences-type tels que :

« - l'attribution de titres fonciers, à titre onéreux ou à titre gratuit selon le degré de protection du droit reconnu ;

-la redistribution de l'espace entre producteurs, compte tenu de la force de travail et des moyens de production ;

-la gestion des activités de production, pouvant supposer des capacités complémentaires dans les décisions de développement, l'administration locale et les interventions socio-culturelles»[162].

En l'occurrence, dans le cas de Madagascar, l'Article 39 de la Loin°2005-19du 17 Octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres dispose que :

« Les collectivités décentralisées, notamment celles du niveau de base, mettent en place le(s) service(s) appropriés pour l'application des dispositions de la présente loi et des autres textes relatifs à la gestion domaniale et foncière, pour l'exercice des compétences qui leurs sont reconnues ». Ainsi, en vertu des compétences qui leurs sont reconnues, les communes ont la possibilité de mettre en place les services appropriés pour la gestion domaniale et foncière.

Le Décret. N° 2007-1109 portant application de la Loi N°2006-031, que nous analyserons de manière plus détaillée, ultérieurement nous donne davantage de précisions quant à la nature et aux modalités de mise en place de ce service. En vertu des dispositions de l'Article 4 de ce Décret : « *Conformément à l'article 3 de la loi fixant le régime juridique de la propriété*

[161]K.Cleaver in LE ROY Etienne, et al, *Enjeux fonciers en Afrique noire,* Paris, Orstom/Karthala, 1983
[162]LE ROY Etienne, et al, *Enjeux fonciers en Afrique noire,* Paris, Orstom/Karthala, 1983

foncière privée non titrée, est créé par arrêté du Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisée de base auprès de ladite Collectivité, après délibération de l'organe délibérant, le Service administratif spécifique dénommé Guichet Foncier ».

Ainsi, les communes qui ont décidé de mettre en place un guichet foncier sont chargées d'assurer la gestion et le fonctionnement de ce service communal, suivant les modalités fixés par le Décret N° 2007-1109 portant application de la Loi N°2006-031.

Conformément à la volonté du législateur d'instaurer une gestion foncière décentralisée, les communes sont autonomes quant à la gestion de ces guichets fonciers. Les communes peuvent néanmoins solliciter l'appui du Ministère ou de tout autre partenaire tel que le Programme National Foncier lorsqu'elles souhaitent mettre un guichet foncier en place.

Il convient par ailleurs de préciser que les bailleurs de fonds peuvent parfois avoir un rôle déterminant, puisque les réformes foncières engagent généralement des fonds conséquents pour être efficaces. En 2005, lors du processus de lancement de la réforme à Madagascar, plusieurs bailleurs de fond et notamment la Banque Mondiale, le Millenium Challenge Account (MCA), l'Union Européenne ont contribué à son financement. Une grande partie de ces derniers ont cependant suspendu leur aide depuis la crise politique déclenchée en 2009.

Après avoir analysé dans quelle proportion les collectivités locales doivent être impliqués dans le cadre de la gestion foncière décentralisée, il semble nécessaire d'étudier les modalités de création et de mise en place du service administratif spécifique dénommé Guichet Foncier, que nous venons d'évoquer dans ce paragraphe.

Paragraphe II- L'implantation des guichets fonciers

Afin de traiter les points importants relatifs à la mise en place des guichets fonciers, nous allons procéder en deux temps. Dans un premier temps, nous allons commencer par analyser les dispositions légales relatives à l'institution des guichets fonciers ainsi que les réalités de cette mise en place (A). Dans un second temps, nous étudierons de manière plus approfondie les principales missions des guichets fonciers (B).

A- Les dispositions légales relatives à la mise en place des guichets fonciers et les réalités de cette mise en place

1- Les dispositions légales relatives à la mise en place des guichets fonciers

Le guichet foncier constitue l'instrument clé de la réforme foncière à Madagascar. Il a été institué afin d'atteindre l'un des objectifs principaux de la réforme, qui est celui de répondre aux demandes de sécurisation foncière, dans les brefs délais et à des coûts ajustés au contexte.

L'institution du guichet foncier qui est prévue par l'Articles 39 de la Loi N° 2005-019 cité un peu plus haut permet de fournir aux usagers un service de proximité adapté pour la délivrance des documents fonciers.

Les dispositions de l'Article 39 de la Loi N° 2005-019 sont confirmées par les dispositions de l'Article 3 de la Loi du 24 Novembre 2006 fixant le régime de la propriété privée non titrée. Selon cet Article: « *La gestion de la propriété foncière privée non titrée est de la compétence de la collectivité décentralisée de base. A cet effet, celle-ci met en place un service administratif spécifique dont la création et les modalités de fonctionnement seront déterminées par décret…* ».

Ensuite, le Décret N° 2007-1109 portant application de la Loi N°2006-031 apporte également des précisions nécessaires. Selon l'Article 4 de ce décret : « *Conformément à l'article 3 de la loi fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée, est créé par arrêté du Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisée de base auprès de ladite Collectivité, après délibération de l'organe délibérant, le Service administratif spécifique dénommé Guichet Foncier…* ». Comme nous l'avons déjà évoqué, la collectivité décentralisée de base en l'occurrence est la commune. Ainsi, après délibération du conseil municipal pour les communes urbaines et du conseil communal pour les communes rurales, le Guichet foncier est créé auprès de la commune par un arrêté du Maire, qui est le Chef de l'Exécutif de celle-ci.

En pratique, il existe deux phases essentielles dans la mise en place du guichet foncier. Il y a d'abord la phase préalable de diagnostic socio-foncier qui consiste à étudier la faisabilité du projet et à répertorier la liste des besoins, ainsi que des partenaires potentiels[163]. Il y a ensuite la phase de constitution pendant laquelle intervient notamment la délibération de la commune[164], la mise en place de la commission de reconnaissance locale[165] ainsi que l'établissement du plan local d'occupation foncière initial.

Sur ce dernier point, il convient de préciser qu'en vertu des dispositions de l'Article 3, alinéa 4 de la Loi du 24 Novembre 2006 fixant le régime de la propriété privée non titrée : « *A peine de nullité, aucune procédure de reconnaissance de droits d'occupation ne peut être engagée par la Collectivité Décentralisée avant la mise en place du service, en exécution d'un budget délibéré et validé a priori par l'autorité compétente, et la mise en place d'un Plan Local d'Occupation Foncier* ». Ainsi, les droits de propriété reconnus à l'issue de cette procédure pourront donc être remis en cause et déclarés nuls dans le cas où les conditions citées ci-dessus n'auront pas été respectées.

Par ailleurs, il convient de préciser qu'en vertu des dispositions de l'Article 26 de la Loi N°2006-031 :

« *Jusqu'à la mise en place des Services Administratifs des Collectivités de base chargés de gérer les propriétés foncières non titrées, les Services déconcentrés de l'Etat, outre leurs compétences de droit commun en matière domaniale et foncière, assurent la gestion des parcelles dans les conditions de la présente loi et de celle relative aux Collectivités Décentralisées de base* ».

Comme nous l'avons évoqué un peu plus haut, les communes qui le souhaitent sont autorisées à se regrouper afin d'organiser une gestion foncière décentralisée intercommunale. Ainsi, afin d'éviter tout conflit d'intérêt, l'hypothèse selon laquelle les services fonciers déconcentrés de l'Etat se substitueraient aux services administratifs des collectivités de base afin d'assurer la gestion des propriétés foncières non titrés ne devrait être envisagé que dans le cas où la

[163] Il convient de souligner que cette première phase n'est pas une obligation légale mais qu'elle est vivement recommandée en pratique
[164] Une simple délibération communale de droit commun suffit pour sa création.
[165] La composition de la commission de reconnaissance locale est prévue par l'Article 21 du Décret N°2007-1109 portant application de la Loi N° 2006-031

commune a non seulement décidé de ne pas mettre en place un guichet foncier mais aussi lorsque les conditions de fait ou de droit pour se regrouper avec d'autres communes afin d'organiser une gestion foncière décentralisée intercommunale ne seraient pas réunies[166].

Aussi, dans cette hypothèse, les services fonciers de l'Etat devront accomplir cette fonction en respectant toutes les règles relatives non seulement à la gestion de la propriété privée non titrée fixée par la Loi 2006-031 mais aussi toutes les autres règles qui s'appliquent aux collectivités décentralisées de base dans le cadre de l'accomplissement de cette fonction. Dans ce cadre, les services fonciers de l'Etat devront notamment respecter les règles relatives à la gestion locale.

2 - Les réalités de la mise en place des guichets fonciers

Dans les premières années de mise en œuvre de la réforme, plusieurs ateliers régionaux, ont été organisés. Ces ateliers concernaient notamment la mise en place des guichets fonciers. Les participants à ces ateliers ont reconnu unanimement la nécessité et l'opportunité de leur mise en place dans certaines régions, notamment la région *Alaotra-Mangoro*, les régions d'*Analamanga*, *Bongolava*, *Itasy* et *Vakinankaratra*…etc. La mise en place des guichets fonciers était devenue impérative compte-tenu de l'insécurité foncière qui y régnait (Cf. Figure 9).

Comme nous l'avons évoqué dans la première partie de la thèse, un premier guichet foncier a été mis en place dès l'année 2004. Ce dernier a été mis en place à titre expérimental le 24 Septembre 2004, suite à l'adoption de la Loi N° 2003-29 du 27 Août 2003 modifiant certaines dispositions de l'Ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation ainsi que de son Décret d'application du 2 Septembre 2003.Ce premier guichet foncier a été implanté dans la commune d'*Amparafaravola* situé dans la région *Alaotra-Mangoro*. Il a délivré ses premiers certificats un an après la présentation de la Lettre de Politique Foncière et plus précisément le 02 Février 2006. Durant la phase de démarrage du processus de réforme foncière, prévue sur une période de deux ans (2005 à 2007), près d'une quarantaine de nouvelles communes, et principalement des communes rurales, se sont

[166] Comme nous le verrons ultérieurement

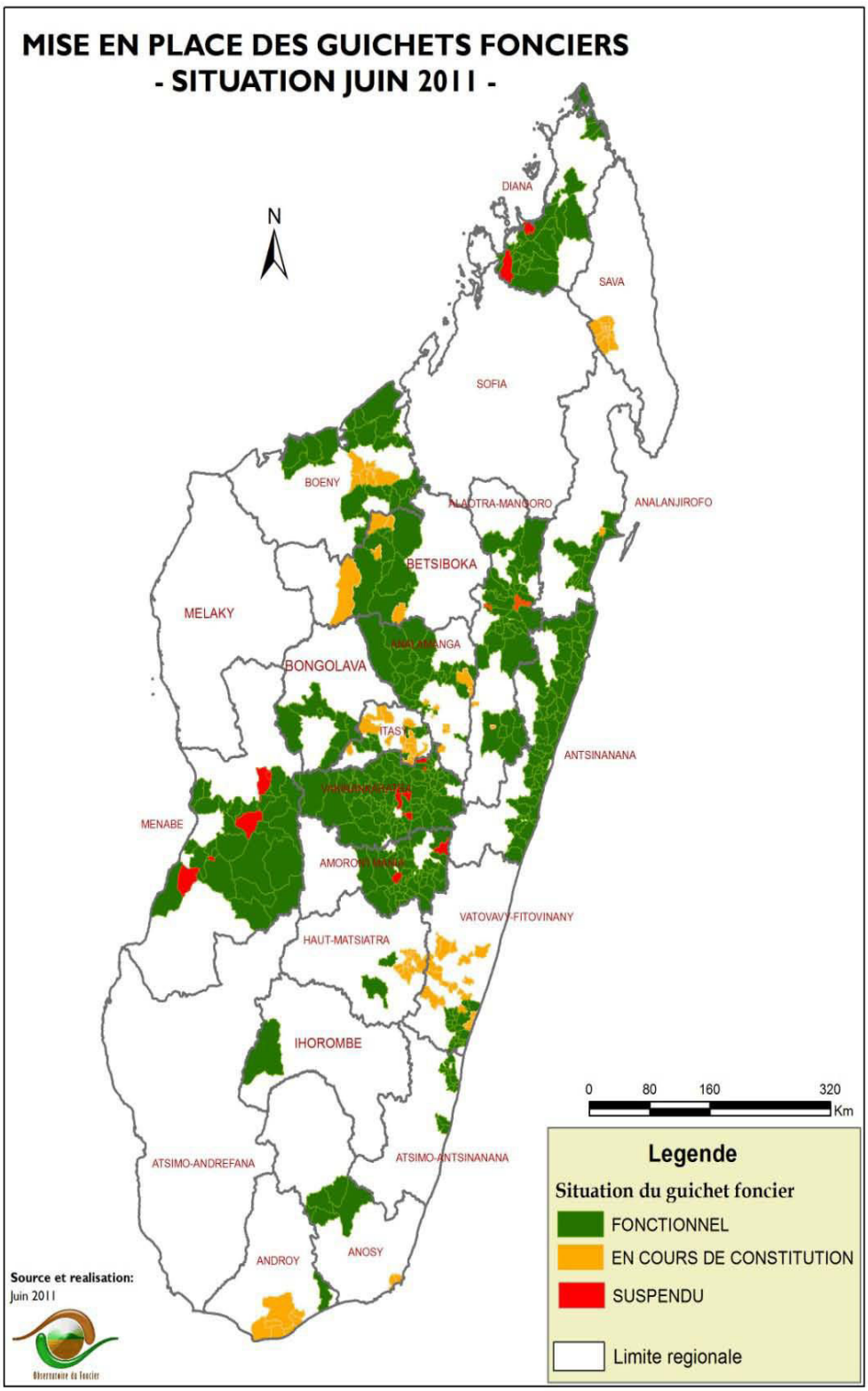
équipées d'un guichet foncier. Au 28 février 2008, ces communes avaient enregistré près de douze mille demandes de certificats fonciers et en avaient délivré près de trois mille[167]. Les conditions requises pour la délivrance du certificat, que nous analyserons ultérieurement ne sont pas toujours réunies. C'est ce qui justifie cet écart entre le nombre de demandes enregistrées et le nombre de certificats délivrés.

La carte suivante nous renseigne sur les zones où des guichets fonciers ont été implantés depuis la mise en place de la réforme de 2005 jusqu' en 2011 (carte la plus récente disponible à ce jour).

[167] Statistiques recueillis auprès de l'Observatoire du foncier de Madagascar.

Illustration 10 : Carte représentant la mise en place des guichets fonciers de 2005à 2011(dernière carte disponible)-

(Source Observatoire du foncier)



Comme on l'a déjà indiqué, on a constaté une nette diminution du taux de litiges fonciers devant les tribunaux depuis la mise en place des guichets fonciers [168]. Il a également été constaté une nette amélioration du service public d'enregistrement des droits sur les terrains. La part des terrains certifiés est loin d'être négligeable dans la majorité des communes. En effet, celle-ci représente en 2007, près du quart des terrains sécurisés par un document écrit[169].

Par ailleurs, il a été constaté que la capacité à délivrer des certificats fonciers varie considérablement d'une commune à une autre. Cet écart est lié à diverses raisons. Selon le bilan des guichets fonciers en phase de démarrage établi par le Ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche en 2008: « *Cette efficacité dépend de différents paramètres, dont la qualité du conseil apporté aux communes, les modes opératoires du guichet foncier, les prix de délivrance du certificat, la saison, le besoin réel d'une sécurisation des droits par écrit, la proportion de terrains non titrés ou non cadastrés dans la commune*»[170].

L'idée d'une sécurisation juridique des droits de propriété portant sur des terrains non titrés a conquis un grand nombre de communes. Ainsi, le nombre de guichets fonciers créés dans toute l'ile a augmenté de manière conséquente les trois premières années suivant la mise en place de la réforme.

Enfin, de manière générale, les premières années de la mise en œuvre de la réforme foncière ont été marquées par le constat d'une grande hétérogénéité dans la mise en place des guichets fonciers. Une journaliste malgache, Soatiana Rajoelison a notamment dénoncé cette hétérogénéité. Selon elle : « […] *La formation des agents, l'élaboration des registres, la constitution du Plan Local d'Occupation foncière (PLOF), les stratégies de communication et de sensibilisation des usagers, ont été réalisées de manière hétérogène selon les moyens et les informations à la disposition des acteurs d'appui»*[171].

Cette hétérogénéité dans la mise en place des guichets fonciers ne doit pas être prise à la légère puisqu'elle peut avoir des conséquences juridiques importantes. C'est pour cette raison

[168]Statistiques recueillis auprès de l'Observatoire du foncier de Madagascar.
[169] Statistiques recueillis auprès de l'Observatoire du foncier de Madagascar.
[170] MAEP, *Décentralisation de la gestion foncière : un premier bilan synthétique,* 24 Avril 2008
[171] RAJOELISON Soatiana, *« Une nouvelle circulaire pour standardiser les procédures de mis en place des Guichets Fonciers »,* Site de l'Observatoire du foncier de Madagascar, 2011

que le Ministère de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation (MATD) en charge du foncier a jugé nécessaire la sortie de la Circulaire n° 621- 10/MATD/SG/DGSF portant « *Instruction concernant la procédure à suivre en matière d'ouverture des Guichets fonciers communaux et intercommunaux vue d'harmoniser et de standardiser les procédures de création des guichets fonciers sur le territoire national*».

La standardisation est exigée principalement au niveau des démarches techniques. L'enregistrement et la traçabilité des démarches des usagers pour obtenir le certificat foncier doivent notamment être réalisés d'une manière uniforme d'une région à une autre pour éviter les risques de falsification. Par ailleurs, la circulaire prévoit que les communes sont tenues d'informer les services déconcentrés de leur intention de mettre en place un guichet foncier. Pour ce faire, elles doivent déposer une lettre d'intention de mise en place d'un dispositif de gestion foncière décentralisée au Service régional des domaines (SRD) ainsi qu'à la Région et au District concernés. Cette mesure est censée renforcer la coopération entre les services fonciers et les guichets fonciers dans l'échange d'informations et dans la mise à jour des informations foncières relatives aux propriétés titrées et propriétés certifiées. La circulaire prévoit également que lorsque le service de l'Etat donne un avis négatif sur la création du service, la commune ne peut pas mettre en place le guichet foncier. La faculté ainsi donné au service de l'Etat de s'opposer à la mise en place du guichet foncier apparaît illégale dans la mesure où elle est contraire à la Loi de décentralisation. En vertu des dispositions de l'Article 3 de la Loi n° 94-007du 26 avril 1995, relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées: *« Les collectivités territoriales décentralisées sont souveraines dans le domaine des compétences à elles dévolues par la Constitution sauf violation flagrante de la légalité constitutionnelle ».*

Même si l'harmonisation de la procédure de mise en place des guichets fonciers était devenue nécessaire compte-tenu de l'accroissement de leur nombre ces dernières années, il est important que l'Etat s'en tienne à son rôle de contrôle de légalité et d'appui-soutien sans empiéter sur l'autonomie des collectivités décentralisées dans l'accomplissement de leurs missions.

Après avoir analysé les dispositions légales relatives à la mise en place des guichets fonciers ainsi que les réalités de cette mise en place, nous allons maintenant passer à une analyse plus approfondie des principales fonctions du guichet foncier

B- Les principales fonctions du guichet foncier

En ce qui concerne les fonctions principales du guichet foncier, il faut se référer au Décret N° 2007-1109 portant application de la Loi N°2006-031 qui dresse une liste non exhaustive de ses missions. Ce Décret dispose dans son Article 8 que :

« Le Guichet foncier est chargé notamment :

- *de l'instruction des demandes, de l'établissement et de la délivrance des certificats fonciers ;*
- *de l'inscription sur les registres parcellaires des droits réels et charges constitués sur les immeubles après la délivrance du certificat foncier ;*
- *de la conservation des actes et plans relatifs aux immeubles, objet de certificat foncier, et de la communication au public des renseignements contenus dans leurs archives ;*
- *de la gestion des biens immobiliers de la Collectivité décentralisée de base ainsi que des dépendances de son domaine public ».*

De manière générale, le guichet foncier a donc pour fonctions, l'accueil, l'information des usagers et la délivrance de certificats fonciers. Il assure également la mise à jour permanente des instruments fonciers communaux ainsi que la gestion du domaine communal.

Ainsi, la décentralisation de la gestion foncière implique la mise en place d'un service administratif spécifique dénommé Guichet foncier. En vertu des dispositions de l'Article 40 de la Loi N°2005-019 du 17 0ctobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres, ces guichets fonciers communaux doivent travailler en étroite relation avec les services déconcentrés de l'Etat. Ces derniers ne peuvent être exclus du processus de réforme et de décentralisation de la gestion foncière. Ils doivent au contraire y être intégrés directement, en particulier dans le cadre de l'élaboration et de l'actualisation régulière des PLOF[172] ainsi que d'échanges d'expérience. Il convient donc d'analyser les enjeux liés à la collaboration des services fonciers déconcentrés de l'Etat et des services fonciers décentralisés des collectivités de base.

[172] Article 4 de la Loi N° 2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée.

Section 2 : Les enjeux de la collaboration entre les services fonciers déconcentrés et décentralisés

Les guichets fonciers en charge de la gestion des propriétés privées non titrées doivent travailler de manière complémentaire avec les services fonciers de l'Etat constitués des Services topographiques et des Domaines. Afin de mieux déterminer les enjeux de cette collaboration, il est d'abord nécessaire d'analyser comment s'articule la gestion des services fonciers déconcentrés et des services fonciers décentralisés au regard des objectifs de la réforme (Paragraphe I). Il nous semble ensuite indispensable d'analyser plus spécifiquement la question des plans locaux d'occupation foncière, qui sont une modalité particulière de cette collaboration (Paragraphe II).

Paragraphe I- L'articulation de la gestion des différentes catégories de services fonciers

Les guichets fonciers et les services fonciers de l'Etat doivent travailler de manière concomitante et complémentaire. Il convient donc d'analyser les exigences et les modalités de collaboration entre les deux catégories de services (A). Par ailleurs, les travaux de recherche sur le terrain ont permis d'établir que la bonne marche de la réforme risque de pâtir du déséquilibre entre d'une part, l'objectif de développement de la gestion décentralisée et d'autre part, celui de la modernisation des services fonciers déconcentrés. Ainsi, il est également nécessaire d'insister sur l'objectif de modernisation des services fonciers déconcentrés (B).

A- Les exigences et les modalités de collaboration entre les deux catégories de services

Les guichets fonciers doivent travailler de manière complémentaire avec les services fonciers de l'Etat constitués des Services topographiques et des Domaines. Bien que distinctes, les deux catégories de services sont en réalité interdépendantes.

En vertu des dispositions de l'article 40 de la Loi N° 2005-019 du 17 0ctobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres : « *Les administrations de l'Etat organisent leurs*

services déconcentrés pour l'exécution des compétences qui leur sont dévolues par la loi en tenant compte de la nécessaire complémentarité avec les services décentralisés…, en même temps que des tâches de contrôle qui leur sont dévolues ».

Tout d'abord, il faut rappeler que pour être viable, la décentralisation doit s'appuyer sur une politique de déconcentration efficace des services de l'Etat. Le chef de district, représentant de l'Etat, doit réunir régulièrement les maires. Le chef de district est par ailleurs tenu d'effectuer un contrôle de légalité des opérations liées à la réforme foncière effectuées par les communes.

Ensuite, la coopération entre les services déconcentrés et les guichets fonciers devrait permettre de pallier les problèmes techniques tels que les problèmes de délimitation des terrains. Les maires de différentes communes des Hautes Terres ont d'ailleurs rappelé à mainte reprise que la réussite de la mise en œuvre de la réforme doit tenir compte de l'importance de la collaboration et des échanges d'informations entre les services fonciers déconcentrés de l'Etat et les guichets fonciers.

En ce qui concerne la répartition des tâches entre les services déconcentrés de l'Etat et les services décentralisés, il faut se référer à la Loi qui définit leurs compétences légales et techniques. Il faut donc veiller à ce que l'un ou l'autre ne dépassent pas les délimitations fixées. Il faut éviter que le pouvoir des collectivités décentralisées empiète sur la compétence des services fonciers de l'Etat et réciproquement, laisser l'autonomie nécessaire aux collectivités locales dans l'accomplissement de leur mission.

Le schéma directeur de la réforme propose en premier lieu de recentrer les services fonciers sur les fonctions régaliennes de l'Etat. Cela implique un recentrage des activités des services fonciers à la fonction de conservation des titres et à la fonction d'appui-conseil aux collectivités locales dans la gestion foncière décentralisée. La mission de conservation des informations foncières contenues dans les plans de repérages et les plans individuels incombe donc aux services topographiques. Ces derniers participent également à la préparation et à la validation technique des PLOF lorsqu'ils ont été établis par des prestataires extérieurs.

Par ailleurs, la collaboration entre les deux services doit reposer sur un partage efficace et rapide des informations foncières topographiques et cartographiques. La disponibilité d'une

base de données fiable des plans et titres fonciers permettrait une meilleure conservation des documents fonciers et facilitera en outre l'établissement des plans locaux d'occupation foncière, comme nous le verrons dans le paragraphe suivant.

Enfin, il convient de noter qu'au-delà de la collaboration entre les services fonciers de l'Etat et les services fonciers décentralisés, la collaboration avec d'autres services de l'administration s'impose pour une meilleure administration du territoire. La collaboration entre les agents des services fonciers et ceux de l'environnement est notamment recommandée. Une telle démarche permettrait d'améliorer les conditions d'établissement des plans de repérage, du PLOF ainsi que de la délimitation des zones protégées. Le Programme National Foncier a initié un atelier allant dans ce sens au mois d'Octobre 2010 pour les riverains du site Ramsar *Torotorofotsy*[173] . Ces derniers sont confrontés à des difficultés d'ordre foncier, et plus particulièrement pour l'obtention des certificats fonciers en raison d'une délimitation mal définie des zones protégées. Cet atelier a fait ressortir l'importance de la collaboration entre ces différents services pour faire face à ces problèmes. Cette collaboration a donc été matérialisée par la « *charte des responsabilités* » pour une meilleure coordination des actions de tous les intervenants. Il a été convenu lors de cette rencontre d'adopter un « *Plan de gestion et d'Aménagement* », ainsi qu'une cartographie des aires protégées dont le site Ramsar *Torotorofotsy*, classé parmi les patrimoines naturels mondiaux.

Après avoir analysé les modalités de collaboration entre les différentes catégories de services fonciers, il nous semble important d'insister sur l'objectif de modernisation des services fonciers déconcentrés. En effet, la collaboration entre ces différents services ne peut se faire de manière harmonieuse que si les conditions de travail des agents de ces services respectifs leur permettent d'accomplir leur fonction correctement.

B- La nécessaire modernisation des services fonciers déconcentrés

Comme nous avons pu l'approfondir dans la première partie, la Lettre de politique foncière a fait ressortir l'insatisfaction des usagers concernant les services de l'administration foncière. Outre la lourdeur de la procédure, l'obtention de documents fonciers prenait beaucoup de temps. Ceci s'explique entre autres par la vétusté de l'infrastructure. Les bâtiments et les

[173] Marais situé dans la commune rurale d'Andasibe, ce site représente un patrimoine national pour sa richesse floristique et sa faune.

équipements ne garantissent plus une bonne conservation des documents fonciers et les plans et registres sont parfois inexploitables. Ce qui rend difficile les conditions de travail des agents. D'après le Schéma directeur de restructuration et de modernisation des services fonciers: « *en 10 ans, les circonscriptions domaniales (Cirdoma) et topographiques (Cirtopo) ont perdu un quart de leurs effectifs et les budgets de fonctionnement alloués aux circonscriptions sont dérisoires* »[174].

Afin de rééquilibrer la conduite de la réforme, il fallait assurer le développement de la gestion décentralisée tout en mettant en œuvre une modernisation des services fonciers déconcentrés. Comme nous l'avons évoqué dans le paragraphe précédent, l'efficacité de la politique de décentralisation est liée aux compétences des services fonciers déconcentrés à appuyer techniquement et à échanger des informations avec les services fonciers décentralisées.

Parallèlement à la politique de décentralisation de la gestion foncière, il a donc été jugé utile de former de nouvelles compétences et de moderniser les outils des services fonciers. A ce titre, la réforme prévoit la restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations domaniales et topographiques. Cet axe de la nouvelle politique foncière comprend la numérisation des archives, des investissements en équipement pour les services fonciers, ainsi qu'une adaptation des fonctions de l'administration foncière, en tenant compte des nouvelles compétences attribuées aux collectivités territoriales décentralisées.

La modernisation des services fonciers doit également passer par la mise en place de guichets uniques. Le guichet unique est un dispositif d'accueil unique des usagers réunissant les services des domaines (Cirdoma) et les services topographiques (Cirtopo). Ce dispositif permet de faciliter les démarches de l'usager, notamment lors de la procédure d'immatriculation. Le Schéma a par ailleurs prévu la mise en place d'un bureau de réclamations et des contentieux fonciers.

Dans la perspective de modernisation des services fonciers déconcentrés, il a fallu procéder à l'inventaire des données existantes au niveau des différents services. Selon l'ancien coordinateur national du Programme national foncier, Rija Ranaivoarison, il a été constaté que près du quart des registres fonciers étaient en piteux état et que certains avaient même

[174] MAEP, Rapport établi par le secrétariat général, 01 Février 2007

disparus. Il a par ailleurs été constaté qu'une grande partie des données n'étaient pas actualisées.

L'objectif selon Rija Ranaivoarison, était donc de moderniser et de restructurer les services fonciers « *en vue d'un service public de qualité, efficient et transparent*»[175]. A cette fin, ont été conçu cinq plans à savoir, l'informatisation, l'actualisation des titres, la dotation en équipement des services, la reconstitution des données manquantes et la restructuration des services.

Outre cet enjeu de la modernisation, il nous semble important de noter que l'absence de coordination entre les différents services fonciers déconcentrés peut devenir un obstacle et ralentir l'application de la loi. Le professeur René RARIJAONA avait écrit que:« *Les conséquences de l'absence de coordination entre les différents rouages de l'Administration pourraient ne pas être ressenties d'une manière profonde dans les pays développés. Il n'en est pas de même dans les pays sous-développés lesquels paraissent très sensibles au défaut d'articulation entre les différents services. En effet, c'est toute l'action administrative qui se trouve paralysée…Ce ne sont donc pas les efforts de différents services qui sont insuffisants. C'est le manque de coordination qui annule les différentes actions. Il en découle en fin de compte une ineffectivité des règles juridiques due à l'éparpillement des opérations* »[176]. Même si ce texte avait été écrit bien avant la Réforme de 2005, il permet de souligner l'importance de la coordination des différents services fonciers.

Après avoir analysé les exigences et les modalités de collaboration, non seulement entre les différents services fonciers mais aussi avec d'autres services de l'administration, nous allons maintenant analyser les fonctions des plans locaux d'occupation foncière. Il nous semble indispensable d'analyser plus spécifiquement cette question dans la mesure où elle constitue une modalité particulière de cette collaboration. Le PLOF joue un rôle important puisqu'ilpermet notamment de déterminer les terrains qui relèvent de la compétence de la commune. Le PLOF a par ailleurs d'autres fonctions déterminantes qu'il convient d'analyser de manière plus approfondie.

---

[175] Propos recueillis par Manjakahery Tsiresena, Hebdo de Madagascar, 25 Novembre au 1er Décembre 2011

[176] RARIJAONA René, Le concept de propriété en Droit Foncier de Madagascar ; Paris, Université de Madagascar/ Cujas, 1967, coll. Etudes malgaches, p.264

Paragraphe II- Le rôle déterminant des plans locaux d'occupation foncière

La sécurisation des transactions immobilières repose entre autres sur une identification concrète de la propriété sur des plans spécifiques. Il en résulte que les propriétés en question doivent être identifiables sur les plans locaux d'occupation foncière (PLOF) au niveau des services fonciers décentralisés et sur les plans de repérage[177]au niveau des services fonciers déconcentrés.

Afin de traiter les différents points importants relatifs aux PLOF, nous allons procéder en trois temps. Dans un premier temps, nous allons commencer par analyser les exigences relatives au PLOF (A). Dans un second temps, nous étudierons l'importance de la cohérence entre les PLOF et les plans de repérage (B). Enfin, nous terminerons par quelques propositions d'ajustement du PLOF, qui devraient contribuer à une meilleure gestion de celui-ci.

A- Les exigences relatives au PLOF

L'article 11 du projet de loi sur la propriété privée non titrée nous donne des indications générales sur l'utilité du PLOF. Cet Article le définit comme « *un outil d'informations cartographiques qui permet de suivre l'évolution des situations domaniales et foncières des parcelles, affectées d'un identifiant spécifique, situées sur le territoire de la collectivité décentralisée de base* ».

La Loi 2006-31 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée, nous donne ensuite plus de détails. L'Article 4 de la Loi 2006-31 définit ainsi le PLOF:

« *Le plan local d'occupation foncière est un outil d'information cartographique de base :*

- *délimitant chaque statut des terres avec un identifiant spécifique,*
- *précisant les parcelles susceptibles de relever de la compétence du service administratif de la Collectivité décentralisée de base*

[177] A Madagascar, il n'y a pas de plan cadastral ; on utilise plutôt le terme « plans de repérage » pour désigner les outils cartographiques utilisés par les services topographiques.

- *permettant de suivre l'évolution des situations domaniales et foncières des parcelles situées sur le territoire de la Collectivité décentralisée de base.*

La collectivité décentralisée de base, en collaboration avec les Services domaniaux et topographiques déconcentrés territorialement compétents, met en place selon ses moyens, à l'échelle de son territoire, le plan local d'occupation foncière. Sont notamment reportés sur le Plan Local d'Occupation Foncière les parcelles objet d'un droit de propriété foncière titrée, ou relevant du domaine public.

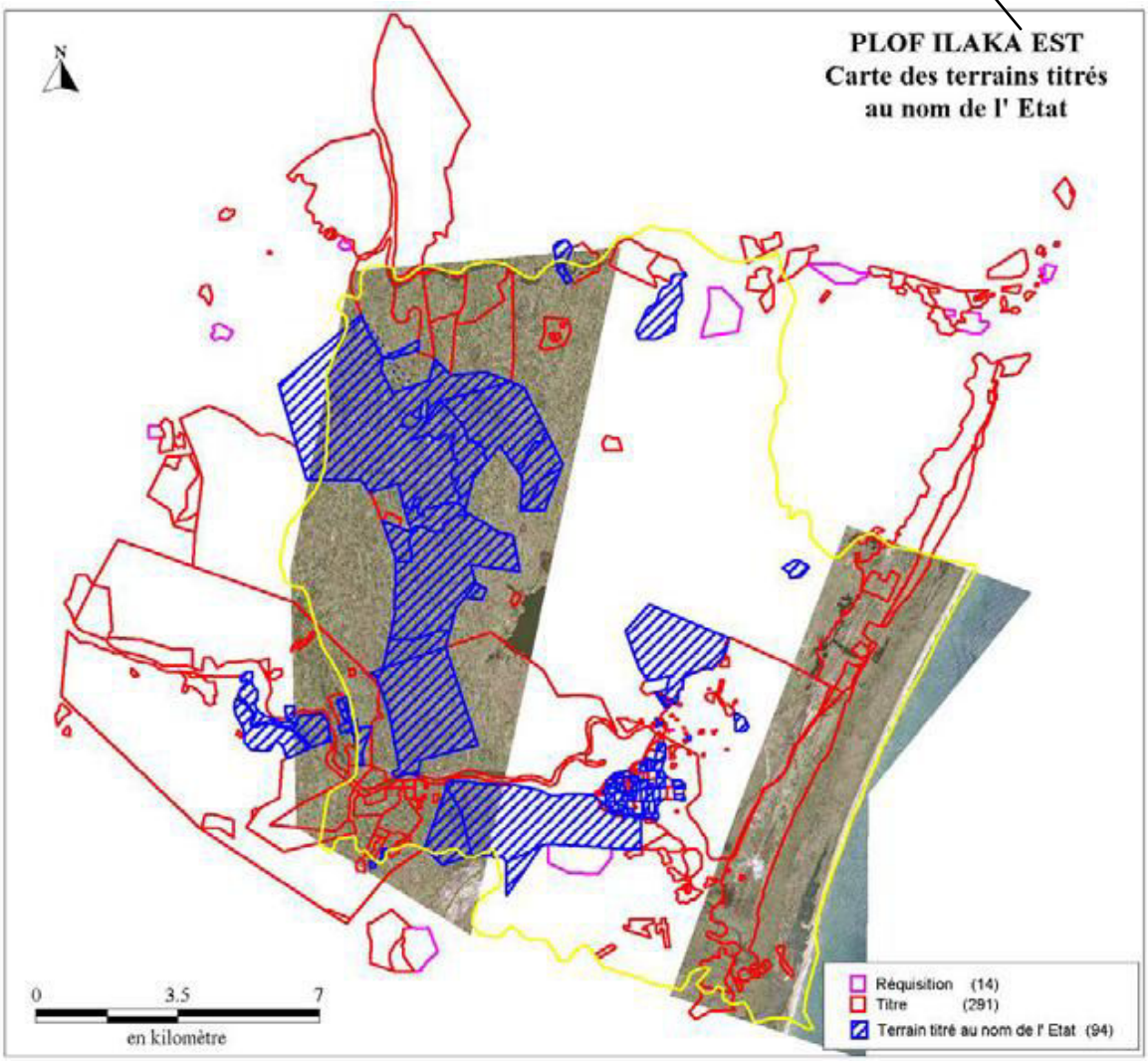
Le Service foncier de la Collectivité Décentralisée tient également un fichier d'information concernant les terrains non titrés conformément aux mentions sus précisées.
Les droits portant sur les parcelles prises en considération dans le Plan Local d'Occupation Foncière, sont ceux qui sont établis selon la législation spécifique propre à chaque catégorie de terrains… ».

La carte suivante représente un extrait de PLOF de la commune d'Ilaka Est.

Illustration 11 : Exemple d'un extrait de PLOF – PLOF Ilaka Est (Source : MAEP, Guide pratique de la gestion foncière décentralisée, 2007)

Ilaka Est

- Commune urbaine malgache située dans la partie nord-est de la région d'Amoron'i Mania et particulièrement connue pour ses richesses minières (Saphir, etc.…)



La mise en place d'un PLOF initial est indispensable et obligatoire avant l'ouverture de toute procédure de reconnaissance de droits d'occupation par la commune. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué un peu plus haut, l'Article 3 de la Loi N° 2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée dispose que : « *A peine de nullité, aucune procédure de reconnaissance de droits d'occupation ne peut être engagée par la Collectivité Décentralisée avant la mise en place du service, en exécution d'un budget délibéré et validé a priori par l'autorité compétente, et la mise en place d'un Plan Local d'Occupation Foncière* ».

L'Article 7 du Décret N° 2007-1109 portant application de la Loi n°2006-031 cite le PLOF comme l'un des documents utilisés dans la gestion du guichet foncier. Selon les dispositions de cet Article : *« Les documents utilisés dans la Gestion du Guichet Foncier sont :*
«

- …
- *Le Plan Local d'Occupation foncière, ou Plof, établi sur la base d'un plan cartographique où sont délimités les domaines publics et privés de l'Etat, les propriétés titrées ou cadastrées, les propriétés non titrées occupées ainsi que les terrains à statut spécifique* ».

Au niveau des communes, le PLOF permet de déterminer le champ de compétence du guichet foncier communal ; en d'autres termes, il permet d'une part, d'identifier les terrains relevant potentiellement de la propriété privée non titrée et d'autre part, d'indiquer les nouvelles parcelles faisant l'objet d'un certificat foncier.

Il convient de préciser que le PLOF initial doit être actualisé à chaque fois que de nouveaux éléments interviennent et que sa mise à jour est nécessaire. La tenue à jour du PLOF est indispensable afin que celui-ci puisse correctement remplir ses fonctions. Sur ce point, les autres outils de gestion des guichets fonciers tels que les registres parcellaires sur lesquels sont enregistrés les certificats fonciers établis et classés par des identifiants spécifiques ainsi que les données juridiques et topographique relatives à chaque parcelle, doivent permettre d'assurer la tenue à jour des PLOF et des plans de repérage.

Il est également nécessaire de souligner l'importance de la cohérence entre les PLOF et les plans de repérage au niveau des services fonciers déconcentrés de l'Etat.

B - La nécessité d'une cohérence entre les PLOF et les plans de repérage

Au niveau des services fonciers déconcentrés de l'Etat, il faut se référer aux plans de repérage[178] pour identifier les parcelles relevant de leur compétence. Cela justifie donc que les services fonciers et les guichets communaux procèdent à un échange d'informations, en vue non seulement de l'élaboration du PLOF initial, mais également de la tenue à jour des PLOF et des plans de repérage.

La Loi 2006-31 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée, prévoit d'ailleurs dans son Article 4 que :

«… Toutes les opérations ainsi que les mises à jour obligatoires des informations effectuées sur le PLOF sont communiquées réciproquement entre le Service décentralisé de la Collectivité et le Service déconcentré territorialement compétent.
Les informations contenues dans les Plans Locaux d'Occupation Foncière détenus par le Service décentralisé de la Collectivité et le Service déconcentré territorialement compétent doivent être conformes ».

Il est nécessaire de fonder la sécurisation foncière décentralisée sur des informations foncières et topographiques précises. Réciproquement, la fiabilité des opérations effectuées par les services fonciers de l'Etat dépend de la qualité et de la précision des informations relatives à la certification mise en œuvre par les guichets communaux.

Si le PLOF est correctement tenu à jour, il devrait permettre d'éviter des superpositions de statuts sur un même terrain et éviter d'implanter inutilement des guichets fonciers dans les communes où l'on ne retrouve que des terrains à statuts spécifiques. La région d'*Alaotra Mangoro* constitue notamment une zone de concentration de terrains à statuts spécifiques. Parmi ces statuts, on retrouve les « *aires protégées* », les « *réserves forestières ou forêts classées* » ainsi que les zones protégées sous la convention internationale Ramsar. Aucun titre

[178] Comme on l'a évoqué un peu plus haut, il convient de rappeler qu'il n'y a pas de plan cadastral à Madagascar et qu' on utilise plutôt le terme « plans de repérage » pour désigner les outils cartographiques utilisés par les services topographiques.

ou certificat foncier ne peut-être délivré sur les terrains classés sous ces statuts, quand bien même ils auraient été occupés pendant plusieurs années.

Enfin, il convient de noter que dans le cas où les informations mentionnées sur le PLOF ne concordent pas avec celles figurant sur les plans de repérage, le PLOF doit être corrigé. En effet, comme nous l'avons étudié dans la première partie de la thèse, *les droits de propriété reconnus par le certificat sont opposables aux tiers* seulement *jusqu'à preuve contraire*[179].Ainsi, dans le cas où un titre foncier a déjà été établi pour un terrain donnée, le titre prime sur le certificat foncier ; le certificat foncier doit donc être annulé et le PLOF doit être actualisé en conséquent.

Afin de parvenir à une utilisation optimale du PLOF, nous pouvons d'emblée proposer quelques pistes d'ajustements de ce dernier.

C- Vers une meilleure gestion du PLOF

En premier lieu, sur le plan technique, les services fonciers déconcentrés ou décentralisés ont besoin de moyens matériels précis, performants et efficaces dans l'accomplissement de leur mission. Ainsi, en l'occurrence, en ce qui concerne le PLOF, il faut être rigoureux en ce qui concerne l'exactitude des données fournies.

En second lieu, l'élaboration du PLOF initial peut poser des difficultés lorsque les plans de repérage et les différents documents nécessaires à son élaboration au niveau des services fonciers de l'Etat sont détériorés. Il convient alors de réfléchir sur la possibilité d'un montage technique et juridique d'un plan de reconstitution des données à partir des délimitations des aires protégées ou des bornes topographiques constatées sur terrain[180]. Par ailleurs, l'adéquation des informations du PLOF avec les informations foncières et topographiques originales devrait être attestée par les agents en charge de la conservation[181].

[179] Article 14 de la Loi n° 2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété privée non titré
[180]Fida-Fao, Observatoire du Foncier, *Evaluation institutionnelle de la réforme foncière à Madagascar*, 2011
[181]*Ibid.*

En troisième lieu, dans un souci d'économie financière, il pourrait être envisagé d'adopter un outil moins onéreux tout en restant fiable. Sur ce point, il est important de souligner que la Loi n'exige en aucun cas l'usage de cartographie numérisée. D'ailleurs dans la pratique, il serait difficile de mettre en place un service doté de moyens informatiques sophistiqués dans des communes sans moyens et *a fortiori*, dans un contexte où l'accès au réseau électrique est très limité voire impossible.

En dernier lieu, afin d'assurer la tenue à jour du PLOF et des plans de repérages, tous les services concernés, notamment les guichets fonciers et les services fonciers déconcentrés, devraient s'engager à mettre en place un protocole d'échanges. C'est une pratique que l'on retrouve notamment dans la commune *d'Ambatondrazaka*. Ce protocole devrait inclure une phase de vérification et de validation officielle de l'outil cartographique produit avant toute utilisation au sein du guichet ou des services déconcentrés. Il permettrait par ailleurs d'institutionnaliser les modalités d'actualisation des différentes données[182].

Pour conclure ce chapitre, nous pouvons affirmer que les collectivités décentralisées participent désormais à la gestion foncière grâce à la mise en place des guichets fonciers. Afin de rééquilibrer la conduite de la réforme, le développement de la gestion décentralisée doit se faire de manière concomitante avec la modernisation des services fonciers déconcentrés. Ces derniers ne doivent pas être exclus du processus de réforme et doivent au contraire y être intégrés directement, en particulier dans le cadre de l'élaboration et de l'actualisation régulière des plans locaux d'occupation foncière. Il est d'ailleurs nécessaire de souligner l'importance des PLOF. Ces derniers sont plus que déterminants dans l'articulation de la gestion du certificat foncier et la gestion du titre foncier. La sécurisation des transactions immobilières repose largement sur une identification concrète de la propriété sur les PLOF au niveau de collectivités décentralisées et sur les plans de repérage au niveau des services fonciers de l'Etat.

Après avoir déterminé d'une part les complexités liées au processus de décentralisation de la gestion foncière, et d'autre part, les enjeux et les exigences découlant de la collaboration entre les services fonciers déconcentrés et décentralisés, nous allons maintenant analyser de

[182]En vertu des dispositions de l'Article 4 de la Loi N° 2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée que nous avons cité un peu plus haut.

manière plus approfondie la mise en œuvre de la gestion foncière par la commune. Cette analyse devrait notamment nous permettre de mieux cerner les complexités liées à gestion des droits certifiés.

CHAPITRE II- UNE COMPLEXITE LIEE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA GESTION FONCIERE DECENTRALISEE

Après avoir analysé les exigences et les difficultés que le nouveau dispositif de gestion foncière implique, il nous semble maintenant nécessaire d'analyser, de manière plus approfondie, la mise en œuvre de la gestion foncière par la commune. Cette analyse devrait nous permettre de cerner les complexités liées à la gestion des propriétés privées non titrées et corrélativement la gestion des droits certifiés.

Ainsi, dans un premier temps, nous allons analyser comment les communes s'approprient la réforme foncière. Nous verrons plus précisément comment se passe en pratique la gestion du guichet foncier par la commune (Section 1).Dans un second temps, nous analyserons de manière détaillée la procédure de délivrance du certificat foncier (Section 2).

Section 1 : La gestion du guichet foncier par la commune

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la commune est tenue de respecter la procédure légale de mise en place du guichet foncier. Toutefois, sans sortir du cadre légal, il a été constaté que chaque commune s'est approprié la réforme à sa manière, en fonction des différents enjeux locaux (Paragraphe I). Par ailleurs, il faut rappeler que les communes qui le souhaitent sont autorisées à se regrouper afin d'organiser une gestion foncière décentralisée intercommunale[183]. Il convient donc d'étudier de quelle manière un tel dispositif peut-être mis en place (Paragraphe II).

[183]Intercommunalité soumise par le décret n°99-952 du 15 décembre 1999 régissant l'organisme public de coopération intercommunale OPCI.

Paragraphe I- L'appropriation communale de la réforme foncière

En fonction des spécificités locales, de sa situation géographique ainsi que des facteurs socio-économiques et politico-administratifs, l'appropriation de la réforme foncière par les communes peut se faire de manière très variée.

La diversité des modes d'appropriation de la réforme peut également être liée aux modalités de gestion communale : *« Les modalités de gestion communale en général entrent tout particulièrement en jeu : une gestion politique de la Commune par le Maire tend par exemple à limiter la portée de la réforme auprès des individus, qui plus est lorsque le comportement de ce dernier est diversement apprécié. A l'inverse, une gestion communale technicienne, maintenant les controverses politiques en dehors des services publics communaux de base, favorise la focalisation de l'attention sur les enjeux réels et substantiels de la gestion foncière décentralisée. Enfin, une gestion douteuse sur le plan financier nuit clairement autant à la mise en œuvre effective de la réforme qu'à son appropriation substantielle par la Commune et les usagers, même si ces derniers ignorent les dérives au sein de la gestion financière de la Commune»*[184].

La diversité de l'application locale de la gestion foncière se manifeste notamment par une présence très marquée ou au contraire, plus discrète du Maire dans la procédure.

Par ailleurs, cette diversité apparaît au niveau de l'organisation interne des services fonciers, au niveau du coût de l'établissement et de la délivrance du certificat foncier, de la fixation des indemnités du comité de reconnaissance locale…etc.

Concernant le coût de l'établissement et de la délivrance du certificat foncier, il n'y a aucune disposition législative ou règlementaire précise. La commune dispose donc d'une marge de manœuvre sur ce point. Il faut toutefois veiller à ce que le montant fixé ne soit pas excessif au point de devenir un obstacle à l'objectif de sécurisation foncière.

[184] Observatoire du foncier, *Bilan à mi-parcours des premiers Guichets fonciers : Ambatofinandrahana, Faratsiho, Amparafaravola, Ampasina Maningory*, Septembre 2007

La proposition établie par le Professeur Alain Rochegude sur ce point nous semble pertinente: « *Peut-être faut-il donc d'abord, examiner les barèmes adoptés par les communes, puis s'intéresser aux revenus disponibles (en utilisant les informations des enquêtes ménages)* »[185]. Il est important de tenir compte des moyens financiers des ménages concernés. Les enquêtes menées sur le terrain, notamment celles menées dans les communes de la région du Lac *Alaotra*, ont permis d'établir qu'un certain nombre d'usagers qui souhaitaient demander une certification n'ont pas pu le faire faute de ressources suffisantes.

Malgré une diversité de l'application de la décentralisation foncière, il est indispensable que la commune s'approprie la réforme foncière et que le guichet foncier soit entièrement intégré en tant que service communal, conformément à la Loi de décentralisation. L'appropriation communale de la réforme constitue une condition déterminante pour assurer le bon fonctionnement du nouveau dispositif de gestion foncière mis en place ; c'est également une condition essentielle pour assurer la pérennité du nouveau système foncier

L'appropriation communale de la réforme se traduit notamment par la capacité de la commune à devenir autonome de manière efficace et rapide, en matière de gestion foncière. Plus concrètement, cette appropriation doit se traduire par un meilleur accès aux services fonciers et un net allègement des procédures de sécurisation foncière.

L'Atelier régional sur le foncier organisé pour la Région *Alaotra-Mangoro* le 10 Juin 2011 à *Ambatondrazaka*[186], a permis d'étudier la question de l'appropriation des guichets fonciers par les communes. Il en est ressorti notamment que l'appropriation de nouvelles compétences au niveau des communes en matière de gestion foncière est un processus qui demande du temps. Il faut au moins deux années d'accompagnement et de suivi-conseil pour que les guichets fonciers puissent être opérationnels.

---

[185] ROCHEGUDE Alain, *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière : Analyse et mise en perspective des résultats des enquêtes foncières au Lac Alaotra*, MAEP- AFD-CIRAD, 2009-2010

[186] Atelier régional sur le foncier piloté par l'Observatoire du Foncier et appuyé par le Programme SAHA-Intercoopération Suisse (Participants : Quarantaine de représentants de l'administration déconcentrée et décentralisée, des projets d'appui et partenaires techniques, les institutions financières, les organisations paysannes et les représentants des usagers et des populations locales), Ambatondrazaka, Juin 2011

Les différents ateliers et réunions organisés autour de ce thème ont également fait ressortir les deux principaux facteurs de réussite et d'appropriation du projet foncier par les autorités communales.

En premier lieu, il a été constaté unanimement que l'appropriation se fait plus aisément lorsque l'initiative de créer et d'implanter le guichet vient de la commune elle-même. Ces communes ont dans la majorité réussi à passer outre la crise et à faire perdurer leurs activités de manière stable et continue. Dans le cas contraire, les dirigeants locaux sont moins impliqués dans la gestion de ces services de proximité et ont tendance à les considérer comme des structures indépendantes de la commune.

En second lieu, les communes ont sans conteste besoin d'un temps minimum de formation et de maturation. La journaliste Tatamo Rakotozafy assimile cette appropriation à l'image du porte-greffe et du greffon[187]. Selon elle : « *les constats sur l'hétérogénéité de l'appropriation par les dirigeants communaux confirment une fois de plus l'importance de la préparation de l'institution d'accueil avant l'implantation, à l'image d'un porte-greffe.* » Une telle appropriation ne peut se faire sans l'assise d'une gouvernance locale pérenne et efficace.

En 2007, deux ans après le lancement du processus de réforme, la Commune d'*Amparafaravola* est considérée comme celle qui a le plus intégré le guichet foncier[188]. D'ailleurs, comme nous l'avons déjà évoqué, la commune d'*Amparafaravola* située dans la région d'*Alaotra Mangoro* avait été identifiée comme la commune la plus adaptée pour accueillir le premier guichet foncier expérimental dès 2004.

La Commune d'*Ambatofinandrahana*(Cf. carte suivante), au contraire a été identifiée comme l'une des communes qui a mis le plus de temps pour s'approprier la réforme foncière et intégrer le guichet foncier en tant que service communal. Le contexte local général et notamment la localisation géographique de la commune ainsi que les réalités socio-économique et agricoles locales ont manifestement ralenti le processus d'appropriation[189].

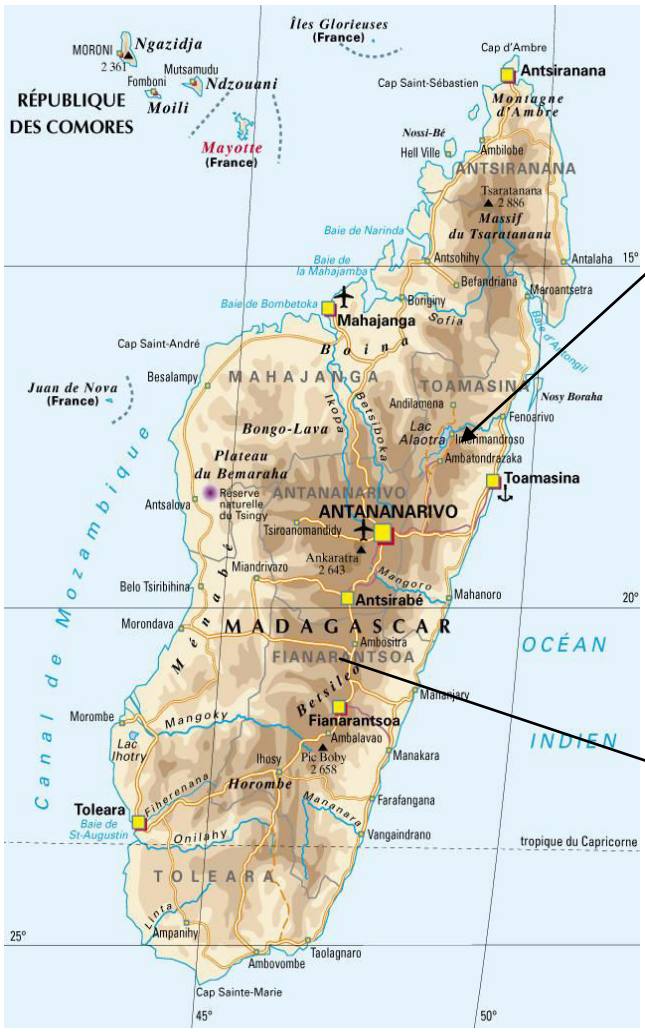
---

[187] Atelier régional cité ci-dessus, Juin 2011

[188]Observatoire du foncier, *Bilan à mi-parcours des premiers Guichets fonciers : Ambatofinandrahana, Faratsiho, Amparafaravola, Ampasina Maningory*, Septembre 2007

[189]Ibid. Observatoire du foncier, *Bilan à mi-parcours des premiers Guichets fonciers : Ambatofinandrahana, Faratsiho, Amparafaravola, Ampasina Maningory*, Septembre 2007

Illustration 12 : Descriptif de la Commune d'Amparafaravola et de la commune d'Ambatofinandrahana (Source : Observatoire du foncier, Bilan à mi-parcours des premiers Guichets fonciers : Ambatofinandrahana, Faratsiho, Amparafaravola, Ampasina Mangory, Septembre 2007)



Commune d'Amparafaravola

- Commune de 1ère catégorie (18 Fokontany)
- Chef-lieu de District
- Région d'Alaotra Mangoro
- Province de Toamasina
- 390 Km²
- Le premier guichet foncier papier,financé par BV Lac a été mis en place le 24 Septembre 2004
- 88 certificats fonciers délivrés selon la procédure de demande individuelle et ce, à 60 personnes entre le 1er Juillet et le 27 Août 2007

Commune d'Ambatofinandrahana

- Commune de 1ère catégorie (20 Fokontany)
- Chef-lieu de District
- Région d'Amoron'i Mania
- Province de Fianarantsoa
- 660 km²
- Le premier guichet foncier papier, financé par le MCA a été inauguré le 1er Février 2007
- 27 certificats fonciers délivrés à 25 personnes au 03 Juillet 2007

Paragraphe II- La gestion intercommunale des guichets fonciers

Si elles le jugent nécessaire, les communes ont la possibilité de se regrouper afin de mettre en œuvre une gestion foncière décentralisée dans un cadre d'intercommunalité. C'est notamment le cas lorsque la taille des communes concernées n'est pas pertinente pour l'implantation d'un guichet foncier.

A Madagascar, il existe deux formes de regroupement: les Associations des Communes et les Organismes Publics de Coopération Intercommunale (OPCI).

Les Associations des Communes n'ont pas de statut juridique particulier. Elles sont créées en vertu de l'Ordonnance 60-1334 du 03 octobre 1960 portant régime général des associations. Ces alliances peuvent être déclarées « *d'utilité publique* » à la demande des membres. Une reconnaissance peut alors être faite par voie de décret pris en Conseil des Ministres.

Les OPCI quant à eux sont des Etablissements Publics à caractère administratif (EPA), régis par le décret 99-952 du 15 décembre 1999 portant règlementation de la création, de l'organisation et du fonctionnement d'un organisme public de coopération intercommunale.

En vertu des dispositions de l'article 1 de ce Décret: « *les communes peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération intercommunale* ».

Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'article 2 du Décret, les communes ne peuvent pas être contraintes à s'associer ; la coopération doit être fondée sur leur libre volonté. Selon les dispositions de cet article : « *La coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes de créer et de gérer en commun des services et des infrastructures à l'intérieur d'un ensemble géographique cohérent constituant un périmètre de solidarité* ».

Il faut également savoir que les Communes membres de l'OPCI sont des voisins immédiats[190]à l'opposé de l'association des Communes qui peut regrouper des Communes non - limitrophes.

Il est important de noter que seul le regroupement sous la forme d'OPCI permet le transfert de certaines compétences communales au niveau intercommunal et l'exercice d'activités touchant les compétences des Communes membres. Aussi, le choix de créer des OPCI a généralement primé jusqu'ici.

En vertu des dispositions de l'Article 5 du Décret 99-952 du 15 décembre 1999 portant règlementation de la création, de l'organisation et du fonctionnement d'un organisme public de coopération intercommunal : « *L'OPCI est créé par des délibérations concordantes des conseils municipaux ou communaux des communes intéressées. Les maires des communes intéressées prennent acte des délibérations des communes et constatent par arrêté conjoint, la création de l'OPCI.L'arrêté conjoint est soumis au contrôle de légalité du représentant de l'Etat territorialement compétent au siège de l'OPCI ».*Ainsi, les Maires des Communes souhaitant se regrouper prennent acte des délibérations des organes délibérants de leurs communes et constatent la création de l'OPCI par Arrêté conjoint.

Sous réserve de l'accord du conseil municipal ou communal des communes déjà membres ainsi que du respect des conditions prévues, des communes autres que celles primitivement associées peuvent par la suite, être admises à faire partie de l'OPCI. En effet, en vertu des dispositions de l'Article 30 du Décret n° 99-952 du 15 décembre 1999 :

« *Des communes autres que celles primitivement associées peuvent être admises à faire partie de l'OPCI avec le consentement du conseil de la coopération intercommunale.*

La délibération correspondante du conseil de l'OPCI doit être notifiée au Maire de chacune des communes membres.

Le conseil municipal ou communal de chacune des Communes membres, régulièrement saisi par le Président doit obligatoirement rendre son avis dans le délai de soixante jours à compter de la date de cette saisine. Au-delà de ce délai, l'avis est réputé favorable… ».

[190]Constituant le *« périmètre de solidarité »*

En vertu des dispositions de l'Article 14 du Décret n° 99-952, les compétences qui peuvent être prises en charge par l'OPCI, sont notamment, « *l'aménagement de l'espace et l'élaboration des schémas d'urbanisme intercommunaux ; les actions de développement économique et social intéressant l'ensemble de la communauté ; la protection et la mise en valeur de l'environnement ...* »[191].

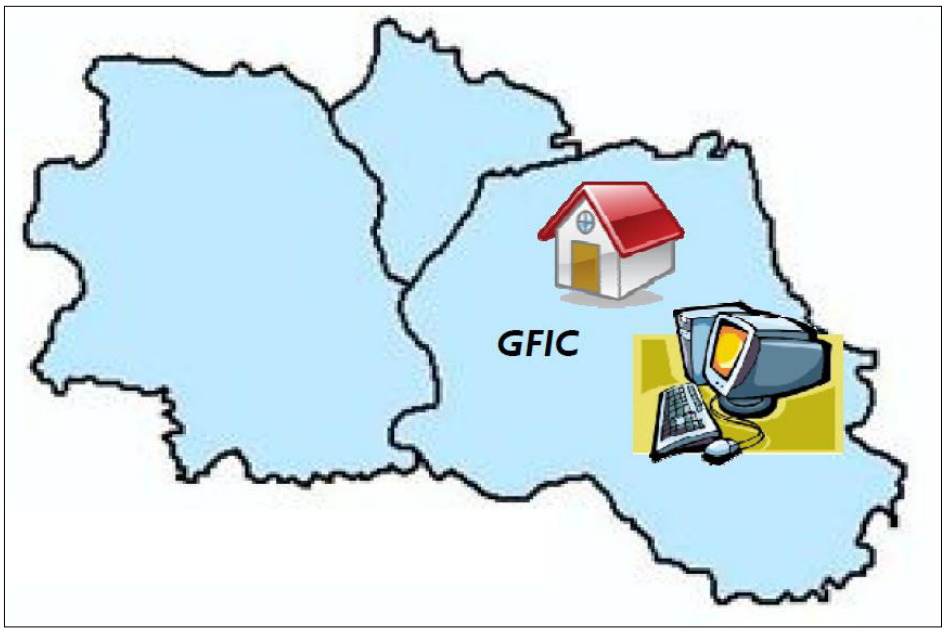
Sur ce point, il convient de préciser que cette liste n'est pas exhaustive et que par conséquent l'OPCI peut prendre en charge d'autres compétences non prévues par cette liste ; ce qui est notamment le cas de la gestion foncière. D'ailleurs, la gestion foncière constitue une nouvelle compétence pour les communes et elle ne pouvait donc logiquement pas être prévue dans la Loi de décentralisation qui existait bien avant et qui n'a pas été modifiée depuis la mise en place de la réforme foncière de 2005.

Les interprétations des textes proposées par le PNF aux communes, suggèrent à ces dernières d'utiliser des OPCI pour gérer, soit des guichets fonciers intercommunaux (GFIC), soit des Guichets fonciers rattachés à un Centre de Ressources et d'Informations Foncières (CRIF) dans le cadre de la gestion foncière décentralisée intercommunale.

Dans le cadre de la gestion d'un GFIC (Cf. Illustration suivante), il n'existe qu'un seul guichet foncier pour plusieurs communes. Le GFIC est donc implanté dans une seule commune et offre ses services aux communes voisines. Ainsi, toutes les procédures administratives tels que le dépôt d'une demande de certificat foncier ou encore l'enregistrement d'actes portant sur des parcelles certifiées sont centralisés au niveau du GFIC. En revanche, les procédures de reconnaissance locale sont effectuées par les commissions de la Commune où est localisée la parcelle. Aussi, le Maire de la commune reste le seul signataire légal du certificat foncier.

[191] ROCHEGUDE Alain, *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière : Analyse et mise en perspective des résultats des enquêtes foncières au Lac Alaotra*, MAEP- AFD-CIRAD, 2009-2010

Illustration 13 : Fonctionnement GFIC (Source : Landscope 2, Observatoire du foncier, Juin 2009)

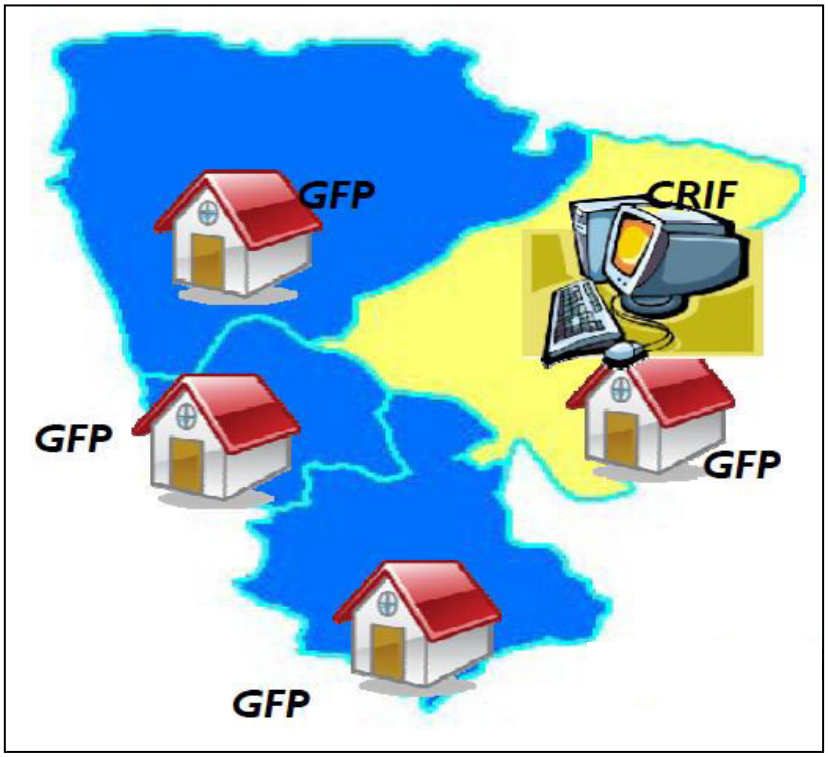


A la différence du mécanisme du GFIC, chaque Commune rattachée à un CRIF possède son propre Guichet Foncier (dit « *papier* ») et ses propres agents qui se chargent de toute la chaîne de traitement administratif des dossiers (Cf. Illustration suivante).

Le CRIF n'est donc qu'un « *bureau technique* » qui fonctionne comme un centre de gestion des informations numériques. Il assure le traitement des données sur informatique, ainsi que l'édition de certificats fonciers pour des *guichets fonciers papiers* non dotés d'ordinateurs. Il fonctionne à la manière d'un bureau de *micro-édition* au service des *guichets fonciers papiers.* Il est en charge de la sauvegarde des informations numériques sur les limites des parcelles et leurs propriétaires, et de l'impression des certificats fonciers.

Chaque commune membre de l'OPCI doit participer au bon fonctionnement du CRIF.

Illustration 14 : Fonctionnement CRIF (Source : Landscope 2, Observatoire du foncier, Juin 2009)



Les attributions du CRIF peuvent se résumer en :

« *- L'édition et la reproduction des lots formulaires et des registres nécessaires aux procédures de certification,*

- *L'édition des certificats fonciers*
- *La numérisation et l'enregistrement des données alphanumériques sur les parcelles objets de CF*
- *L'édition de PLOF papier, la mise à jour des données foncières et fiscales*
- *La saisie et édition des avis d'imposition fiscale…* »[192]

Il convient de noter que la gestion du CRIF pose parfois des difficultés que l'on ne peut pas ignorer.

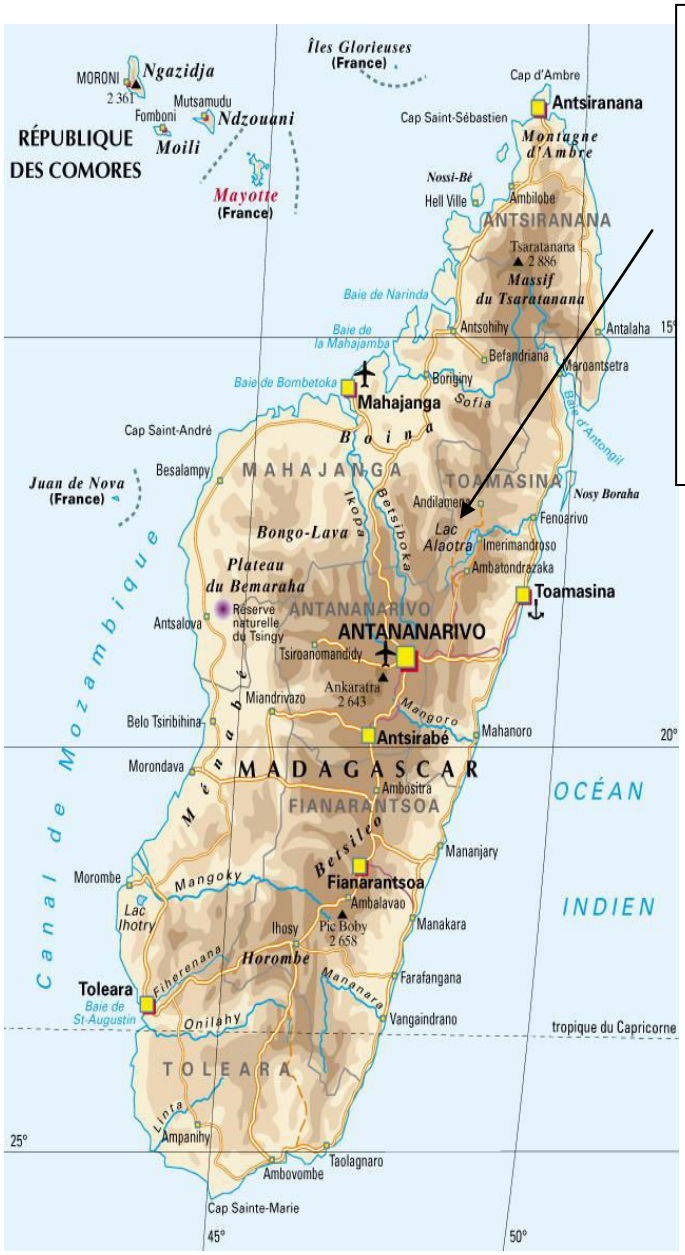
[192] PNF, *Volet conception, « Stratégies d'autonomisation et de réadaptation des dispositifs de gestion foncière décentralisée aux contextes actuels »*, 2005

Le cas du CRIF géré par l'OPCI *Fandrogno*peut être cité à titre d'illustration. L'OPCI *Fandrogno* a été créé en mai 2006, avec l'appui du bureau d'études BEST.L'OPCI regroupe quatre Communes, à savoir les Communes d'*Ampasina-Maningory*, *Fénérive-Est,Ambodimanga* II et *Mahambo*. Ces Communes n'étant pas électrifiées, leurs guichets fonciers respectifs sont rattachés à un CRIF localisé dans la Commune chef-lieu de District, Fénérive-Est, distante de vingt kilomètres. Ces Communes ont convenues de verser 26% des recettes de leur guichet foncier respectif au budget de fonctionnement du CRIF. Ce dispositif peut donc être avantageux pour les usagers locaux dans la mesure où il est situé à proximité des services domaniaux et topographiques, ainsi que des bureaux du District. Toutefois, il faut noter que la commune d'*Ampasina-Maningory* (Cf carte suivante) est la seule à pouvoir s'acquitter régulièrement de ses cotisations jusqu'ici. Les autres communes ont quant à elles des difficultés à s'en acquitter[193]; ce qui limite considérablement le travail et les ressources du CRIF, et pourrait même entraîner sa fermeture à long terme. Il nous semble donc qu'en l'occurrence, la mise en place du CRIF, et implicitement la création de l'OPCI, n'était pas opportune. Le CRIF utilise nécessairement des équipements informatiques, ce qui mobilise des ressources importantes. Or, en dépit des dépenses engagées dans l'achat et l'entretien de ces équipements, l'utilité du CRIF n'était pas justifiée ; le nombre de certificats fonciers délivré par les guichets fonciers rattachés au CRIF est très limité ; celui d'Ampasina-Maningory notamment n'a délivré qu'une quarantaine de certificats fonciers, dix mois après son inauguration,[194] ce qui nous semble relativement insuffisant compte-tenu des dépenses engagées.

[193] Observatoire du foncier, Bilan à mi-parcours des premiers Guichets fonciers : Ambatofinandrahana, Faratsiho, Amparafaravola, Ampasina Mangory, Septembre 2007

[194] Observatoire du foncier, Bilan à mi-parcours des premiers Guichets fonciers : Ambatofinandrahana, Faratsiho, Amparafaravola, Ampasina Mangory, Septembre 2007

Illustration 15 : Descriptif de la Commune d'Ampasina- Maningory (Source : Observatoire du foncier, Bilan à mi-parcours des premiers Guichets fonciers : Ambatofinandrahana, Faratsiho, Amparafaravola, Ampasina Mangory, Septembre 2007)



Ampasina-Maningory,
District de Fénérive- Est,
Région Analanjirofo
Province de Toamasina

- Commune rurale de 2ème catégorie (19 Fokontany)
- 215 km²
- Guichet foncier papier inauguré le 27- 10- 2006 et financé par le PPRR
- 41 certificats fonciers délivrés à 32 personnes au 12-09-2007

Ainsi, compte-tenu des difficultés que la création de l'OPCI peut engendrer, les communes intéressées doivent d'abord s'interroger sur sa réelle nécessité avant de le créer. Il a été constaté que dans certains cas, la constitution de l'OPCI ne découle pas d'une réelle volonté des communes de faire face à des intérêts communs comme cela devrait être le cas.

Selon le rapport LandScope2 de l'Observatoire du foncier : « *La constatation générale sur la création des « OPCI fonciers » est qu'ils sont rarement constitués à la suite d'un processus endogène né d'une volonté des Communes à se regrouper face à des intérêts ou enjeux communs. La plupart de ces OPCI ont été montés à l'initiative des opérateurs pour honorer les termes contractuels qui les lient aux bailleurs de fonds. Ces montages se font souvent « trop vite », sans tenir compte des enjeux d'une approche territoriale du regroupement ou de l'affinité des Communes. Ce processus exogène affecte l'appropriation de la structure et du dispositif et à moyen terme, leur fonctionnement et leur pérennité »*[195].

Il est par ailleurs utile de préciser que le succès ou le déclin de l'OPCI n'est pas uniquement conditionné par l'opportunité de sa création et qu'il y a également d'autres éléments à prendre en compte. La maîtrise des règles de fonctionnement de l'OPCI par les responsables locaux est par exemple tout aussi déterminante afin d'assurer la gestion de l'OPCI dans un processus durable et pérenne.

Après l'analyse des enjeux et des difficultés liés à la gestion du guichet foncier, nous allons passer à l'étude de la gestion de la propriété privée non titrée et de ses complexités.

Section 2- La gestion de la propriété privée non titrée

Le Décret N° 2007-1109 portant application de la Loi n° 2006-31 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée décrit de manière intégrale la procédure à suivre pour l'obtention du certificat foncier. Néanmoins, la pratique a fait ressortir des enjeux et des complexités qui doivent être analysés de plus près. Il convient d'abord de déterminer, les terrains susceptibles d'être certifiés (Paragraphe I) et ensuite d'analyser de manière plus détaillée le déroulement de la procédure(Paragraphe II). Cette

[195] Observatoire du foncier, LandScope2, Juin 2009

démarche devrait nous permettre de déterminer les complexités liées à la gestion des droits certifiés.

Paragraphe I- Les terrains susceptibles d'être certifiés

Il découle de l'Article 2 de la Loi N° 2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée que les terrains susceptibles de faire l'objet d'une demande de certificat foncier sont les terrains :

« - Faisant l'objet d'une occupation mais qui ne sont pas encore immatriculés au registre foncier ;

- *Ne faisant partie ni du domaine public ni du domaine privé de l'Etat ou d'une Collectivité Décentralisée ;*
- *Non situés sur une zone soumise à un statut particulier ;*
- *Appropriés selon les coutumes et les usages du moment et du lieu ».*

Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'Article 59 du Décret N° 2007-1109:

« En application de l'article 26 de la Loi n°2006-031 du 24 novembre 2006, le Service Foncier déconcentré procède à la classification des dossiers de demande d'acquisition des terrains sous l'égide de la loi n°60-004 du 15 février 1960, en instance en leur bureaux aux fins de distinguer les dossiers relevant de la compétence du Guichet Foncier.

Le Service Foncier déconcentré instruit les dossiers de demande concernant les propriétés foncières privées non titrées selon la procédure de délivrance de certificat foncier et selon un Plan Local d'Occupation Foncière confectionné préalablement à partir du plan de repérage à sa disposition.

Le Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisé de base signe le certificat foncier établi par le Service déconcentré ».

Bien que la Loi soit claire à ce sujet, il s'avère que des difficultés peuvent survenir en pratique. Ces difficultés sont principalement liées aux demandes de titre foncier en cours de traitement, qui relèvent des services fonciers de l'Etat mais qui désormais pourraient également intéresser le guichet foncier.

En vertu de la Loi, le Service des domaines doit donc procéder à l'inventaire de toutes les demandes en instance qui ont été déposées sous l'égide de la loi sur le domaine privé national aux fins de déterminer les dossiers relevant de la compétence du guichet foncier. En l'occurrence, cela exclut les demandes portant sur les terrains titrés au nom de l'Etat qui relèvent de la compétence des services fonciers de ce dernier.

Après avoir procéder à l'inventaire des demandes qui pourraient relever de la compétence du guichet foncier, le service des domaines doit ensuite opérer un tri entre les demandes pour lesquelles il y a déjà eu jugement du Tribunal et celles où il n'y en a pas eu :

- Pour la première catégorie pour laquelle il n'y a pas encore eu de jugement du Tribunal mais juste une demande, une reconnaissance et/ou un procès verbal, le terrain est désormais considéré comme une propriété privée non titrée et relève de la compétence des services fonciers communaux. En effet, il n'y a plus de présomption de domanialité mais plutôt une présomption de propriété.

- Pour la deuxième catégorie de demandes pour lesquelles il y a eu un jugement du Tribunal, le dossier reste au niveau du Services des domaines ; il n'est plus possible de revenir en arrière et de transférer le dossier au niveau des services fonciers communaux.

En ce qui concerne ce second point, il convient de réfléchir sur les décisions prises par les Tribunaux terriers dans le cadre des grandes opérations cadastrales. Ces opérations réalisées dans les années 1990 avaient pour objectif d'immatriculer des parcelles situées notamment dans la région de Diégo-Suarez[196] et dans la région de Hautes terres telles qu'à*Ankazobe*, *Anjozorobe*, *Avaradrano*, *Manjakandriana*, *Miarinarivo*…etc., mais très peu d'immatriculations ont pu aboutir. Lorsque ces opérations ont abouti à un jugement mais n'ont pas été suivies par la délivrance de titre foncier, elles ne peuvent pas être juridiquement rattachées au régime de la PPNT. Par conséquent, un nombre considérable de parcelles se trouvent dans une phase intermédiaire, laissant les détenteurs de ces preuves de propriété intermédiaire dans une situation d'insécurité foncière.

[196] Grandes opérations cadastrales financées par la Banque mondiale qui ont eu lieu dans les années 1990

Il est alors légitime de s'interroger sur la valeur actuelle de ces jugements des années 1990 qui n'ont pas été poursuivis par la délivrance du titre foncier. Juridiquement, en l'absence d'appel et de pourvoi en cassation, le jugement est passé en force de chose jugée. Ceci-dit, il y a de fortes chance que les éléments de fait qui ont justifié la décision du Tribunal terrier de l'époque ne soient plus les mêmes ; le demandeur peut par exemple être décédé depuis.

Dans le même cadre, il y a un certain nombre de litiges portant sur des terrains qui ont fait l'objet d'une décision du Tribunal mais qui n'ont pas non plus été titrés par la suite et qui ont été revendus par le détenteur reconnu par le jugement à une tierce-personne par acte sous seing-privé.

Juridiquement, le critère de jugement par le Tribunal est acceptable mais du point de vue de la réalité, il est assurément insuffisant. En effet, on ne peut pas considérer automatiquement qu'une décision du Tribunal Terrier prise depuis une vingtaine d'années qui devait permettre la création du titre, et qui n'a pourtant pas été suivie par la création du Titre soit encore fondée. D'ailleurs, il faut insister sur le fait que l'objectif de la décision du Tribunal terrier de l'époque était de faire passer le terrain (présumé domanial) dans la sphère de la propriété privée. L'objectif de la décision du Tribunal terrier était de constater que l'usager qui avait demandé le titre ou qui pouvait y avoir droit dans le cadre d'une procédure collective était celui qui exerçait une situation de mise en valeur qui lui donnait le droit de propriété sur le terrain présumé jusque-là comme domanial.

Ainsi, dès lors que le terrain concerné n'est pas un terrain domanial, il serait légitime malgré l'existence d'un jugement que le demandeur ait la possibilité de choisir entre deux options :

- soit, que le dossier puisse être renvoyé aux services des guichets fonciers,
- soit que le dossier reste au niveau des services des domaines.

Des mesures législatives allant dans ce sens devraient à notre sens être envisagées.

Après avoir étudié les difficultés que l'on peut rencontrer en pratique, pour déterminer les terrains susceptibles d'être certifiés, il est maintenant nécessaire d'analyser le déroulement de la procédure de délivrance du certificat foncier. Nous verrons que cette procédure est plus simple et plus rapide que la procédure d'immatriculation. Il y a toutefois des enjeux et des difficultés qu'il ne faut pas négliger.

Paragraphe II- Les caractéristiques juridiques la procédure de certification des parcelles

En comparaison avec la procédure d'obtention du titre foncier, nous pouvons affirmer que la procédure prévue par la Loi 2006-31 (Cf. Tableau ci-dessous) est plus simple et plus rapide.

Illustration 16 : Procédure à suivre pour l'établissement du certificat foncier (Source : MAEP, Guide pratique de la gestion foncière décentralisée, 2007

Différentes Etapes	Démarches du demandeur	Formalités à accomplir au niveau du GF
1- Phase de dépôt et d'instruction de la demande (Durée moyenne : 7 jours)	• Localiser la parcelle • Remplir le formulaire de demande de CF • Déposer les documents justificatifs des droits Revendiqués • Payer les frais de dépôt de demande • Transmettre au GF le numéro de la quittance	• **L'Agent du guichet foncier (AGF)** doit : - Repérer la parcelle sur le Plof - Informer l'usager sur la procédure et les coûts - Enregistrer la demande dans le registre chronologique - Ouvrir et remplir la chemise parcellaire - Remettre un état de somme à payer à l'usager • **Le régisseur de la commune** doit : - Encaisser les frais de dépôt de la demande -Remettre une quittance à l'usager - Remplir un cahier de suivi financier du guichet foncier • **L'AGF** doit ensuite : - Inscrire le numéro de quittance et le montant de la somme réglée sur la chemise parcellaire et /ou dans le cahier de suivi des demandes OU conserver une copie de la quittance

2- Phase de publicité (Durée : 15 jours minimum)	• Placer les repères aux angles de la parcelle	**• Le Maire de la commune :** - Prend la décision relative à la date de la reconnaissance locale (RL) et à la composition de la commission - Signe l'avis d'affichage et les convocations des membres de la Commission **• L'AGF :** **-** Programme la RL - Procède à l'affichage au GF, Commune, Fokontany et Hameau (15 jours) - Enregistre les oppositions **• Le Président de Fokontany :** - Notifie les usagers concernés par la RL **• Les personnes convoquées à la RL :-** signent un accusé de réception de la convocation **ou /**Emarge une liste
3- Phase de constatation (Durée moyenne : 5jours)	•Accompagner la Commission de Reconnaissance Locale (CRL) en présence de voisins et/ou Témoins	**• Les membres de la CRL** : - Constate les droits, les occupations et les limites de la parcelle - Enregistre les oppositions - Procède à la conciliation - Vérifie le contenu et signe le PV de reconnaissance **•L'AGF, les Secrétaires :** - Remplit le PV - Procède à l'affichage de l'extrait du PV - Reçoit les éventuelles oppositions et procède à la conciliation
4- Phase d'édition et de délivrance du certificat foncier (CF)- Durée moyenne : 15 à 30 jours	• Valider les informations inscrites sur le CF • Payer les frais d'émission du CF •Réceptionner le CF	**• Le régisseur de la commune** - Encaisse les frais d'émission CF - Remet une quittance à l'usager - Remplit un cahier de suivi financier du GF **•L'AGF :** - Edite le CF - Fait valider le CF par le Maire - Inscrire le numéro de quittance et le montant de la somme réglée sur la chemise parcellaire et /ou dans le cahier de suivi des demandes <u>ou</u> conserve une copie de la quittance - Remet le CF au demandeur - Enregistre la délivrance du CF dans le registre chronologique et/ou cahier de suivi des demandes - Remplit le registre parcellaire -Archive la chemise parcellaire

Partant de ce tableau qui décrit les différentes étapes de la procédure de certification des parcelles, il convient d'insister sur un certain nombre de points afin de mieux comprendre le déroulement de la procédure. Ainsi, il est d'abord nécessaire d'apporter plus de précisions sur la phase de reconnaissance locale (A), sur les éventuelles contestations qui peuvent survenir (B), sur la phase de délivrance du certificat foncier (C), sur la procédure particulière de « *Kara-tany malaky* » (D) et enfin sur la possibilité de transformer le certificat foncier en titre foncier (E).

A- La phase de reconnaissance locale

La phase de reconnaissance locale, prévue à l'Article 11 de la Loi 2006-31constitue une phase importante. Elle se traduit par une descente sur le terrain de la commission de reconnaissance locale (CRL). La composition de cette dernière est fixée par le même Article :

« - *Le Chef de l'Exécutif de la Collectivité de base du lieu de la situation des terrains ou son représentant ;*

- *Le(s) Chef(s) de Fokontany, du lieu de la situation des terrains occupés objet de la reconnaissance ;*
- *Des Ray aman-dreny du Fokontany choisis sur une liste établie annuellement par le chef de Fokontany sur proposition de la population de celui-ci, et publiée sur les placards de la Collectivité Décentralisée ainsi que du ou des Fokontany intéressés*».

Le nombre des *Ray aman-dreny* figurant sur la liste établie annuellement par le chef de *Fokontany* est généralement fixé par délibération du conseil communal ou municipal. A l'occasion de chaque descente sur le terrain de la CRL, les guichets fonciers choisissent et convoquent deux *Ray aman-dreny* sur cette liste. Bien qu'il n'y ait jamais eu de remarque à ce sujet, la procédure risque d'être détournée à ce niveau. On peut notamment craindre que les *Ray aman-dreny* soient issus de la même famille que le demandeur de certificat. Il faudrait donc être vigilant sur ce point[197].

Il faut noter que le moment venu, la commission désigne elle-même son président, parmi ses membres.

[197] Travail de recherche sur le terrain, Synthèse des visites des guichets fonciers, Juillet 2010

En vertu des dispositions de l'Article 23 du Décret N° 2007-1109 portant application de la Loi n° 2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée : *« […] La constatation des droits d'occupation consiste dans l'identification de tous les éléments utiles pour en déterminer la consistance notamment les modes d'occupation, la durée de celle-ci, la personne ayant fait la mise en valeur, la nature et l'origine du droit ayant fondé l'occupation. A cette fin, les parties peuvent présenter à la commission tout document justificatif utile et la commission dispose du pouvoir d'en apprécier la pertinence au fond ».*

Ainsi, dans le cas notamment où celui qui fait la demande de certificat foncier a acheté le terrain, depuis peu de temps, à une autre personne, et que la commission considère pour diverses raisons, notamment du point de vue de la durée, que le demandeur n'a pas suffisamment mis le terrain en valeur, d'autres éléments peuvent toutefois être pris en compte. En effet, d'autres éléments portant sur *l'origine du droit ayant fondé l'occupation* peuvent venir conforter les témoignages du voisinage ainsi que les autres données recueillies par la commission lors de la procédure de reconnaissance locale. Les éléments dont il est question peuvent notamment être des « petits papiers » tels qu'un contrat de vente enregistré ou non au niveau de la commune ou encore des reçus de paiement de l'impôt foncier qui peuvent constituer des commencements de preuve et *dont la pertinence au fond* sera appréciée par la commission.

Notons que toute la population peut assister à la procédure de reconnaissance locale. Leur présence va notamment faciliter l'identification des limites du terrain. D'ailleurs les contestations ont la plupart du temps, pour cause, le désaccord des voisins sur les limites de la parcelle et celles-ci se règlent généralement sur place et à l'amiable.

B- Les contestations

En vertu des dispositions de l'Article 27 du Décret N° 2007-1109portant application de la loi n° 2006-031 du 24 Novembre 2006: « *Si des contestations surviennent concernant la demande de droit de propriété ou sur les opérations de reconnaissance, le Guichet Foncier de la Collectivité décentralisée de base ainsi que la commission de reconnaissance locale sont habilités à recevoir des oppositions* ».

Dans le cas où il y a des contestations, la délivrance du certificat foncier est suspendue. Le dossier est ensuite transmis pour arbitrage au président de l'organe délibérant assisté de deux conseillers. Ces derniers vérifient si l'opposition est fondée et rendent une sentence arbitrale en conséquence.

Il convient de souligner à ce propos que, face à l'engorgement de l'appareil judiciaire, essentiellement dû aux litiges fonciers[198], les législateurs ont préféré favoriser les méthodes alternatives de règlements de conflits (MARC) dont la conciliation et l'arbitrage. Ainsi, selon les articles 24 et 25 de la Loi nº 2006-031, la conciliation et l'arbitrage précèdent tous les recours judiciaires relatifs aux conflits fonciers. Ce mode de régulation permet aux parties de s'exprimer sur divers aspects du différend, notamment affectifs, que la justice étatique ne prend pas forcément en compte pour la prise de ses décisions ; cela permet de bien cerner le fond du conflit et d'aplanir ce dernier. Le Président du conseil communal doit se comporter en tant que négociateur devant les parties en conflits afin qu'elles puissent conclure un accord qui ne générera plus d'autres conflits sur la parcelle en question. Sur ce point, il convient de préciser que malgré la volonté du législateur de favoriser les MARC, il arrive en pratique que la commission d'arbitrage peine à assurer son rôle[199]. Il semble alors qu'il y ait un travail de sensibilisation à faire à ce niveau afin de faire prendre conscience à la commission de l'importance et des enjeux de leur mission. Même si les oppositions sont généralement réglées au stade de la procédure de reconnaissance locale et que les dossiers transmis à la commission pour arbitrage ne sont relativement pas nombreux[200], cette difficulté ne doit pas pour autant être négligée.

Lorsque cela s'avère nécessaire, le Tribunal civil peut-être saisi par le demandeur. Le Tribunal civil juge en dernier ressort suivant la procédure des référés. En vertu des dispositions de l'Article 33 du Décret N° 2007-1109portant application de la loi n° 2006-031 du 24 Novembre 2006 : *« […] Le Président de l'organe délibérant, assisté de deux Conseillers, prononce la sentence arbitrale. Celle-ci est susceptible de recours dans les vingt jours de sa notification devant le Tribunal civil qui statue en dernier ressort suivant la*

[198]60 % à 75 % des affaires traitées aux tribunaux malgaches
[199] Information recueillie auprès de Nelly Rakotobe, Premier Président de la Cour suprême, 2009
[200]Ils ne comptent que5% environ des demandes enregistrées selon les statistiques recueillis auprès du Site de l'Observatoire du foncier

procédure des référés ».La décision du tribunal civil n'est donc pas susceptible d'appel, mais il est possible de former un pourvoi en cassation suivant la procédure de droit commun.

Tant qu'il n'y a pas eu, soit mainlevée de l'opposition, soit une décision définitive concernant le règlement de l'opposition, le certificat foncier ne peut pas être délivré. En effet, en vertu des dispositions de l'Article 36 du Décret N° 2007-1109portant application de la loi n° 2006-031 du 24 Novembre 2006: *« […] En cas d'opposition, le certificat foncier ne peut être établi que soit après mainlevée de l'opposition par l'opposant ou acquiescement de l'opposition partielle par le demandeur, soit après décision définitive concernant le règlement de cette opposition »*.

Il faut noter que les personnes qui souhaitent émettre une opposition à la demande de certificat foncier peuvent se manifester dès la phase d'affichage. La Loi ne dresse pas de liste exhaustive des cas où il peut y avoir opposition. Toutefois, comme nous l'avons analysé dans la première partie de la thèse, si le demandeur du certificat foncier est de bonne foi et qu'il a (lui ou sa famille) une *emprise réelle, évidente et permanente* et donc depuis plusieurs années, voire même depuis des générations[201]sur le lieu sans que quiconque ne se soit manifesté depuis, il est peu probable qu'une autre personne ou un groupe de personne puisse avoir de bonnes raisons et encore moins de preuves solides pour faire opposition. Cela explique que dans la pratique, les oppositions portent généralement sur d'autres éléments tels que les limites de la parcelle et non sur l'identité du demandeur du certificat foncier.

C- La délivrance du certificat foncier

Dans le cas où la forme d'*emprise* que le demandeur du certificat foncier exerce sur le terrain, remplit les conditions requises et qu'il n'y a pas eu de contestations ou que ces dernières ont été réglées, alors la commission donne un avis favorable dans le Procès verbal. Les agents du guichet foncier rédigent le certificat au nom du demandeur. Le certificat est ensuite validé par la signature du Maire. Chaque certificat délivré fait ensuite l'objet d'un enregistrement sur le registre parcellaire.

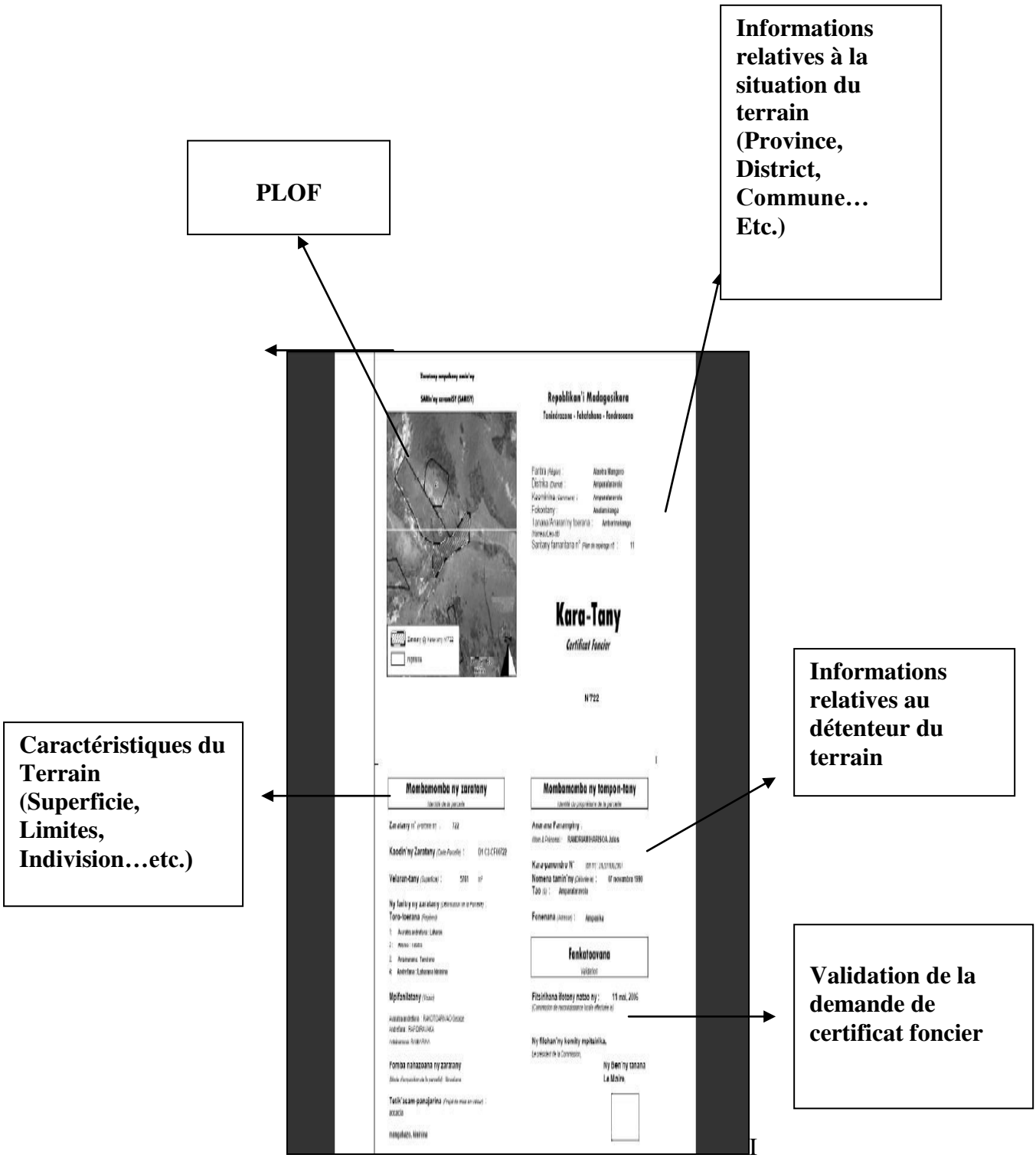
[201] Ce qui est généralement le cas des propriétés coutumières

Il faut noter que si le Maire ne constate aucune irrégularité dans la procédure, alors il est lié par l'avis de la commission ; il n'a donc pas le pouvoir de refuser de délivrer le certificat foncier. En vertu des dispositions de l'Article 37 du Décret N° 2007-1109portant application de la loi n° 2006-031 du 24 Novembre 2006 : « *[...] Le chef de l'exécutif de la collectivité décentralisée de base, après vérification de la régularité de la procédure et du paiement des sommes dues, signe le registre parcellaire et le certificat foncier ».*

Par ailleurs, il convient de préciser que dans la pratique, certains Maires avaient pris la liberté de délivrer des certificats sans l'avis de la commission ; il y a même eu des cas où le Maire avait attribué des terrains immatriculés, les certificats délivrés ont alors été remis en cause et annulés par la suite.

Il est utile de rappeler que le Certificat Foncier (Cf Illustration suivante) est ainsi défini par l'Article 3 de la Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 :*« Acte administratif attestant de l'existence de droits d'occupation, d'utilisation, de mise en valeur, personnels et exclusifs, portant sur une parcelle de terre, établi par suite d'une procédure spécifique légalement définie. Le certificat reconnaît un droit de propriété opposable aux tiers jusqu'à preuve du contraire».*

Illustration 17 : Modèle de Certificat foncier (Source : RAKOTOMALALA Heriniaina, *Etude des opportunités d'utilisation du certificat foncier comme garantie auprès des institutions financières dans la commune d'Amparafaravola,* Mémoire de fin d'étude, 24 Juin 2011



Ainsi, comme nous l'avons déjà étudié dans la première partie de la thèse, en vertu des dispositions de l'Article 3 et de l'Article 37 de la Loi n°2005-019, *La propriété foncière non titrée* attesté par le certificat foncier *permet à son détenteur d'exercer tous les actes juridiques portant sur des droits réels et leurs démembrements reconnus par les lois en vigueur, notamment la cession à titre onéreux ou gratuit, la transmission successorale, le bail, l'emphytéose, la constitution d'hypothèque*.

D- La procédure particulière de *Kara-tany malaky*

En matière de procédure de certification des parcelles, il convient de souligner que pendant les premières années suivant leur mise en place, une grande majorité des guichets fonciers ont eu recours à la procédure de *Kara-tany malaky*[202]. Cette dernière consiste en des demandes groupées de certification. Par ailleurs, cette procédure s'est apparentée à une forme de sensibilisation des potentiels demandeurs dans le but d'optimiser le nombre de demandes dans une même zone. Les agents des guichets fonciers n'attendent donc pas passivement les dépôts de dossiers de demande mais se déplacent pour faire d'une certaine manière la promotion de la méthode de certification.

On peut d'emblée avancer plusieurs points forts de cette méthode. Elle permet notamment de réduire les frais de dépôt de dossier. On peut citer en outre, la réduction des frais de fonctionnement, ou plus précisément la réduction des frais de déplacement lors des procédures de reconnaissance. En effet, les déplacements sont organisés en fonction de la situation des terrains concernés. Ainsi, cette méthode permet de regrouper en un même jour les procédures de reconnaissance pour les terrains voisins.

Il convient de noter que, compte-tenu de leurs avantages, la méthode de regroupement de quelques procédures de reconnaissance en un même jour ainsi que la promotion de la méthode de certification pourraient également être pratiquées dans le cadre des procédures normales de certification des parcelles et ne devraient pas se limiter à la procédure de *Kara-tany malaky*.

[202] Littéralement : Procédure de certification rapide

Les premiers bilans témoignent de la réussite de la procédure de *Kara-tany malaky*. Si l'on prend l'exemple de la commune d'*Ankilizato*, près d'une centaine de demandes ont été enregistrées dès le premier mois de son application le 23 Juillet 2008 alors que seules une vingtaine de demandes avaient été déposées depuis le début de la même année.

Néanmoins, on a pu constater quelques faiblesses de cette méthode. A titre d'illustration, étant donné que dans cette méthode on exige plus de sept demandes dans des zones voisines avant d'effectuer le déplacement pour la reconnaissance[203], certaines demandes peuvent être mises de côté et traitées tardivement dans l'attente d'autres demandes dans la même zone. Il peut donc être nécessaire, de revoir cette exigence en fonction des circonstances, et de réduire le nombre de demandes exigées pour effectuer le déplacement.

E- La transformation du certificat foncier en titre foncier

Le Décret N° 2007-1109 portant application de la Loi n° 2006-31 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée, prévoit dans son article 52, la possibilité de transformer le certificat foncier en titre foncier. En vertu des dispositions de cet Article :

« *Tout détenteur du certificat foncier peut requérir la transformation de celui-ci en titre foncier d'immatriculation.*

La demande de transformation, signée par le détenteur du droit de propriété inscrit, et accompagnée du certificat foncier, est déposée auprès du Guichet Foncier de la Collectivité décentralisée de base.

Le Guichet Foncier de la Collectivité décentralisée de base procède en ses bureaux pendant quinze jours à l'affichage de la demande, lequel devra préciser que les oppositions relatives à la demande de transformation sont recevables auprès du Guichet Foncier ».

Par ailleurs en vertu des dispositions de l'Article 55 alinéa 1 du Décret :

[203] Informations recueillies lors des travaux d'enquêtes sur le terrain

« Le Guichet Foncier transmet le dossier à un géomètre assermenté commis par le demandeur pour bornage prévu à l'article 21 de la loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006 sur la propriété foncière privée non titrée ».
Ainsi, il est notamment prévu que le demandeur fasse appel à un géomètre, ce qui était facultatif pour une simple demande de certificat foncier.

Après le bornage, il y a une publicité, et une possibilité d'opposition. Dans ce dernier cas, en vertu des dispositions de l'Alinéa 2 de l'Article 55 du Décret N° 2007-1109 :
« Le dossier de demande de transformation contenant les oppositions relatives notamment aux limites de la parcelle et à la qualité des opposants ou des ayants droits éventuels, reçu dans les délais, est transmis par le Guichet Foncier avec une note explicative au Tribunal civil compétent pour décision… ».

Il convient de préciser encore une fois que même si les personnes qui le souhaitent ont la possibilité de formuler une opposition, et ce lorsqu'elles veulent notamment contester le droit de propriété reconnu par le certificat foncier, il a été constaté, pour les mêmes raisons évoquées un peu plus haut que, dans la pratique, les oppositions portent essentiellement sur les limites de la parcelle.

En l'absence d'opposition, le certificat est transformé en titre. Le Service des domaines doit alors aviser le guichet foncier que la gestion de la dite propriété privée titrée relève désormais du Service des domaines. Cette transformation doit par ailleurs être inscrite sur le registre parcellaire.

Ainsi, il appartient au détenteur du certificat foncier d'opter pour la transformation ou non de celui-ci en titre foncier. Il convient de noter qu'à partir du moment où il aura procédé à cette transformation, celui qui détenait un certificat foncier, ne court plus le risque de voir son droit de propriété contesté. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, le certificat foncier, contrairement au titre foncier, reconnaît un droit de propriété opposable aux tiers uniquement jusqu'à preuve du contraire. Bien que la procédure de certification permette de sécuriser un droit de propriété, le risque de voir son droit contesté demeure pour le détenteur du certificat. De plus, il est indéniable que les droits certifiés restent plus ou moins vulnérables compte-tenu des incertitudes constatées au niveau de la gestion des services décentralisés.

Ceci-dit, en engageant la procédure de transformation du certificat en titre, l'usager consent à perdre un certain nombre d'avantages qu'il avait déjà acquis. En effet, le terrain titré relève de la compétence des services fonciers déconcentrés. Ainsi, pour tout enregistrement d'actes ultérieur, il ne bénéficiera notamment plus du service de proximité du guichet foncier. Sur ce point, il convient d'ailleurs de rappeler que pour l'ensemble du territoire national, il y a moins d'une trentaine de circonscriptions foncières déconcentrées.

Après l'analyse des enjeux et des difficultés de la mise en œuvre de la réforme sur le court terme, au regard non seulement des textes mais aussi de la pratique, nous allons maintenant passer à l'analyse de la complexité de la mise en œuvre de la réforme sur le long terme.

Titre II : Une mise en œuvre complexe sur le long terme

Jusqu'ici, notre travail d'analyse nous a permis de mettre en avant les impacts positifs mais aussi des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme sur le court terme. Les travaux de recherche sur le terrain ainsi que les différents ateliers et rapports d'évaluation de la réforme ont également permis de déterminer d'autres difficultés. Ces dernières sont notamment liées à la compréhension des enjeux institutionnels et juridiques de la réforme par les acteurs de sa mise en œuvre. A long terme, ces difficultés risquent de compromettre la pérennité du nouveau système foncier. Il convient donc de les analyser et de proposer des pistes de solutions concrètes.

Dans notre démarche, nous allons commencer par analyser les difficultés rencontrées tant au niveau organisationnel qu'au niveau institutionnel et nous tenterons de proposer des solutions concrètes (Chapitre I). Nous analyserons ensuite les complexités liées au plan financier (Chapitre II).Dans ce sens, il convient d'une part, de réfléchir sur la manière d'améliorer les finances locales ; d'autre part, il est nécessaire d'analyser la portée des sources de financement de la réforme.

CHAPITRE I : LA COMPLEXITE DE LA MISE EN OEUVRE AU NIVEAU ORGANISATIONNEL ET INSTITUTIONNEL

La mise en œuvre de la réforme foncière a fait ressortir un certain nombre de blocages au niveau organisationnel et institutionnel. Il convient dans un premier temps de les analyser (Section I), avant de tenter d'apporter quelques pistes de solutions concrètes pour y faire face (Section 2).

Section 1 : Les blocages rencontrés au niveau organisationnel et institutionnel

Les blocages rencontrés au niveau organisationnel et au niveau institutionnel peuvent être regroupés en deux catégories principales :

- une première catégorie de difficultés d'ordre essentiellement technique (Paragraphe I),
- une autre catégorie de difficultés regroupant des causes diverses (Paragraphe II).

Paragraphe I- Des difficultés d'ordre essentiellement technique

Dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme foncière à Madagascar, les résultats des travaux menés par un groupe d'experts nationaux, appuyé par l'Interopération Suisse-Programme SAHA ont permis de relever un certain nombre de difficultés d'ordre technique.

Afin d'évaluer la maîtrise des dispositifs de gestion foncière décentralisée par les communes, des visites ont donc été faites au niveau d'une vingtaine de guichets fonciers communaux répartis dans différentes régions. Des investigations ont notamment été menées au niveau des circonscriptions foncières *d'Ambatolampy, Antsirabe, Miarinarivo, Fénérive-Est, Ambatondrazaka, Tsiroanomandidy, Antananarivo,* et *Morondava*.

Les travaux d'investigation sur le terrain ont permis d'établir que les principaux blocages d'ordre technique concernent tout d'abord l'établissement et la gestion du PLOF. Il y a notamment le problème de la complétude du PLOF initial qui constitue un frein important dans le travail des agents du guichet foncier. Ensuite, dans certaines communes, les PLOF ne sont pas toujours tenus à jour, ce qui constitue également un réel handicap dans la gestion foncière et plus particulièrement dans la procédure de certification des parcelles.

Ces blocages ne peuvent en aucun cas être ignorés dans la mesure où ils risquent d'entraîner d'autres difficultés et conduire à long terme à la paralysie du nouveau système de droit foncier. Un PLOF initial non complet ou encore un PLOF non tenu à jour peut notamment conduire à la certification d'une même parcelle dans deux communes différentes ou encore à l'enregistrement d'une demande de certificat foncier sur un terrain déjà titré mais qui n'apparaît pas comme tel sur le PLOF. Le cas échéant, comme nous l'avons déjà évoqué un peu plus haut, le titre prime sur le certificat foncier ; le certificat foncier doit donc être annulé et le PLOF doit être actualisé en conséquent.

A contrario, cette insuffisance du PLOF, si elle n'est pas corrigée peut conduire au refus de l'enregistrement d'une demande en raison d'un terrain titré qui n'est pas correctement situé sur le PLOF.

L'absence de certitude dans la délimitation des terrains constitue un réel frein à l'activité des guichets fonciers. Par conséquent, un certain nombre de terrains échappent à la compétence des collectivités décentralisées bien qu'ils soient occupés et mis en valeur depuis de longues années par les habitants des communes concernées[204].

Par ailleurs, il nous semble utile d'aborder d'autres points qui ont été évoqués dans les différents rapports et ateliers d'évaluation de la réforme foncière. En ce qui concerne notamment la procédure de reconnaissance locale, certains experts ont relevé le fait que celle-ci prenait beaucoup de temps et que cela ralentissait la procédure de certification. Or, sur ce point, il ne faut pas oublier que la procédure de reconnaissance locale constitue une étape essentielle dans la procédure de délivrance du certificat foncier. Elle peut notamment permettre de régler certains conflits sur place. Par conséquent, il faut prendre le temps

[204] Conseil Supérieur du Notariat, Union Internacional del Notariado Latino, Ordre des Géomètres-Experts, Association du Notariat Francophone, *Mission d'Audit du Foncier à Madagascar*, 17/21 Mai 2010

nécessaire. Au-delà de l'objectif de délivrer un maximum de certificats fonciers, il faut avant tout veiller à ce que la procédure se déroule correctement.

De même, certains experts ont relevé le fait que la prépondérance des procédures individuelles pouvait ralentir les opérations de reconnaissance locale. Selon eux, ces procédures individuelles augmentent la fréquence des déplacements et ralentissent par conséquent le délai de délivrance des certificats fonciers. Pour la même raison évoquée précédemment, nous pensons que cette fréquence des déplacements ne constitue pas en soi une vraie difficulté. Il est toutefois envisageable de réduire la fréquence des déplacements en procédant à des opérations groupées tel que dans la pratique du *Kara-tany malaky,* que nous avons étudié un peu plus haut et qui est une pratique que l'on retrouve dans certaines communes.

Enfin, en ce qui concerne la gestion des services fonciers déconcentrés, nous avons évoqué antérieurement que la réforme prévoit l'amélioration des outils de ces services en passant par la restructuration, la modernisation et l'informatisation de ces derniers. Il a notamment été prévu de numériser les archives au niveau des services des conservations domaniales et topographiques. Or, il a été constaté de manière globale que le projet de modernisation et d'informatisation n'a pas encore abouti plusieurs années après le démarrage de la réforme. Ce retard constitue un obstacle non seulement à l'objectif d'amélioration des dispositifs de gestion foncière au niveau des services fonciers déconcentrés mais aussi au niveau des services fonciers décentralisées dans la mesure où ce retard peut avoir des impacts sur les échanges d'informations entre ces services.

Outre ces difficultés que nous pouvons considérer d'ordre technique, nos travaux d'analyse ont permis d'identifier une autre catégorie de problèmes tenant à des causes diverses. Ces difficultés peuvent également compromettre la pérennité du nouveau système foncier sur le long terme ; il convient donc de les analyser.

Paragraphe II- Des difficultés tenant à des causes diverses

Certes, les enquêtes réalisées auprès des guichets fonciers témoignent de manière générale, d'un progrès en termes d'enregistrement des droits sur la terre ainsi que de l'intérêt que

portent les communes et leurs usagers pour ce service public de proximité. Toutefois, la réforme a été appropriée de manière très diverse par les différentes communes et si l'implantation de guichets fonciers a été réussie pour certaines d'entre elles, ce n'est pas le cas de toutes les communes.

Notre travail d'analyse a permis de relever non seulement des difficultés d'application de la loi mais aussi des difficultés d'ordre général.

Afin de cerner les difficultés rencontrées par les communes dans la gestion foncière et évaluer la capacité des guichets fonciers à délivrer des certificats fonciers, le PNF a recours a des indicateurs tels que :
« *- le nombre de demandes, qui, s'il est insuffisant, témoigne de problème de statuts juridiques, de communication, d'intérêt pour une sécurisation écrite,…*
- le nombre de terrains reconnus, qui, s'il est insuffisant, témoigne d'une faiblesse opérationnelle des commissions de reconnaissance locale (manque d'implications des élus, des agents, des fokontany, saison des pluies et accès difficile, éloignement des terrains car commune de grande taille),…
- le nombre de certificats édités, qui, s'il est insuffisant, témoigne de problèmes opérationnels du CRIF ou du guichet pour imprimer les certificats, ou d'un problème de validation par le maire,…et le nombre de certificats réellement délivrés, qui, s'il est insuffisant, témoigne d'un problème de prix du certificat, ou d'usagers qui se contentent du PV de reconnaissance (problème de communication et d'information) »[205].

A titre d'illustration, il a été constaté dans la commune de *Soavina* que le nombre de certificats fonciers délivrés ne représentait que 5% des demandes. Les indicateurs cités précédemment ont permis d'établir que le processus de certification est ralenti au niveau de l'étape de reconnaissance de terrain. En effet la capacité de la commune à mener à bien la procédure de reconnaissance locale, et notamment au niveau de la gestion des conflits est fortement limitée. Par conséquent, c'est à ce niveau que des solutions doivent être apportées en priorité.

Concernent le coût du certificat foncier, il a été constaté que dans certaines communes, il dépasse largement la capacité de paiement des usagers. Les frais de certification sont jugés

[205] MAEP, *Décentralisation de la gestion foncière : un premier bilan synthétique*, 2008

trop élevés compte-tenu des revenus limités des usagers. C'est un problème à ne pas négliger puisque cela cause des retards dans le paiement des droits et par effet de boule de neige, ralentit la délivrance des actes. Pour y faire face, nous verrons ultérieurement qu'il peut-être envisagé de réduire le prix du certificat au coût des commissions de reconnaissance locale et procéder à la pérennisation financière du guichet foncier par l'amélioration des finances locales.

En outre, la Direction générale des services fonciers auprès de la Vice-primature chargée du développement et de l'aménagement du territoire a reçu un certain nombre de doléances concernant des irrégularités perpétrées par les autorités locales[206]. En effet, des vices de procédure dans la délivrance du certificat foncier sont fréquemment rencontrés. C'est notamment le cas des maires qui attribuent des terrains à des personnes sans suivre la procédure légale de délivrance du certificat foncier. La rétractation du maire devrait alors dans ce cas être demandée. Si celui-ci refuse, un contrôle de légalité a posteriori peut-être fait et le certificat foncier délivré dans de telles conditions doit être annulé. Or, il s'avère en pratique que le contrôle à posteriori n'est pas toujours effectué compte-tenu des réticences des représentants de l'Etat.

Si les doléances sont généralement justifiées, il faut toutefois savoir que les irrégularités ne sont pas toujours dues à la mauvaise foi des autorités locales. Ainsi, des doléances ont notamment été reçues concernant la délivrance de certificats fonciers sur des réserves forestières, dans les treize communes du district d'Ankazobe[207].Cela a conduit à la suspension de la délivrance de certificats fonciers dans les communes concernées. Or, en réalité, le problème est que ces réserves forestières ne sont pas concrètement délimitées sur le terrain et c'est ce qui a induit les responsables communaux en erreur. La délimitation des terrains à statut particulier doit donc être sérieusement prise en charge[208] afin d'éviter que des difficultés similaires à celles rencontrées par ces communes du district d'*Ankazobe* ne se reproduisent.

[206] Site de l'Observatoire du foncier
[207] Note conservatoire N° 367-12/ Vpdat / Sg /Dgsf du 4 Septembre 2012
[208] Notamment par l'amélioration de la qualité des PLOF

Par ailleurs, des problèmes de corruption et de détournement de fonds ont également été soulevés. La rémunération trop faible des agents des guichets fonciers constitue le facteur principal de corruption.

Enfin, il arrive fréquemment que les actes de mutation et de succession ne soient pas enregistrés. Dans la commune d'*Amparafaravola* notamment, les héritages ne sont pas toujours déclarés[209]. Il peut être envisagé de mener une action de sensibilisation à ce sujet afin de faire prendre conscience aux usagers de la portée de ces actes, ainsi que des conséquences du non enregistrement.

Face à toutes ces difficultés, il y a des points déterminants sur lesquels il convient d'insister. Il convient notamment d'insister sur le contrôle de légalité du pouvoir central mais aussi sur l'encadrement et le soutien des collectivités décentralisées dans l'accomplissement de leur mission. Ainsi, dans le cadre de la pérennisation organisationnelle et institutionnelle du nouveau système de droit foncier, nous allons étudier de quelle manière et dans quelle proportion doivent se faire l'accompagnement et l'encadrement des guichets fonciers afin de ne pas porter atteinte à l'autonomie de la commune.

Section 2 : Quelques pistes pour contribuer à la pérennisation organisationnelle et institutionnelle du nouveau système

La pérennité du nouveau système foncier implique la maîtrise rigoureuse non seulement des dispositifs de droit s'appliquant à la gestion domaniale et foncière mais aussi à la gestion locale par les différents acteurs de la mise en œuvre de la réforme. Or, il a été constaté qu'il reste des incertitudes à lever sur ce point. Ainsi, en premier lieu, il convient d'insister et d'apporter des clarifications sur le rôle des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la réforme foncière (Paragraphe I). En second lieu, nous soulignerons l'importance de la formation de tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la réforme, ainsi que l'importance de la communication et des campagnes de sensibilisation (Paragraphe II).

[209]ROCHEGUDE Alain, *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière : Analyse et mise en perspective des résultats des enquêtes foncières au Lac Alaotra*, MAEP- AFD-CIRAD, 2009-2010

Paragraphe I-Une clarification du rôle des institutions et organismes de mise en œuvre de la réforme

Dans le cadre de la gestion foncière décentralisée, deux acteurs principaux, à savoir la collectivité décentralisée et le pouvoir central, entrent en jeu.

Il nous semble tout d'abord important de souligner que le fonctionnement institutionnel de Madagascar est fortement marqué par le poids du pouvoir central. Ainsi, malgré le choix de décentralisation de la gestion foncière, les pouvoirs décentralisés continuent souvent d'attendre les instructions du pouvoir central. Les maires hésitent même parfois à faire usage de leurs nouvelles compétences[210].

Il faut par conséquent insister sur le fait que le principe de libre administration permet aux collectivités décentralisées d'accomplir de manière autonome les compétences qui leur sont dévolues par les textes en vigueur.

En l'occurrence, les textes en vigueur sont notamment la Loi modifiée n° 93-005 du 26 janvier 1994, portant orientation générale de la politique de décentralisation, la Loi nº 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoir, compétence et ressources des collectivités territoriales décentralisées, ainsi que la Loi n° 94-008 du 26 avril 1995, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées.

En vertu des dispositions de l'Article 2 de la Loi modifiée n° 93-005 du 26 janvier 1994, portant orientation générale de la politique de décentralisation, les collectivités territoriales décentralisées sont : « *dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et garantissent, en tant que cadre institutionnel de participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques, l'expression de leur diversité et de leur spécificité. Elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel direct dans les conditions fixées par les lois et les règlements* ».

[210] ROCHEGUDE Alain, « La réforme foncière à Madagascar : Relire le droit de propriété sur la terre » in *Cahiers d'anthropologie du droit 2007-2008*, LAJP Université Paris 1, Karthala

Il est toutefois nécessaire de rappeler que le principe de libre administration n'exempte pas du contrôle de légalité par le représentant de l'Etat. Ce contrôle est prévu par la législation relative à la décentralisation. En vertu des dispositions de l'Article 112 de la Loi n° 94-008 du 26 avril 1995, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées : *« […] Le représentant de l'Etat a en outre la charge du contrôle administratif, dans les conditions fixées par la présente Loi »*.Le contrôle de légalité permet de s'assurer de la conformité à la Loi des actes pris par les collectivités décentralisées.

Le contrôle de légalité peut être réalisé soit a priori, soit a posteriori en fonction de la catégorie de l'acte à laquelle il s'applique. Le contrôle a priori donne à l'État le pouvoir d'annuler les actes des autorités locales qu'il juge illégaux avant qu'ils ne deviennent exécutoires. Ce contrôle s'applique notamment à tous les actes qui ont une dimension financière ou patrimoniale. Ainsi, dès lors qu'il y a une incidence financière, le contrôle se fait a priori. Concernant notamment le barème de fixation du prix du certificat foncier, celui-ci est voté par délibération communale et devrait ensuite être validé par un contrôle de légalité du Chef de District avant sa mise en œuvre. Or, cela n'est quasiment jamais fait.

En l'absence de contrôle a priori, les actes pris sont exécutoires sans qu'il soit nécessaire d'attendre l'avis du représentant de l'Etat. En vertu des dispositions de l'Article 118 de la Loi n° 94-008: « *Les actes pris par les autorités d'une collectivité territoriale sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou leur notification aux intéressés. Ils doivent être transmis simultanément au représentant de l'Etat qui en délivre récépissé* ».

Ces actes peuvent toutefois faire l'objet d'un contrôle a posteriori. Il faut noter que ce contrôle a posteriori ne donne pas au représentant de l'Etat le pouvoir d'annuler l'acte. Le représentant de l'Etat doit déférer les actes contestés au tribunal administratif compétent. C'est ce dernier qui apprécie et prononce par la suite l'annulation s'il les juge contraires à la légalité.

Il faut également savoir que le recours du représentant de l'Etat est suspensif en matière domaniale et foncière. En vertu des dispositions de l'Article 123 de la Loi n° 94-008 : *« En matière de marchés publics, ainsi qu'en matière domaniale et foncière, les recours du représentant de l'Etat sont suspensifs. Le président de la juridiction compétente ou un de ses*

membres délégués à cet effet se prononce dans un délai de huit jours ».Ainsi, dans le cas où le représentant de l'Etat décide d'exercer son droit de contrôle a posteriori sur un acte domanial et /ou foncier, ce recours a un effet suspensif et l'acte pris n'est plus exécutoire jusqu'à ce que le tribunal administratif compétent se soit prononcé.

Jusqu'ici, les contrôles effectués par les chefs de district se bornaient généralement à une revue sommaire du registre des certificats établis par les agents des guichets[211]. Ainsi, bien que le cadre législatif et règlementaire en vigueur donne à l'Etat et à ses représentants les instruments de contrôle des actes pris par les collectivités décentralisées, le problème réside dans le fait que l'Etat n'effectue quasiment jamais ce contrôle. Des efforts doivent donc être fournis à ce niveau. A titre d'illustration, le contrôle de la qualité des PLOF peut notamment être renforcé afin de s'assurer de la complétude et de l'exactitude des informations fournies. Il faut également veiller à ce que la commune ne dépasse pas son champ de compétence et n'empiète pas sur celui des services fonciers déconcentrés.

Ainsi, l'Etat doit renforcer son contrôle. Il faut également savoir que celui-ci a un devoir d'assistance-conseil aux collectivités décentralisées dans l'accomplissement de leur mission. Dans le respect du principe de libre administration de la commune, l'Etat a un rôle à jouer dans le soutien et l'accompagnement de celle-ci. Il faudrait notamment dresser la liste des difficultés rencontrées par chaque guichet foncier dans la gestion foncière et leur apporter le soutien adéquat pour y faire face.

Dans cette perspective, la Vice Primature en charge du Développement et de l'Aménagement du Territoire a récemment décidé de mettre en place via la Direction de la Réforme et de la Gestion foncière Décentralisée, de nouvelles structures internes d'accompagnement des guichets fonciers communaux, dénommés Bureaux spécialisés

Ainsi, depuis le mois de Mars 2013, ces nouvelles structures internes ont été mises en place. Ces structures composées de techniciens fonciers et de topographes sont réparties dans les trente sept circonscriptions foncières. Ces structures ont été mises en place afin d'améliorer les activités d'appui-conseil, de suivi, et d'échange au niveau des guichets fonciers[212]. Dans la mesure où ces bureaux spécialisés s'en tiennent à leurs rôles et qu'ils ne portent pas atteinte

[211] Conclusion tirée des travaux de recherche sur le terrain
[212] Site de l'Observatoire du foncier

au principe de libre administration des collectivités décentralisées, cela nous semble être une bonne initiative. En effet, elle répond au besoin de soutien des guichets fonciers dans l'accomplissement de leur mission.

Outre les acteurs principaux de la mise en œuvre de la réforme, il y a également d'autres acteurs qui entrent en jeu.

En premier lieu, la Cellule de coordination du Programme National Foncier (CC-PNF)a été conçue en 2005 comme un « organisme d'exécution » chargé de « la mise en œuvre des quatre axes stratégiques de la politique foncière ». Cette cellule est rattachée au Secrétariat général du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation (MATD).Initialement, ses fonctions pouvaient se résumer en : « *L'appui à la conception d'innovations juridiques et institutionnelles, y compris l'appui au Comité de révision de la législation foncière et domaniale, au suivi des opérations de modernisation de l'administration foncière, au suivi des opérations de décentralisation de la gestion foncière, à l''appui aux Guichets Fonciers communaux , à la conception et la mise en œuvre d'un plan de formation aux métiers du foncier, à la communication sur la réforme foncière, à la négociation de financements en appui au processus de réforme, à la coordination des partenaires techniques et financiers de la réforme*»[213].

Les trois premières années suivant la mise en place de la CC-PNF ont essentiellement été consacrées à la consolidation des acquis de la réforme foncière et plus particulièrement à la gestion foncière décentralisée. A l'heure actuelle, cette cellule contribue à l'accompagnement et à l'appui-conseil des collectivités décentralisées dans la gestion foncière. En outre, cette cellule participe à d'autres tâches telles que la recherche de fonds et de partenariat technique, la gestion de la communication avec les différents partenaires et les médias…etc. Il est important de rappeler que les communes ne sont tenues à aucune obligation légale vis-à vis de la CC-PNF. La CC-PNF a notamment été mise en place afin de les accompagner et éventuellement les conseiller dans l'accomplissement de leur mission, mais en aucun cas, les communes ne sont obligées de suivre les recommandations de cette cellule comme on a parfois tendance à le penser dans certaines communes[214].

[213] Site PNF
[214] Constat issu des travaux de recherche sur le terrain

En second lieu, l'Observatoire du Foncier (OF) a été créé la même année que la CC-PNF; il est également rattaché au Secrétariat Général du Ministère de l'Aménagement du MATD et il accomplit sa mission avec le soutien d'un groupe de partenaires tels que la CC-PNF, la FIDA, l'AD2M, L'AFD, le CIRAD…etc. L'OF est en charge d'observer les orientations et les activités du Programme National Foncier, ainsi que l'évolution des systèmes fonciers. Ainsi, l'OF produit notamment les statistiques relatives aux actions menées dans le cadre de la réforme. Ces données doivent ensuite permettre au Ministère et aux institutions en charge du foncier d'en ajuster les politiques et d'en évaluer leurs impacts.

A ce titre, les différents ateliers régionaux pilotés par l'Observatoire du foncier ont permis de recueillir de précieuses recommandations quant aux réajustements à faire afin de pérenniser les guichets fonciers[215]. Ces recommandations consistent notamment à :

- Renforcer la collaboration et les échanges d'informations entre le guichet, les services fonciers et les circonscriptions forestières.
- Assurer autant que possible la complétude du PLOF et la délimitation des différents statuts.
- Mettre en place des plans de développement économique et une planification de la gestion de leur territoire centrés sur la valorisation du guichet foncier.
- Introduire de nouveaux modules de formation visant à renforcer la compétence des maires pour une décentralisation effective.
- Considérer une subvention de l'Etat pour les guichets fonciers…etc.

Il faut toutefois savoir que des critiques ont été émises concernant l'étendue de son champ d'action. Selon un rapport d'évaluation de la réforme : « *Mais il est justement possible de regretter qu'il soit trop exclusivement « l'observateur de la Réforme foncière » plutôt que « l'observateur du foncier » en y incluant par exemple des données sur des valeurs foncières, sur l'aménagement, sur les besoins des investisseurs, etc. soit qu'il recueille des données de première main, soit qu'il intègre des observations réalisées dans les différents organismes et administrations concernés, en mettant en place une activité de réseau qui ne nécessite pas forcément beaucoup de moyens humains…* »[216].En ce sens, les travaux de l'Observatoire du

[215] Site de l'Observatoire du foncier
[216] COMBY J., DURAND J-M., JONCKHEERE S et al. Evaluation de la réforme foncière à Madagascar : Rapport final synthétique, Antananarivo, MATD, Novembre 2011, p.36

foncier ne devraient pas se limiter à la réforme foncière. En élargissant son périmètre d'étude, il contribuerait à stimuler davantage de réflexions sur le Foncier.

En outre, d'autres acteurs tels que la société civile intervenant sur le foncier (SIF) ainsi que les partenaires techniques et financiers ont également un rôle non négligeable dans la mise en œuvre de la réforme. La SIF est une association créée en 2003. C'est une plate-forme de société civile œuvrant dans le domaine du foncier qui regroupe plus d'une vingtaine d'organisations telles que des organisations paysannes, des ONG et des Associations travaillant dans le domaine du foncier. Le principal objectif de la SIF est de faciliter l'accès à la propriété foncière de la population.

Enfin, il faut noter que les différents rapports d'évaluation de la réforme s'accordent sur l'opportunité de créer une structure interministérielle qui comprendrait les structures de régulation des mines et de la forêt, de l'aménagement du territoire de l'agriculture et de la fiscalité foncière…etc. Cette structure permettrait la coordination des activités et de mise en cohérence intersectorielle de la législation foncière.

Il était nécessaire d'apporter ces précisions sur les différents rôles des institutions et organismes de mise en œuvre de la réforme foncière. En effet leurs rôles respectifs ont été mal définis, ou du moins mal compris alors qu'ils sont déterminants dans la mise en œuvre et dans la pérennité du nouveau système de droit foncier. Outre cette nécessaire clarification, il convient également de souligner l'importance de la formation de tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la réforme, ainsi que l'importance de la communication et des campagnes de sensibilisation en matière de sécurisation foncière.

Paragraphe II- La résolution des problèmes inhérents à la formation, à l'information et à la communication

La formation des acteurs du Foncier (A) ainsi que l'information et la communication en matière de sécurisation foncière (B) constituent deux enjeux non négligeables qu'il convient d'approfondir afin d'assurer la pérennité du nouveau système de droit foncier.

A-L'enjeu de la formation

La formation aux métiers du foncier constitue l'un des quatre axes stratégiques de la Lettre de politique foncière de 2005 ; ce qui justifie que nous l'approfondissions davantage dans notre développement. Aussi, l'analyse des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la réforme ont fait ressortir que la formation des responsables locaux constitue un élément décisif dans la pérennisation du nouveau système de droit foncier du pays. Nous ne pouvons ignorer que des initiatives ont déjà été prises (1). Ceci-dit, force est de constater que les attentes en matière de formation vont au-delà de ce qui a déjà été réalisé (2).

1- Les initiatives réalisées

La Lettre de politique foncière accorde une priorité à la formation des acteurs. Cette formation concerne non seulement les élus locaux et les agents de guichet, mais aussi les autorités judiciaires, techniques et territoriales. Tous ces acteurs doivent maîtriser les innovations mises en place afin d'assurer la pérennité du nouveau système foncier.

Ainsi, au plan national, il a été prévu trois niveaux de formation :

- En premier lieu, il y a la formation des responsables locaux, et notamment les Maires des communes dans l'accomplissement de leur mission de gestion foncière.
- En second lieu, du fait de la modernisation des services fonciers et de l'utilisation de nouvelles technologies, les agents des services fonciers déconcentrés sont également concernés par la formation. Cette formation concerne notamment les agents des Conservations foncières et des Brigades topographiques ainsi que les géomètres.
- En troisième lieu, il y a la formation des juristes tels que les avocats, les notaires, les juges…etc. ainsi que tous les professionnels concernés par le Foncier.
- En dernier lieu, il y a la formation des universitaires concernés, notamment sur les outils topographiques, sur la télédétection et sur les systèmes d'information…etc.

Afin d'améliorer la qualité de la formation des acteurs locaux fonciers, des initiatives ont déjà été prises. Ainsi, un Institut National de la Décentralisation, et du Développement Local (INDDL) financé par le Ministère de la Décentralisation, a été créé en Mai 2011 par le Décret

N° 2011-230. L'INDDL a été mis en place afin d'assurer les formations initiales et continues sur la décentralisation et le développement local.[217]

En 2012, les formations ont principalement porté sur la formation des agents des guichets fonciers. Néanmoins, les institutions académiques, les agents des services fonciers déconcentrés et décentralisés, les élus locaux ainsi que les juristes ont bénéficié d'au moins une session de formation depuis la mise en œuvre de la réforme[218].

Concernant les agents des guichets fonciers[219], et plus particulièrement dans la région du *Lac Alaotra*[220], considérée comme le modèle de référence, ils reçoivent en moyenne une formation de cinq mois. La formation se subdivise en une formation théorique de deux mois à *Ambatondrazaka* et un stage sur le terrain de trois mois. Pendant le stage, les agents sont amenés à visiter les services des Domaines, les Services Topographiques, ainsi que les guichets fonciers en activité. Ils sont par ailleurs amenés à faire une enquête sur les attentes de la population et à mener des campagnes de sensibilisation sur l'intérêt et l'importance des certificats fonciers.

En plus de la formation initiale, chaque agent en activité reçoit une formation continue sur des sujets bien spécifiques tels que le droit minier et le droit forestier, en fonction des ressources naturelles retrouvées dans les communes en question.

2- Les attentes relatives à la formation

Selon les termes de la Lettre de politique foncière : « *le Plan National de Formation aux Métiers du Foncier a pour objet la création ou le renforcement des compétences nécessaires à la mise en œuvre de la Politique Foncière. Face à la rareté ou à la suppression de formations en la matière, elles devront répondre à une demande nouvelle et importante en matière de système d'information, de droit foncier, de médiation foncière et de gestion des conflits… »*

[217] Article 3 du Décret N° 2011-230.
[218] Article La Gazette, Samedi 14 Août 2010
[219] Les agents des guichets fonciers sont sélectionnés par des tests de niveau.
[220] C'est dans cette région que le premier guichet foncier, le guichet Foncier d'*Amparafaravola* a été implanté

Sur ce point, les différents Ateliers d'évaluation de la réforme foncière ont fait ressortir la nécessité de renforcer la formation des acteurs communaux. Les différents acteurs impliqués au niveau local devraient maîtriser toutes les règles techniques et juridiques s'appliquant dès la phase de demande du certificat foncier jusqu'à la délivrance de celui-ci. Cela inclut toutes les règles relatives à la décentralisation ainsi que les règles relatives à la gestion de l'espace. En effet, une absence de formation en la matière limiterait leur bonne compréhension des enjeux de la certification.

Le renforcement de la capacité des acteurs communaux en matière de gestion foncière décentralisée doit également passer par un appui-conseil des représentants étatiques ainsi qu'un contrôle plus rigoureux et plus fréquent par ces derniers. Afin de limiter les dysfonctionnements du nouveau système foncier, il nous paraît nécessaire de renforcer les mesures de sanction en cas de fautes professionnelles. En effet, celles-ci sont généralement source d'insécurité juridique et ne doivent pas par conséquent rester impunis. Ainsi, les sanctions doivent notamment être renforcées lorsque les agents des services fonciers déconcentrés et décentralisés commettent des fautes empêchant la mise à jour du PLOF, ou encore en cas de non-transfert de données entre les services fonciers et les guichets fonciers, etc.[221]

Par ailleurs, la formation optimale doit non seulement permettre une connaissance des lois récemment adoptées mais aussi comprendre des modules d'actualisation de la formation initiale. En outre, elle doit inclure des modules portant sur l'informatique, la gestion, l'urbanisme, l'administration générale et locale. Sur le plan organisationnel, les actions de formation peuvent être confiées à des prestataires privés ou publics.

La formation des différents acteurs impliqués dans la procédure de certification, à savoir les maires, les conseillers communaux, les présidents de Fokontany, les agents des guichets fonciers et même les *Ray aman-dreny* membres des comités de reconnaissance locale, influe directement sur le bon fonctionnement même du guichet foncier. De même, au niveau des élus locaux, leur compétence influe également sur la maîtrise budgétaire de la commune et sur le respect de la procédure de certification. Il conviendrait donc de s'assurer que ces derniers

[221] Conseil Supérieur du Notariat, Union Internacional del Notariado Latino, Ordre des Géomètres-Experts, Association du Notariat Francophone, *Mission d'Audit du Foncier à Madagascar*, 17/21 Mai 2010 p.27

reçoivent la formation nécessaire pour leur permettre d'accomplir efficacement les tâches qui leur incombent.

Il a également été constaté que les agents des guichets fonciers n'ont pas toujours la formation requise pour endosser les responsabilités des missions qui leur sont dévolues. Les communes doivent donc renforcer la formation de ces derniers. Lors des premières vagues de recrutement, le niveau d'étude requis était le niveau baccalauréat. Ainsi, le renforcement des connaissances juridiques serait notamment très utile pour leur permettre de s'acquitter au mieux de leurs missions. Il est également nécessaire d'ajuster les formations dispensées aux agents des guichets fonciers aux pratiques sur le terrain, et notamment en matière de mesure de délimitation et de repérage de parcelles.

Concernant le recrutement de ces agents du guichet foncier, il faudrait veiller à ce que ces derniers aient un niveau de formation leur permettant tout à la fois de prendre la responsabilité d'un nouveau service, et d'assurer dans les meilleures conditions d'efficacité et de rapidité, les tâches à accomplir pour le bon fonctionnement du guichet foncier.

L'insuffisance de la formation des acteurs communaux influe également sur la procédure de règlement des litiges. En effet, bien que l'article 25 de la Loi de 2006-031 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée prévoit que : « *Le règlement des litiges ou des oppositions entre particuliers, relatifs à la propriété foncière non titrée doit être recherchée au préalable par la procédure de conciliation et d'arbitrage légalement applicable au niveau de la Collectivité concernée, avant de pouvoir être soumis au Tribunal compétent* », il arrive que les membres de l'organe délibérant[222]peinent à accomplir leur mission et n'arrivent pas à rendre une sentence arbitrale. Ce qui a pour conséquence d'engorger davantage les tribunaux de litiges fonciers.

En ce qui concerne plus particulièrement les agents des services fonciers déconcentrés, les différents ateliers et réunions organisés autour du Foncier, et notamment la troisième réunion du Comité de Pilotage, ont révélé l'insuffisance voire l'absence de formation des agents des services fonciers dans l'utilisation et la gestion des matériels. Selon Tatamo Rakotozafy, une journaliste malgache : « *Si des moyens financiers importants ont été injectés dans la*

[222] En vertu de l'article 33 du Décret N° 2007-1109 portant application de la Loi 2006-031, il incombe à l'organe délibérant, composé d'un Président et de deux Conseillers de prononcer la sentence arbitrale en cas de litiges.

modernisation des services fonciers, il s'avère que la répartition des coûts a davantage priorisé l'achat de matériels plutôt que la formation des personnes qui allaient utiliser ces équipements »[223]. Ainsi, la formation des agents n'a pas été suffisamment assurée alors qu'un nouveau logiciel, sophistiqué et très moderne, a été introduit.

En outre, la moyenne d'âge des agents des services fonciers déconcentrés avoisine la cinquantaine, et ils ne présentent pas toujours la faculté de s'adapter, ni de s'approprier la nouvelle technologie. Selon la même journaliste citée ci-dessus: « *L'âge, la disponibilité des agents et leur habitude à travailler selon les procédures anciennes constituent souvent des contraintes pour une formation effective. Le plan de formation à mettre en place ne serait donc pas efficace que s'il est accompagné d'un plan de relève et de rajeunissement du personnel et une stratégie de formation continue* »[224] .Tous ces éléments doivent donc être reconsidérés afin d'améliorer la qualité de la formation des acteurs impliqués dans le processus.

Enfin, nos travaux de recherche sur le terrain ont conduit au constat que le texte foncier reste inaccessible et incompréhensible pour un grand nombre d'agents administratifs. Selon un représentant du Tribunal de première instance d'Antananarivo, un partenariat en matière de formation et de diffusion de textes devrait être renforcé entre le département de la Justice et du secteur foncier.

Pour conclure cette partie relative à la formation, nous pouvons affirmer que bien que les acteurs du foncier, à savoir, les institutions académiques, les agents des services fonciers déconcentrés et décentralisés, les élus locaux, etc. aient bénéficié d'au moins une session de formation depuis la mise en œuvre de la réforme, il est nécessaire de réfléchir sur les attentes réelles évoquées ci-dessus, en matière de formation et d'en tirer les conséquences nécessaires pour assurer la pérennisation du nouveau système de droit foncier. Il ne faut pas perdre de vue l'idée selon laquelle, la nouvelle politique foncière implique la mise en place d'un dispositif de formation pérenne où tous les acteurs concernés doivent trouver un cadre approprié pour être formé.

---

[223]Tatamo Rakotozafy, *Troisième réunion du Comité de Pilotage : d'autres grandes évolutions juridiques encore nécessaires,* site de l'Observatoire malgache du foncier, 2011

[224] Tatamo Rakotozafy, *Troisième réunion du Comité de Pilotage : d'autres grandes évolutions juridiques encore nécessaires,* site de l'Observatoire malgache du foncier, 2011

B-L'enjeu de l'information et de la communication

L'absence ou l'insuffisance d'information et de communication peut également contribuer au dysfonctionnement du système foncier. Il convient alors d'insister sur ces points. Nous verrons dans un premier temps que des efforts ont déjà été fournis en la matière (1) ; or, encore une fois, les attentes vont au-delà de ce qui a déjà été réalisé (2).

1- Les efforts réalisés

Il est indéniable que des efforts ont déjà été réalisés tant en matière d'information (1-1) qu'en matière de communication et de diffusion des textes (1-2).

1-1 -En matière d'information

Plusieurs ateliers d'informations ont été organisés depuis la mise en place de la réforme. On perçoit une réelle volonté du Gouvernement de mieux gérer les litiges relatifs au foncier. Au mois d'Août 2010 notamment, une première rencontre a été tenue à *Toamasina* et à *Antsiranana* entre des juges, avocats, notaires, représentants des régions et communes ainsi que les responsables du Programme national foncier (PNF), afin de sensibiliser les professionnels concernés sur les nouvelles législations foncières en vigueur. Ces rencontres se sont ensuite poursuivies dans tous les autres ex-chefs-lieux des provinces jusqu'au mois de Novembre de la même année. Par ailleurs, des sessions de formation et d'information identiques ont régulièrement été organisées à *Ambatondrazaka*, dans la région du *Lac Alaotra* afin d'initier les juristes et les professionnels concernés aux nouvelles règlementations.

Les campagnes d'information jouent un rôle primordial dans l'efficacité de cette réforme foncière. Les paysans restent méfiants vis-à-vis de cette forme de reconnaissance et craignent par ailleurs la fiscalité foncière. La réticence se fait surtout ressentir chez les paysans à petites et moyennes surfaces d'exploitation qui n'ont aucun intérêt commercial. Une grande partie de la population rurale est analphabète et l'acceptation de ce nouveau système par les ruraux repose essentiellement sur leur confiance en la compétence agents des guichets fonciers. Des programmes d'alphabétisation ont donc été menés par le Projet d'Appui au développement de

Menabe et du *Melaky* (AD2M)[225]. Cette opération a bien évidemment comme objectif de donner aux paysans le minimum de connaissances nécessaire pour défendre leurs intérêts face aux opérateurs économiques et aux agents de l'administration.

Enfin, un auteur malgache avait étudié la question de l'effectivité des règles juridiques en matière de propriété foncière dans les années 1960. Ce dernier avait proposé de faire de la langue nationale la langue de publication des textes de droit. Selon lui « *Pour une population composée de 90% de ruraux, on peut penser par exemple que les textes relatifs à la législation foncière méritent d'être publiés en langue malgache.* »[226]. L'objectif est de tenir les paysans informés de leurs droits et obligations afin d'obtenir leur adhésion. Le champ de diffusion de la loi sera ainsi plus grand. Sur ce point, de grands progrès ont déjà été réalisés puisque l'intégralité des textes relatifs au foncier a été traduite et publiée en langue malgache. Cela constitue une avancée importante dans l'intérêt de la majorité des sujets de droit et des usagers directement intéressés par la connaissance de la loi.

1-2 - En matière de communication et de diffusion des textes

D'abord, des mesures incitatives ont été élaborées par le PNF, afin de rendre le certificat foncier plus accessible aux usagers et à leur en faire connaître la portée.

Ainsi, à la fin de l'année 2007, le PNF et le MCA ont expérimenté ces mesures dans les communes du *Vakinakaratra* et de l'*Amoron'i Mania* où le rythme de certification était largement inférieur aux prévisions. Il a été proposé aux communes de baisser le prix de cinquante à soixante quinze pour cent pendant six mois ou plus en fonction des résultats obtenus. Les autres mesures concernaient une prime des agents des guichets fonciers si le rythme de délivrance dépassait un certain nombre de certificats par mois. Par ailleurs, afin de mieux faire connaître la portée du certificat foncier, des campagnes de communication ont également été menées par les communes et les autorités administratives. Le résultat de ces initiatives ont été plus ou moins satisfaisant eu égard aux deux objectifs cités précédemment.

[225] Projet visant à sécuriser l'accès des ruraux pauvres à la terre et à l'eau à travers le développement productif des terres cultivables et la gestion durable des vallées et des zones de micro captage.
[226] RARIJAONA René, Le concept de propriété en Droit Foncier de Madagascar ; Paris, Université de Madagascar/ Cujas, 306 p., coll. Etudes malgaches, 1967, p.261

Dans la région de *Faratsiho*, la période de promotion du certificat foncier a duré un peu moins d'une semaine, mais ce court délai a suffi au guichet foncier pour enregistrer plus de cinq cent demandes, soit près de cinquante pour cent de toutes les demandes déposées dans cette commune depuis la création du guichet foncier en mai 2006[227].

Dans la commune de *Soavina,* deux semaines de campagnes de communication relayées par les chefs de *Fokontany* et une révision du prix du certificat ont suffi pour faire parvenir plus de mille demandes au guichet foncier, ce qui représente plus de la moitié des demandes reçues en deux ans[228].

Les mesures prises lors de la phase de promotion ont donc été plus ou moins fructueuses et ont permis d'augmenter de manière significative le nombre de demandes. Au mois de Novembre 2007, les demandes auraient augmenté de presque trois fois par rapport aux moyennes mensuelles des demandes[229] .Même si toutes les demandes n'aboutissent pas forcément à une délivrance de certificat foncier, les initiatives de communication prises ont permis de mieux informer les usagers sur leurs droits. Ce qui constitue à notre sens un premier acquis non négligeable.

L'amélioration de la communication avec les médias

La collaboration entre les médias et les acteurs du foncier nous semble indispensable dans la mesure où le domaine du Foncier a une large portée politique et sociale. Ainsi, sur ce point, un certain nombre de rencontres ont été organisés. Les différents acteurs du foncier ont rencontré les membres de la presse pour faire une mise au point sur l'avancement de la Réforme foncière. L'objectif de ces rencontres était de renforcer les liens pour mieux informer les usagers et s'assurer que les informations diffusées soient fiables et objectives. Les journalistes peuvent se renseigner directement auprès des différentes institutions en charge de la réforme et rattachées au Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation (MATD) à savoir la CC-PNF chargée de l'appui technique et financier qui peut les renseigner sur les nouvelles conceptions méthodologiques, sur les relations

[227] MAEP, *Décentralisation de la gestion foncière : un premier bilan synthétique*, 2008
[228] *Ibid.*MAEP, 2008
[229] *Op.cit.* MAEP, 2008

institutionnelles avec les bailleurs de fonds et les partenaires techniques, ainsi que sur les inaugurations des guichets fonciers.

Enfin, des émissions hebdomadaires ont été mises en place sur une fréquence radio de la région du *Lac Alaotra*, afin de mieux faire connaître la réforme et les impacts de cette dernière sur le système foncier de Madagascar. Ces émissions étant interactives, les auditeurs ont la possibilité de poser des questions pour avoir davantage d'éclaircissements sur les points qui leur paraissent obscurs.

La coopération avec les opérateurs téléphoniques

Désormais, la vulgarisation des procédures foncières passe également par la collaboration entre l'Observatoire du foncier et certains opérateurs téléphoniques. C'est le cas notamment de l'opérateur Airtel qui a mis en place un service vocal interactif (SVI) permettant d'avoir des informations et des conseils sur les procédures foncières tels que les procédures d'acquisition ou d'achat de terrain domanial, les opérations d'immatriculation et de certification originelle des terrains, les opérations subséquentes liées à la mutation des terrains immatriculés ou certifiés, les opérations d'établissement de plan , de repérage , de bornage et toutes les opérations liées aux travaux topographiques ainsi que les opérations liées à des cas spécifiques comme la demande de duplicata, la constitution de charges, la mise en garantie ou l'hypothèque…etc.

Après avoir analysé les efforts fournis en matière d'information et de communication, il convient maintenant de s'intéresser de plus près aux réelles attentes en la matière.

2- Les attentes en matière d'information et de communication

Compte-tenu de la mise en place d'un nouveau dispositif foncier, des mesures d'information et de communication sur la nouvelle législation et sur la portée de cette dernière sont indéniablement nécessaires. Comme nous venons de l'évoquer, un certain nombre d'initiatives ont déjà été prises. Ceci-dit, il reste encore des efforts à faire en la matière.

La législation découlant de la réforme foncière reste encore complexe et floue pour la majorité des usagers. En outre, il a été constaté que la méconnaissance des textes et des procédures foncières constituait la cause principale des conflits fonciers. Il est donc nécessaire de diffuser largement, et de rendre accessible aux usagers les textes sur la sécurisation foncière.

Plus concrètement, nous pensons comme le Professeur Alain Rochegude que pour que l'information soit accessible, il faut au moins remplir trois critères essentiels, à savoir, une information compréhensible, un accès à l'information peu onéreux ou gratuit et enfin, la création de centres de documentation susceptibles d'assurer la conservation des textes institutionnels et les autres documents pertinents[230].

Préalablement à la phase de mise en place des guichets fonciers, il y a d'emblée un travail de communication à faire. En effet, une première sensibilisation relative à la gestion foncière décentralisée s'impose auprès des autorités communales ainsi qu'auprès des usagers potentiels du guichet foncier. Les élus locaux seront sensibilisés quant à leur attribution en matière foncière. Les usagers potentiels quant à eux seront informés sur l'utilité du certificat foncier.

Bien que des efforts aient déjà été fournis à ce sujet, et notamment dans la Région du *Lac Alaotra*, une instruction ministérielle devrait en systématiser la pratique.

En outre, comme nous l'avons déjà évoqué, les travaux de recherche sur le terrain ont fait ressortir des difficultés liées à la méconnaissance des droits matrimoniaux et des droits de succession par les usagers. Dans les zones rurales, il est assez fréquent de rencontrer des situations telles que des femmes veuves soient dans l'impossibilité de faire reconnaître ou de jouir de leur droit de propriété suite au décès de leur mari. Bien que les terrains en question aient fait l'objet de certification, cette dernière s'est fait uniquement au nom du mari, ce qui entraîne des difficultés à son décès. Là encore, pour pallier ce genre de difficultés, il faudrait exiger, notamment par une instruction ministérielle que les agents du guichet foncier demandent systématiquement la situation matrimoniale du demandeur.

---

[230] ROCHEGUDE Alain, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier, mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et centrale,* Cotonou, PDM, Coopération française, 2000

Après avoir étudié les exigences et les contraintes liées à la pérennisation organisationnelle et institutionnelle du nouveau système de droit foncier, nous allons maintenant passer à l'analyse de la complexité de la mise en œuvre de la réforme sur le plan financier.

CHAPITRE II : LA COMPLEXITE DE LA MISE EN OEUVRE AU NIVEAU FINANCIER

La réforme foncière engagée doit s'inscrire dans un processus durable et intégré au fonctionnement de l'administration foncière. Dans la perspective d'une pérennisation du nouveau système, il faut veiller à la durabilité et à la fonctionnalité des services fonciers. Or, le manque de ressources risque de compromettre la réalisation de ces objectifs. La question a d'ailleurs été maintes fois soulevée dans les différents rapports et ateliers d'évaluation de la réforme.

Au niveau local, plus particulièrement, la complexité réside dans le fait que la pérennisation du nouveau système foncier repose sur une réelle logique de gouvernance locale et de décentralisation ; les spécialistes s'accordent notamment sur l'idée selon laquelle il faut parvenir à une mise en cohérence du foncier et des finances locales qui sont deux enjeux interdépendants[231].Si la pérennité du nouveau système foncier dépend largement des finances locales, les droits sur le sol doivent, en parallèle, être mobilisés afin d'améliorer les finances locales. C'est ce que nous allons étudier dans un premier temps (Section 1). Dans un second temps, il convient de réfléchir sur les sources de financement de la réforme. Les aides octroyées par les partenaires techniques et financiers ont été déterminantes dans la mise en œuvre de la réforme ; or, compte-tenu de la suspension du soutien d'un certain nombre d'entre eux, il faut envisager d'autres sources de financement (Section 2).

Section 1 : La mobilisation des droits sur le sol pour améliorer les finances locales

Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme sur le long terme, le Foncier et les finances locales constituent des enjeux indissociables. Il convient au préalable de procéder à l'analyse

[231] MAEP, *Décentralisation de la gestion foncière : un premier bilan synthétique,* 2008

des liens entre ces enjeux (Paragraphe 1) avant de réfléchir à des pistes d'amélioration des finances locales (Paragraphe 2).

Paragraphe I– Les liens entre le Foncier et les finances locales

Il nous semble tout d'abord primordial d'apporter quelques précisions en matière de finances locales. Il convient notamment d'analyser le poids respectif des différentes ressources financières des collectivités décentralisées (A) ; nous procéderons ensuite à l'analyse de enjeux découlant de l'articulation du Foncier et les finances locales (B).

A- Quelques précisions en matière de finances locales

Il faut d'abord rappeler que le principe de libre administration des collectivités décentralisées suppose l'autonomie financière de ces dernières et par conséquent l'existence d'un budget autonome. En vertu des dispositions de l'Article 1er de la Loi nº 95-005 du 21 juin 1995relative aux budgets des collectivités territoriales décentralisées : *« Les Collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie financière et administrative* ».

Concernant le budget de la commune, celui-ci est voté par le conseil délibérant, le conseil municipal ou le conseil communal, par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la commune. Les budgets des communes respectent les principes édictés par le corpus juridique régissant les finances publiques[232].

En vertu des dispositions de l'Article 23 de la Loi n° 94-007du 26 avril 1995, relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées :

[232]Corpus regroupant la loi organique nº 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances (LOLF) ; la loi n° 2001-025 du 21 décembre 2003 relative au Tribunal Administratif et Financier ; la loi nº 95-005 du 17 mai 1995 relative aux budgets des Collectivités territoriales décentralisées ; la loi nº 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées ; l'ordonnance nº 62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics ; le décret nº 2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ; l'arrêté nº 3737/96-MBFP/SG du 14 juin 1996 fixant le mode de présentation et la nomenclature des budgets des communes urbaines et des communes rurales ; l'arrêté nº 3738/96-MBFP/SG du 14 juin 1996 fixant le régime de la comptabilité des communes rurales de 1ère catégorie ; l'arrêté n° 3739/96-MBFP/SG du 14 juin 1996 fixant le régime de la comptabilité des communes rurales de 2ème catégorie.

« Les ressources traditionnelles de budgets des collectivités territoriales décentralisées sont constituées par :

- Les recettes fiscales qui comprennent :

- *Les produits des centimes additionnels à la taxe professionnelle et à l'impôt foncier sur la propriété bâtie ;*
- *Les produits des impôts directs, droits et taxes suivants :*

 ...

 Impôt foncier sur les terrains ;

 Impôt sur la propriété bâtie ;

 ...

 Taxe annexe à l'impôt foncier sur la propriété bâtie ;

- *Les produits des impôts indirects, droits et taxes suivants :*

 ...

- *Les revenus du domaine public, du domaine privé immobilier et mobilier ;*
- *Les recettes des exploitations et des services ;*
- *Les produits des ristournes, prélèvements et les contributions ;*
- *Les produits divers et accidentels ;*
- *...* »

En outre, en vertu des dispositions de l'Article 25 de la même Loi : « *Leurs taux (d'assiette) sont fixés annuellement par les conseils respectifs des collectivités territoriales décentralisées à l'exception de ceux fixés par la loi de finances. L'absence de délibération relative à ces taux vaut reconduction des taux adoptés l'année précédente* ».

Il faut savoir que les ressources financières des collectivités décentralisées issues de la fiscalité ne représentent en moyenne que 25% de leurs recettes. Les ressources non fiscales représentent quasiment les 75 % restantes[233]. D'une manière générale, les communes dépendent encore largement des transferts et des subventions de l'État qui constituent la plus grande part de leurs recettes. Ainsi, les subventions allouées par l'État central constituent la majeure partie des recettes non fiscales. Les subventions sont prévues par l'article 28 de la Loi 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités

[233]RAPARISON Eric, Forces et faiblesses de la commune malgache pour la gestion décentralisée du foncier, Mémoire de Master 2, Mention droit comparé Spécialité Recherche Droits Africains, Université Paris, 2009

territoriales décentralisées : *« des dotations spécifiques peuvent être attribuées par l'État à l'ensemble ou à chacune des CTD pour compenser les charges entrainées par les programmes ou projets particuliers par l'État et mises en œuvre par ces collectivités».*

L'Arrêté nº 2416 du 23 juin 2008 apporte davantage de précisions concernant les modalités de gestion des crédits de transfert aux collectivités territoriales décentralisée, en application de la disposition législative. Ces subventions sont affectées obligatoirement à des dépenses bien déterminées[234].

Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'Article 4de la Loi 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées : « *Les transferts de compétences entraînent la mise à disposition au profit des collectivités locales, des moyens nécessaires à leur exercice* ». De même, en vertu des dispositions de l'Article 6 de cette Loi : « *Il ne saurait y avoir de transfert de compétences sans transfert des ressources correspondantes au profit des collectivités locales »*. Ainsi, le transfert de compétences de l'Etat doit s'accompagner des moyens nécessaires à leur exercice. En matière financière, ce transfert se présente généralement sous la forme d'une dotation.

Les concours de l'État sous la forme de dotation se présentent en trois catégories distinctes :

- la dotation globale de décentralisation qui est une subvention versée par l'État central à une collectivité locale dans le but de compenser les charges supplémentaires de la collectivité imposées à son budget en raison des compétences nouvelles transférées par l'État ;
- la dotation globale d'équipement relative aux dépenses d'équipement en matière d'investissement ;
- la dotation globale de fonctionnement qui représente la recette de fonctionnement la plus importante après les impôts locaux.

Il est important de noter que la gestion foncière décentralisée pose un problème spécifique. A l'heure actuelle, de nombreux Maires réclament que tout transfert de compétences soit

[234] Les six catégories sont : la subvention pour les écoles primaires publiques ou EPP, la subvention pour les centres de santé de base ou CSB, la subvention relative au salaire des secrétaires d'État civil, la subvention de fonctionnement pour les communes et les régions, la subvention complémentaire pour les communes, la subvention exceptionnelle pour les collectivités territoriales décentralisées.

accompagné de moyens adéquats, ou plus précisément de l'augmentation des subventions d'Etat. Or, dans la mesure où la gestion foncière décentralisée constitue une nouvelle compétence pour les collectivités décentralisées, elle ne peut pas être considérée comme une compétence transférée et que par conséquent, les collectivités décentralisées ne peuvent pas bénéficier des subventions de l'Etat pour celle-ci.

Il nous semble en outre, utile de préciser que les collectivités décentralisées pourraient également avoir recours à l'emprunt. Les procédures de réalisation de l'emprunt sont détaillées dans les Articles 18 et suivants de la loi nº 95-005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des collectivités territoriales décentralisées.

Le recours à l'emprunt peut-être avantageux dans la mesure où des sommes importantes pourraient être rapidement mises à la disposition des collectivités afin notamment de mettre en œuvre la réalisation de projets de construction[235]. Cependant, il a été constaté qu'à défaut de pouvoir fournir une garantie de remboursement, les collectivités n'usent quasiment jamais de cette prérogative[236].

B- L'articulation entre le Foncier et les finances locales

Cette analyse devrait d'une part, faire ressortir l'importance de l'impôt foncier pour la collectivité décentralisée (1) ; d'autre part, elle devrait nous permettre de cerner les enjeux financiers de la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée (2).

1- Le poids de l'impôt foncier

Au préalable, il convient de rappeler que la fiscalité désigne l'ensemble des pratiques relatives à la perception et prélèvement à caractère obligatoire d'argent auprès des contribuables. L'impôt, la taxe, la redevance et le droit rentrent dans la catégorie de la fiscalité.

Notons que de manière générale, l'impôt est défini comme un : « *prélèvement obligatoire destiné à financer les dépenses budgétaires de l'Etat et de certains autres organismes publics,*

[235]RAPARISON Eric, Forces et faiblesses de la commune malgache pour la gestion décentralisée du foncier, Mémoire de Master 2, Mention droit comparé Spécialité Recherche Droits Africains, Université Paris, 2009
[236]*Ibid*. RAPARISON Eric, 2009

collectivités locales, établissements publics à vocation territoriale »[237].En matière foncière, comme nous le verrons un peu plus loin, l'impôt porte soit sur les propriétés bâties, soit sur les propriétés non bâties, et le mode de calcul de cet impôt varie selon cette distinction.

La taxe est un prélèvement fiscal obligatoire de la même nature que l'impôt. Elle est perçue par l'État et/ ou les collectivités locales et elle est due à la jouissance, à la possession, à l'achat de certains biens ou propriétés…par les usagers du service.

De manière plus spécifique, la redevance est définie comme une : *« taxe, somme due en contrepartie d'une concession, d'une utilisation du domaine ou d'un service public ou d'un avantage particulier… »*.[238]

Quant au droit, c'est une somme d'argent perçue sur certains actes. Il s'agit notamment du droit d'enregistrement des actes fonciers. Le montant est déterminé et versé obligatoirement à une personne, à un organisme ou à l'État. Les droits sont directs ou indirects selon la classification et l'énumération de la loi nº 97-004 du 26 avril 1995.

Les impôts et taxes au niveau de la collectivité locale malgache sont soumis à trois principaux textes, à savoir le Code général des impôts, la Loi de Finances et la Loi 94-007du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées.

Depuis la Loi de Finances de 1998, l'impôt foncier est entièrement dévolu aux communes. Les communes sont directement responsables de sa collecte.

En vertu des dispositions de l'Article 10.02.01 du code des impôts : « *L'impôt foncier sur les terrains (IFT) est un impôt annuel établi en raison des faits existant au 1er Janvier de l'année d'imposition et perçu au profit du budget des Communes d'implantation* ». Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'Article 10.02.02 du même code : « *Sous réserve des exemptions prévues à l'article 10. 03. 03 ci-après, tous les terrains quelles que soient leur situation juridique et leur affectation, sont imposables au nom des propriétaires ou des occupants effectifs au 1er Janvier de l'année d'imposition* ».

[237] CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Puf/Quadrige, 2002
[238] *Ibid.* CORNU Gérard, , 2002

Les terrains exonérés de l'impôt foncier sont notamment *les terrains appartenant à l'Etat, aux Collectivités décentralisées, aux autres établissements publics qui sont affectés à un service public ou à un service reconnu d'utilité publique et sont improductifs de revenus…*[239]

L'impôt foncier est assis au chef-lieu de la Commune où est situé le terrain ou l'immeuble[240]. En ce qui concerne le calcul de l'impôt foncier sur le terrain, il faut se référer à l'Article 10.02.07 du code des impôts. Les terrains sont classés en six catégories suivant leur affectation. L'impôt est obtenu par application d'un tarif par Ha de la première à la cinquième catégorie et voté pour quatre ans par le conseil municipal. La sixième catégorie quant à elle est un pourcentage de la valeur vénale.

Concernant le calcul de l'impôt foncier sur les propriétés bâties, il faut se référer à l'Article 10.03.06 et à l'Article 10.03.10 du code des impôts.

En vertu de l'Article 10.03.06 du Code « *La base taxable est constituée par la valeur locative des immeubles imposables. Cette valeur locative est égale :*

1° Au montant des loyers déclarés ramenés à l'année, laquelle ne doit pas être inférieure à celle obtenue par application des critères d'évaluation consignés au procès-verbal de la commission prévue à l'article 10. 03.
08.

2° 30 % de la valeur locative obtenue par application des critères d'évaluation consignés au procès-verbal de la commission prévue à l'article 10. 03. 08 ci-dessous, pour l'immeuble occupé par le propriétaire lui-même, à titre de résidence principale ».

Ensuite, en vertu de l'Article 10.03.10 du Code : *« La taxe est calculée par application d'un taux proportionnel à la valeur locative fixée par les dispositions de l'article 10.03.06. Le taux est voté par le Conseil Municipal ou Communal dans la limite des taux maxima et minima fixés ci-après : 5% et 2%. Toutefois, l'Impôt dû ne doit pas être inférieur à 5000 FMG par immeuble ».*

[239] Article 10.02.03 du Code des Impôts
[240] Article 10.02.06 et Article 10.03.07 du Code des Impôts

L'impôt foncier est un impôt déclaratif. Ainsi, les propriétaires ou les occupants effectifs des terrains ou immeubles imposables doivent adresser au bureau des impôts territorialement compétents, avant le 15 Octobre de chaque année, une déclaration écrite indiquant notamment, la situation et la superficie du terrain, ainsi que le nom et prénoms des éventuels locataires…etc.[241]

Il faut noter que les recettes générées par l'impôt foncier sont relativement faibles. En 2000, une étude de la Banque Mondiale basée sur quinze communes[242] a fait ressortir qu'elles ne représentaient que 9,08 % des recettes fiscales collectées. Depuis 2007, des mesures ont été prises pour relancer la fiscalité foncière locale ; les outils de recensement ont notamment été simplifiés mais ces mesures n'ont pas pour autant permis d'améliorer la situation.

Or, un certain nombre d'auteurs reconnaissent que l'impôt foncier constitue la principale forme d'imposition au niveau local[243]. L'impôt foncier présente un certain nombre d'avantages. Selon notamment Emile Le Bris : « *Ce type d'impôt a plusieurs avantages ; les contribuables qui le paient sont les bénéficiaires des investissements qu'il finance. On considère généralement que cet impôt n'a pas d'effets économiques négatifs et qu'il est équitable. En théorie, son rendement devrait enfin croître plus vite que la population et que les revenus ;… »*[244].

Par ailleurs, l'impôt foncier est considéré comme une ressource fiable et pérenne du fait que son assiette repose sur la terre qui est elle-même une assiette fiable et pérenne. Selon Etienne Le Roy : « *…par la taxation foncière la terre peut être le support d'une imposition fiscale d'autant plus importante à l'échelle fiscale qu'elle est une des principales ressources budgétaires et, aussi, une des conditions d'une réelle décentralisation administrative* »[245].

En raison des avantages de l'impôt foncier, la mobilisation des ressources au niveau local devrait donc idéalement se faire par le biais de cette principale forme d'imposition.

---

[241] Article 10.02.08 et Article 10.03.11 du Code des Impôts
[242] Banque Mondiale, Cabinet Miaramita, « Rapport final sur la situation financière des communes rurales » 2001 ; pp. 29 cité par RAPARISON Eric, *Forces et faiblesses de la commune malgache pour la gestion décentralisée du foncier*, Mémoire de Master 2, Mention droit comparé Spécialité Recherche Droits Africains, Université Paris, 2009
[243] LE BRIS Emile in *L'appropriation de la terre en Afrique noire,* Karthala, 1991
[244] *Ibid.*LE BRIS Emile et al, 1991
[245] *Op.cit.* LE BRIS Emile et al, 1991

Il est indéniable que l'impôt foncier et la sécurisation foncière soient étroitement liés. D'abord, en permettant l'identification des propriétaires des terrains, la sécurisation foncière devrait faciliter le recensement des personnes qui peuvent être assujetties à l'impôt foncier. A ce titre, les communes de *Soavinandriana*, *Ambohibary* et *Faratsiho* ont par exemple réussi à associer l'existence du guichet aux activités de recensement fiscal foncier[246].

Ensuite, il est fort probable que les contribuables soient moins réticents à payer leur impôt foncier lorsqu'ils ne risquent pas d'être spoliés d'un terrain du jour au lendemain, faute de titre ou de certificat foncier.

Enfin, les reçus des paiements de l'impôt foncier peuvent servir de preuve ou du moins de commencement de preuve du droit foncier. Ces reçus peuvent en effet être considérés comme des « *petits papiers* » comme nous l'avons évoqué dans la première partie de cette thèse. D'un côté, cela peut-être une bonne chose lorsque ceux qui pont payé l'impôt foncier sont les occupants effectifs du terrain en question. Les reçus de paiement pourront donc être utilisés afin de conforter d'autres preuves et permettre d'établir la propriété. D'un autre côté, certaines personnes de mauvaise foi peuvent payer l'impôt foncier, dans le seul but d'obtenir une preuve de propriété alors qu'ils n'occupent pas le terrain de manière effective. Ainsi, il convient d'être vigilant sur ce point. Les reçus de paiement de l'Impôt foncier ne doivent être considérés comme des preuves de propriété tant qu'il n'existe pas d'autres éléments fiables qui pourraient venir conforter ces preuves.

2 - Les enjeux financiers de la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée

Il faut d'abord savoir que les communes doivent établir leur budget prévisionnel de fonctionnement tel qu'il est inscrit au budget primitif de la collectivité avant la mise en place des guichets fonciers. En vertu des dispositions de l'Article 3 alinéa 3 et alinéa 4 de la Loi N° 2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée :

[246]Tatamo Rakotozafy: *La méconnaissance des textes et des procédures foncières est la principale source de conflits fonciers dans les régions des hautes terres*, Site de l'Observatoire du Foncier, 2011

« … A cette fin, la Collectivité Décentralisée adopte les éléments budgétaires, en recettes et en dépenses, permettant de financer le fonctionnement dudit Service.
A peine de nullité, aucune procédure de reconnaissance de droits d'occupation ne peut être engagée par la Collectivité Décentralisée avant la mise en place du service, en exécution d'un budget délibéré et validé à priori par l'autorité compétente… ».

En revanche, il convient d'écarter une idée fausse largement répandue selon laquelle la commune doit équilibrer les recettes et les dépenses liées au guichet foncier. La commune n'est tenue à adopter un budget pour aucun de ses services communaux ; le guichet foncier, étant un service communal comme les autres, il est soumis au même principe que tous les autres services. Selon le Professeur Alain Rochegude :« *Certes la loi dispose que la mise en place et le fonctionnement du service foncier communal doivent être pris en compte dans le budget de la commune et ne pas déséquilibrer celui-ci, mais il s'agit là d'un simple rappel d'une disposition fondamentale en matière de finances communales reprise dans la loi foncière…aucune commune ne peut équilibrer les recettes et les dépenses liées à des services d'intérêt général comme l'état civil ou, dans le cas qui nous intéresse, le guichet foncier*» [247].Ainsi, la commune n'est aucunement tenue à adopter un budget, ni àéquilibrer les recettes et les dépenses liées au guichet foncier. La commune doit tout simplement intégrer dans son budget ordinaire les dépenses et les recettes correspondant à la mise en place d'un nouveau service qui en l'occurrence est le service foncier communal.

En ce qui concerne les dépenses du guichet foncier, notons que celles-ci concernent les frais d'investissement tels que l'achat de matériels, et les frais de fonctionnement tels que l'achat de fournitures ainsi que les salaires et les frais d'indemnité des agents du guichet, etc.

A la fin des appuis octroyés par les partenaires techniques et financiers, certaines communes ont réussi à prendre en charge les dépenses liées au fonctionnement. C'est le cas par exemple de la Commune de *Mahavelona* ou encore la commune urbaine d'*Ambatondrazaka*. Cette dernière s'est appropriée le dispositif et développe actuellement un projet de mise en cohérence et d'utilisation du PLOF pour l'aménagement du territoire et l'amélioration de la

[247]ROCHEGUDE Alain, *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière : Analyse et mise en perspective des résultats des enquêtes foncières au Lac Alaotra*, MAEP- AFD-CIRAD, 2009-2010

fiscalité. D'autres, en revanche, n'ont pas pu le faire et ont décidé de fermer le guichet foncier suite au départ des partenaires financiers.

Concernant le cas plus particulier des guichets fonciers gérés par une structure intercommunale (OPCI), nous avons évoqué un peu plus haut que les communes membres ont parfois du mal à s'acquitter de leurs cotisations mensuelles. L'insuffisance de fonds fait que les communes ne peuvent plus prendre en charge les salaires des agents du CRIF ou du GFIC, ni assurer la maintenance des matériels informatiques. Ce qui ralentit considérablement leur activité et constitue une menace pour leur pérennité. Il convient donc de rechercher des pistes de solutions adéquates pour y faire face. C'est notamment ce que nous tâcherons de faire dans le second paragraphe.

Notre analyse a fait ressortir les enjeux et les liens existants entre le Foncier et les finances locales. Elle nous a par ailleurs permis de cerner les difficultés financières rencontrées par les communes dans la gestion des guichets fonciers. Après cette analyse préalable nous allons maintenant passer à l'étude des pistes envisageables afin d'améliorer les finances locales.

Paragraphe II- Quelques pistes d'amélioration des finances locales

En ce qui concerne les ressources des collectivités locales, il convient tout d'abord de s'intéresser de plus près aux modalités de fixation du coût du certificat foncier. Il nous semble important de rappeler que celui-ci ne doit pas être excessif. En effet, il risque dans ce cas de devenir un obstacle à l'objectif de sécurisation foncière.

Ceci dit, la fixation du prix doit tenir compte non seulement du revenu moyen des ménages mais aussi des autres enjeux communaux tels que la fiscalité locale. La proposition établie par le Professeur Alain Rochegude va dans le même sens. Selon ce dernier : « *Peut-être faut-il donc d'abord, examiner les barèmes adoptés par les communes, puis s'intéresser aux revenus disponibles (en utilisant les informations des enquêtes ménages)… Les délibérations portant sur les barèmes de certification devraient être menées…en tenant compte des autres enjeux communaux, notamment celui de la fiscalité locale qui est une condition sine qua non d'un*

véritable développement collectif »[248].Sur ce point, il a été constaté de manière générale que les communes n'ont pas encore de bases constantes de calcul des tarifs et que par conséquent, elles ont tendance à copier les tarifs appliqués par les communes voisines. Le tarif moyen au niveau national est de dix mille Ariary[249] en 2011. Ce qui correspond au tarif appliqué lors de la procédure de *« Kara-tany malaky* ». Les tarifs ont largement baissé depuis quelques années puisque il allait jusqu'à quarante huit mille Ariary[250] en moyenne en 2007. Les tarifs appliqués par les guichets fonciers des Communes de *Tsiroanimandidy, Ambatondrazaka* et *Mahavelona*, à savoir cent vingt cinq mille Ariary[251] en moyenne, comptent parmi les plus élevés dans toute l'Ile.

D'autres guichets fonciers, notamment dans la commune de *Ramena*, ont fixé des tarifs symboliques en espérant se rattraper au niveau fiscal. C'est une politique tout à fait soutenable dans la mesure où une fois propriétaire du terrain, l'occupant sera en principe redevable, une fois par an, de l'impôt foncier qui devrait générer des recettes régulières pour la commune et implicitement pour le guichet foncier.

D'ailleurs, il est important de souligner que le nombre de certificats que le guichet foncier peut délivrer repose sur la quantité de parcelles susceptibles d'être certifiées. Ainsi, les procédures de certification ne vont générer des ressources que pendant un temps limité : « *Plus nombreuses seront les parcelles certifiées, moins nombreuses selon les ressources à venir des certifications restant à faire*»[252].Par conséquent, il faudra miser sur d'autres ressources. Comme nous l'avons évoqué dans le paragraphe précédent, l'impôt foncier présente un certain nombre d'avantages. Ainsi, la mobilisation des ressources au niveau local pourrait notamment se faire par le biais de cette forme d'imposition. Outre l'impôt foncier, il faut rappeler que l'enregistrement d'actes tels que l'inscription des mutations sur les registres fonciers communaux peuvent également générer des ressources non négligeables. Dans la même perspective, il est également envisageable d'élargir les ressources communales par la

[248]ROCHEGUDE Alain, *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière : Analyse et mise en perspective des résultats des enquêtes foncières au Lac Alaotra*, MAEP- AFD-CIRAD, 2009-2010
[249] Equivaut à 4 Euros environ
[250] Equivaut à 20 Euros environ
[251] Equivaut à 50 Euros environ
[252]ROCHEGUDE Alain, *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière : Analyse et mise en perspective des résultats des enquêtes foncières au Lac Alaotra*, MAEP- AFD-CIRAD, 2009-2010

location de terrains communaux, et de manière générale par une meilleure valorisation des domaines publics et privés des communes.

En ce qui concerne les dépenses, la commune doit veiller à mieux les maitriser. Ainsi, un bon diagnostic initial éviterait notamment d'installer un guichet dans une commune totalement dépourvue de terrains certifiables. Dans la même perspective, l'aménagement de bâtiments publics existants peu s'avérer moins coûteuse qu'une construction neuve, lors de l'implantation du guichet foncier.

De même, dans un souci de générer des économies, la commune doit être vigilante sur le montant des fonds qu'elle perçoit ainsi que sur leur utilisation. En l'occurrence, il faut notamment veiller à ce que les dépenses réelles de fonctionnement du guichet foncier correspondent effectivement au montant inscrit initialement au budget communal et évaluer l'écart entre les deux éléments dans le cas contraire.

Il convient également de s'interroger sur la capacité de la commune à évaluer le coût de fonctionnement du guichet foncier, ainsi que sa capacité à déterminer le poids du guichet foncier dans le budget de fonctionnement communal. L'analyse des premiers résultats nous permet d'affirmer qu'en fonction des communes, le poids financier du guichet foncier varie de deux à vingt pour cent du budget communal global[253].

Par ailleurs, il est utile de préciser que depuis quelques années, la Banque mondiale s'emploie à trouver des solutions afin d'améliorer le niveau de ressources des collectivités locales. Son action se situe à trois niveaux, à savoir :

- une meilleure définition de l'assiette fiscale,
- une évaluation plus réaliste des valeurs foncières,
- une amélioration du taux de recouvrement fiscal[254].

Afin de mieux définir l'assiette fiscale en matière foncière, il serait notamment intéressant de valoriser les PLOF. Pour que la fiscalité foncière soit équitable, elle doit s'appuyer sur des documents fiables, et en l'occurrence sur le PLOF. A titre d'illustration, la qualité des informations fournies par le PLOF, et notamment celles relatives aux délimitations des

[253]MAEP, *Décentralisation de la gestion foncière : un premier bilan synthétique,* 2008
[254]*Ibid.* MAEP,2008

terrains a permis à la commune d'*Ambohibary Sambaina* d'augmenter ses recettes fiscales selon le Maire Jean Berthin Rabefena[255].

Il est fréquent que les contribuables ne s'acquittent pas de l'impôt foncier. Ceci-dit, des expériences conduites par l'ONG SAHA[256] montrent que les actions de sensibilisation et de transparence budgétaire peuvent nettement améliorer le taux de recouvrement de l'impôt foncier, y compris dans des communes pauvres[257]. L'amélioration du taux de recouvrement fiscal suppose par ailleurs une administration fiscale efficace qui soit correctement formée et équipée.

Enfin, pour terminer ce paragraphe, il convient de s'intéresser aux difficultés financières rencontrées par les communes qui ont organisé la gestion foncière décentralisée dans un cadre d'intercommunalité. Sur ce point, il est avant tout essentiel d'évaluer l'opportunité de créer un OPCI en procédant à un diagnostic sérieux de son utilité. Il est notamment inutile de créer un OPCI lorsqu'il n'y a que peu de terrains susceptibles d'être certifiés dans les communes concernées. Il est par ailleurs inopportun de créer un OPCI si le montant potentiel de la cotisation risque d'être plus élevé que le montant des dépenses engendrées par la commune pour la gestion de son propre guichet foncier. Dans le cas où la création de l'OPCI est justifiée, il convient de privilégier les équipements peu onéreux afin de mieux maîtriser les dépenses.

Sur ce même point, le coordinateur national de la SIF, Eric RAPARISON, avait avancé une proposition qui convient d'être analysée[258]. Sa proposition est basée sur l'étude effectuée par le constitutionnaliste Jean Eric RAKOTOARISOA selon laquelle les communes pourraient être regroupées en forme d'association d'utilité publique régie par l'Ordonnance nº 60-133 du 05 octobre 1960. Selon Eric RAPARISON, cette option pourrait être avantageuse dans la mesure où les communes seraient soumises aux règles de comptabilité privée et qu'elles pourraient échapper à la complexité des règles de comptabilité publique. Cette proposition nous semble discutable. En effet, bien que le regroupement des communes en forme d'association d'utilité publique puisse permettre à l'Association d'être soumise aux règles de

[255] Article Midi Madagascar, 2011
[256] L'ONG SAHA est une organisation constituée par une équipe pluridisciplinaire dont les expertises portent sur des domaines variés touchant les aspects du développement.
[257] MAEP, *Décentralisation de la gestion foncière : un premier bilan synthétique,* 2008
[258]RAPARISON Eric, *Forces et faiblesses de la commune malgache pour la gestion décentralisée du foncier*, Mémoire de Master 2, Mention droit comparé Spécialité Recherche Droits Africains, Université Paris, 2009

comptabilité privée, cela ne devrait pas permettre aux communes d'échapper aux règles de comptabilité publique qui est le cadre légal. Les règles budgétaires de droit commun applicables à la commune devraient continuer à s'appliquer quand bien même les communes se soient constituées en association d'utilité publique, sans quoi, à notre sens il y aurait violation de la Loi.

Jusqu'ici, notre analyse a permis d'établir que les droits sur le sol peuvent être mobilisés afin d'améliorer les finances locales. Dans la même perspective, et plus précisément, dans la perspective d'assurer la pérennité du nouveau système de droit foncier, il convient de réfléchir sur d'autres sources de financement. Comme nous l'avons déjà évoqué, les aides octroyées par les partenaires financiers et sociaux ont été déterminants dans la mise en œuvre de la réforme. Compte-tenu de la suspension du soutien d'un certain nombre d'entre eux, il faut envisager d'autres sources de financement.

Section 2 : La portée des sources de financement de la réforme

Le soutien des partenaires financiers a été déterminant dans la mise en œuvre de la réforme (Paragraphe I).Or, suite à la crise politique, un certain nombre de ces partenaires ont suspendu leur soutien. Il convient par conséquent d'envisager d'autres sources de financement et notamment de réfléchir sur la portée du Fonds de développement local ainsi que sur l'intérêt de créer un Fonds National Foncier (Paragraphe II).

Paragraphe I- La place des partenaires financiers (Cf. Illustration 18)

L'appui institutionnel et financier des bailleurs de fonds a été déterminant dans la mise en œuvre de la réforme foncière. Les partenaires financiers dont notamment le MCA, FAO, le FIDA, l'AFD, l'Union européenne, la Banque mondiale…etc.ont été associés au processus de la réforme depuis les travaux de l'Unité Technique de Préparation du PNF en 2004. Notons que la cohérence de leur action était garantie par une Charte de partenariat définissant le rôle de chacun d'entre eux.

Le MCA a été l'un des partenaires les plus importants[259]. Celui-ci a financé non seulement la mise en œuvre de la politique foncière mais aussi les projets transversaux. Dans la mise en œuvre de la réforme foncière, le MCA a notamment contribué à la sauvegarde et à la dématérialisation de l'information foncière et topographique dans les services fonciers régionaux. Le MCA a par ailleurs lancé des appels d'offre concernant la réalisation d'orthophotographies nécessaires à l'établissement du support topographique. En outre, le MCA a soutenu la modernisation des services fonciers déconcentrés en contribuant à la dotation de matériels et en rendant possible la formation des agents des services fonciers aux nouveaux logiciels dans un certain nombre de régions. Il faut savoir que le MCA a également contribué à l'élaboration de plans locaux d'occupation foncière initiaux dans un certain nombre de communes.

Le MCA est intervenu dans plusieurs régions, à savoir la région du *Vakinankaratra*, la région de l'*Amoron'i Mania*, la région du *Menabe* et d'*Analanjirofo*…etc. L'interruption de son soutien financier, en 2009 a laissé la mise en œuvre du projet en suspens, faute de moyens et de matériels adéquats[260].

L'AFD a également apporté son soutien dans la mise en œuvre de la réforme. Elle est notamment intervenue dans le cadre du financement du projet Bassins-Versants du Lac Alaotra, achevé en Mai 2013. Le projet de Mise en Valeur et de Protection des Bassins Versants du Lac Alaotra (BV Lac Alaotra) a été mis en œuvre depuis 2003 dans la plus importante région rizicole de Madagascar. Ce projet a couvert deux Districts de la région d'*Alaotra Mangoro*, *Ambatondrazaka* et *Amparafaravola*. Notons que le Projet BV Lac Alaotra vise à accroître et à sécuriser les revenus des producteurs, tout en préservant les ressources naturelles et en sécurisant les investissements d'irrigation existant en aval[261].

Ce projet contribue également à la décentralisation de la gestion du foncier en assurant notamment la promotion des services communaux spécialisés dans sa zone d'action. Il convient de rappeler qu'à titre expérimental, le premier guichet foncier a été implanté à *Amparafaravola* le 24 Septembre 2004.

---

[259] Le MCA a apporté un fonds de 35 millions de dollars sur le budget de 45 millions de la réforme (Source : Site de l'Observatoire du foncier et du PNF)
[260] Fida-Fao, *Evaluation institutionnelle de la réforme foncière à Madagascar*, Juillet 2011
[261] Site web du Cirad

Ce même projet a également appuyé la modernisation, l'informatisation et la remise en état des archives des services déconcentrés de la région *Alaotra Mangoro*, en étroite collaboration avec ces derniers. Ainsi, d'une certaine manière, ce projet a appuyé de manière cohérente la mise en œuvre de la réforme en mettant les services fonciers de l'Etat et ceux des communes en état de pouvoir collaborer. Il convient d'ailleurs de souligner que la région *d'Alaotra Mangoro* est quasiment la seule région à avoir réussi ce défi.

Il est par ailleurs important de préciser que l'AFD est un des bailleurs de fonds de l'Observatoire du Foncier à travers le Contrat de Désendettement pour le Développement (fonds C2D). Ce fonds a contribué au processus d'évaluation de la réforme foncière à Madagascar.

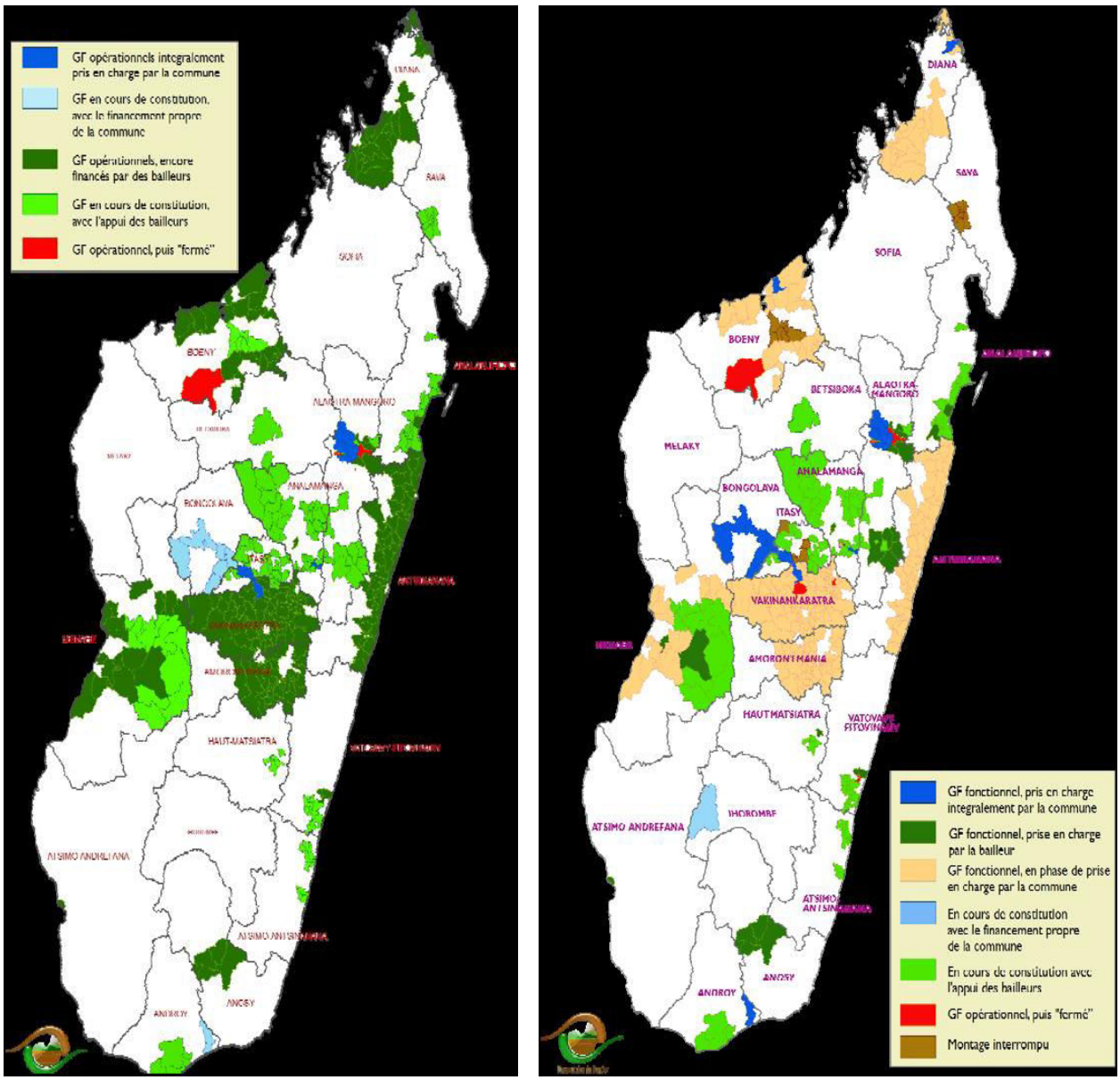
Le FIDA quant à lui est une institution spécialisée du système des Nations Unies. Il constitue une banque d'aide au développement dont la vocation est d'aider financièrement le développement agricole et rural dans les pays en voie de développement et en transition. Madagascar bénéficie notamment du soutien du FIDA dans le Projet d'Appui au Développement de Menabe et du Melaky(AD2M). Ce projet vise à sécuriser l'accès des ruraux pauvres à la terre et à l'eau à travers le développement productif des terres cultivables et la gestion durable des vallées et des zones de micro-captage. En apportant son soutien technique et financier à ce projet, le FIDA contribue au processus de sécurisation foncière ainsi qu'à la prévention des litiges et des appropriations non autorisées de la terre dans les régions concernées.

Même si de nouveaux partenaires ont apporté leur soutien aux acteurs de la société civile tels que la plateforme SIF ou l'ONG HARDI, le départ brusque d'une grande partie des partenaires financiers a considérablement ralenti la mise en œuvre de l'ensemble du processus. De même, bien que certains bailleurs tels que le FIDA, l'Union européenne ou encore la France soient prêts à maintenir leur soutien, aucune autorisation d'engagement n'a été délivrée à ce jour en raison de la situation politique.

Ainsi, tout en améliorant les finances locales, comme nous l'avons analysé dans la section précédente, il est utile de réfléchir sur d'autres sources de financement afin d'assurer la cohérence ainsi que la continuité des interventions des partenaires financiers et de garantir la pérennité du nouveau système foncier. Il convient notamment de réfléchir sur la portée du

Fonds de développement local (FDL) et sur l'intérêt de créer un Fonds National Foncier (FNF).

Illustration 18 : Situation de la mise en place des guichets fonciers avant (carte n°1) et après (carte n°2) la suspension des financements internationaux- Source : Site de l'Observatoire du foncier



Paragraphe II- La pertinence du Fonds de Développement Local et du Fonds National Foncier

Come nous l'avons évoqué précédemment, il convient à l'heure actuelle, d'envisager d'autres sources de financement et notamment de réfléchir sur la portée du FDL (A) ainsi que sur l'intérêt ou non de créer un FNF (B).

A- La portée du Fonds de Développement Local

Le Fonds de Développement local (FDL) a été mis en place par le Décret N°2007-530 du 11 Juin 2007, portant création de la structure de gestion du Fonds de Développement Local.
En vertu des dispositions de l'Article premier de ce Décret : « *Il est institué un établissement public national à caractère administratif dénommé FONDS DE DEVELOPPEMENT LOCAL ci-après dénommé FDL.*
Il est régi exclusivement par les dispositions du présent décret».

En vertu des dispositions de l'Article 2 du Décret :

« *Le FDL est doté de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, pour lui permettre de réaliser les missions qu'on lui a confiées.*
Il a pour mission d'assurer des actions de renforcement des capacités des communes et de financer des investissements communaux et intercommunaux ».

Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'Article 58 du même Décret :
« *Le FDL est un outil servant de financement des actions résultant de l'autonomie des Communes et des compétences que l'Etat leur a transférées. Il a pour mission d'assurer des actions de renforcement des capacités locales et de financer des investissements communaux et intercommunaux* ».

Ainsi, l'objectif principal de cette institution est d'assurer le développement socio-économique équitable de toutes les Collectivités Territoriales Décentralisées. Il vise d'une part, à favoriser l'instauration de nouvelles relations entre l'Etat, les Collectivités

Décentralisées et les citoyens. D'autre part, il vise à accompagner l'essor territorial en contribuant à l'amélioration des services publics décentralisés. Cet accompagnement se traduit notamment par un renforcement des compétences au niveau local ainsi qu'à des subventions financières spécifiques en matière d'investissement…etc.[262]

Partant de ces considérations, nous pouvons en déduire que le FDL peut participer à l'amélioration des services fonciers décentralisés en apportant notamment son soutien financier. En effet, la contribution au financement des guichets fonciers s'inscrit parfaitement dans la logique d'accompagnement de l'essor et du développement local.

Il est toutefois nécessaire de noter deux points importants qui risquent de compromettre cette faculté du FDL de contribuer à l'amélioration des services fonciers décentralisés.

D'abord, il faut savoir qu'en vertu des dispositions de l'Article 55 du Décret N°2007-530 :
« *Les ressources du FDL sont constituées par :*

- *les dotations, les subventions ou les transferts de ressources de l'Etat ;*
- *Les contributions financières nationales et extérieures mobilisées ;*
- *les droits, taxes et redevances prescrits par les textes en vigueur ;*
- *les fonds de concours, dons et legs intérieurs ;*
- *les aides financières directes et non remboursables;*
- *les intérêts des prêts et avances ;*
- *les fonds de contre-valeur des dons et aides ;*
- *les remboursements des prêts et avances ;*
- *les produits des participations financières ainsi que des autres actifs ;*
- *les profits exceptionnels ;*
- *Ainsi que toutes autres ressources extraordinaires, et plus généralement toutes autres ressources qui pourraient lui être affectées ou qui résultent de ses activités, autorisées par le Conseil* ».

Les ressources du FDL sont donc notamment constituées par l*es contributions financières nationales et extérieures* et il a été constaté que le FDL dépend fortement des financements

[262] Site Internet, Portail Coopération Décentralisée Madagascar

extérieurs[263]. Or, cet état de fait pourrait compromettre le soutien financier du FDL aux Collectivités Territoriales Décentralisées dans le cas où les aides extérieures seraient suspendues.

Ensuite, en vertu des dispositions de l'Article 3 du Décret N° 2007-530, le FDL est « *placé sous la tutelle technique du Ministre chargé de la Décentralisation et sous la tutelle budgétaire du Ministre chargé des Finances et du Budget* ».

Les Articles 50 et suivants du Décret décrivent les modalités de ce contrôle. En vertu notamment de l'Article 50 du Décret : « *L'Inspection Générale de l'Etat dispose d'un pouvoir général de contrôle pour s'assurer du bon fonctionnement des services publics et de la bonne gestion des finances publiques au niveau de l'établissement* ».

Dans la pratique, il résulte du pouvoir de contrôle de l'Etat que les Collectivités Territoriales Décentralisées dépendent largement des priorités fixées par l'Etat en ce qui concerne la sélection des dossiers[264]. Le volet Foncier n'est donc pas systématiquement prioritaire.

Ainsi, compte-tenu de sa vocation, le FDL peut contribuer à l'amélioration des services fonciers décentralisés. Ceci-dit, le soutien du FDL aux Collectivités Territoriales Décentralisées pourrait être compromis à long terme en raison des inconvénients évoqués ci-dessus.

Face à cela, le Cabinet Finances, Technologies, Human resources, Management ou FTHM Conseils[265] a évoqué la possibilité de créer un Fonds Foncier spécifique pour les guichets fonciers. Deux hypothèses peuvent être envisagées[266] :
Dans la première hypothèse, le Fonds serait une administration foncière maintenu comme service d'état et aurait une structure analogue à celle du FDL. Celui-ci serait financé par les

[263] Cabinet FTHM, *Appui à la conception d'un Fonds national foncier pour la pérennisation financière de la réforme foncière* ,2009
[264] *Ibid*., Cabinet FTHM, *Appui à la conception d'un Fonds national foncier pour la pérennisation financière de la réforme foncière* ,2009
[265] Cabinet de conseils basé à Antananarivo, fondé en 1994 et spécialisé dans deux métiers principaux : le Conseil en Organisation, Ingénierie Financière, Ressources Humaines et Qualités d'une part, les Services d'externalisation (BPO ou Business Process Outsourcing en traitement comptable et gestion de la paie) d'autre part.
[266] Op.cit, Cabinet FTHM, *Appui à la conception d'un Fonds national foncier pour la pérennisation financière de la réforme foncière* ,2009

aides internationales, ainsi que par les contributions des communes. Ce cas de figure n'est pas intéressant puisque là encore, le soutien financier de ce Fonds pourrait être compromis en cas de suspension des aides extérieures.

Dans la seconde hypothèse, un établissement public sera crée avec un compte spécial pour la gestion foncière décentralisée et un financement sur les ressources de l'Etablissement public. Ce deuxième cas de figure pourrait être plus intéressant puisque son mécanisme permet d'éviter les inconvénients du FDL.

De manière plus générale, la création de ce Fonds spécifique pourrait renforcer les actions et les appuis étatiques aux guichets fonciers communaux. Par ailleurs, sa création permettrait d'avoir un interlocuteur unique et spécialisé sur le foncier pour les partenaires au développement[267].

B- La pertinence de la création d'un Fonds National Foncier

En perspective de nouvelles ressources financières pour les institutions en charge de la gestion foncière, la CC-PNF a proposé la création d'un Fonds National Foncier (FNF). L'institution de ce Fonds aurait pour objectif de subvenir aux charges de l'administration foncière et ceux des guichets fonciers. Il nous semble donc important de réfléchir sur l'opportunité de créer ce FNF.

Il est nécessaire de rappeler que des études allant dans ce sens ont déjà été réalisées[268].Ceci-dit, malgré les études réalisées, la création d'un Fonds National Foncier (FNF)est restée jusqu'à ce jour à l'état de projet. Les propositions qui ont été émises jusqu'ici n'ont finalement abouti à aucune action concrète.

La création de ce Fonds semble pourtant être une idée pertinente dans la mesure où cela pourrait contribuer à la pérennité des acquis de la réforme foncière. Le FNF permettrait

[267] *Ibid.*, Cabinet FTHM, *Appui à la conception d'un Fonds national foncier pour la pérennisation financière de la réforme foncière* ,2009

[268] Notamment l'étude citée ci-dessus « *Appui à la conception d'un Fonds national foncier pour la pérennisation financière de la réforme foncière* » réalisée par le Cabinet FTHM en 2009

notamment de contribuer à la subvention des charges de fonctionnement des services fonciers ainsi qu'aux charges liées à la formation professionnelle. Selon l'étude menée par le cabinet FTHM Conseils[269], il serait d'une part nécessaire au niveau de l'administration foncière de l'Etat d'augmenter les allocations de ressources, de soutenir la croissance des volumes d'activités…etc. D'autre part, au niveau de la gestion foncière décentralisée, il serait nécessaire de fournir des solutions de financements aux communes pour les investissements initiaux et leur renouvellement, d'apporter un appui technique fort aux communes pour soutenir la croissance des volumes d'activités et de permettre une diversification des activités des guichets afin d'assurer leur équilibre financier.

Dans cette perspective, il faudrait spécifier un cadre réglementaire relatif aux modalités de création du Fonds. Cela permettrait de définir les sources d'alimentation du fonds, l'instance chargée de sa gestion, ainsi que les modalités relatives à son insertion institutionnelle[270].

Concernant les sources d'alimentation du FNF, il y a un certain nombre de pistes envisageables. Les pistes de réflexion vont notamment dans le sens de la combinaison de la subvention par l'Etat, d'une partie des recettes et droits non fiscaux perçus sur l'administration des actes fonciers ainsi que l'affectation d'une partie des impôts et des taxes perçues sur les transactions foncières[271].

Dans ce sens, il y a un certain nombre d'éléments à prendre en compte. Il est notamment nécessaire d'établir :

« - Un état des lieux des circuits financiers relatifs à l'administration foncière et domaniale et aux droits d'enregistrement des actes portant sur l'immobilier et le foncier ; […]
- Le détail des différents droits, taxes et redevances perçus lors des différents actes administratifs liés à la gestion foncière et domaniale : acquisition de terrain domanial, transactions et mutations foncières, demandes d'informations relatives aux archives foncières et topographiques reconnaissance domaniale, permis et autorisations délivrés,… ;

[269]*Ibid.*, Cabinet FTHM, *Appui à la conception d'un Fonds national foncier pour la pérennisation financière de la réforme foncière* ,2009
[270]MAEP, 2008, *Décentralisation de la gestion foncière : un premier bilan synthétique*.
[271]Ce Fonds serait donc notamment alimenté par une partie des Recettes et droits tirés de toute activité relative à la gestion foncière

- *Les modalités comptables de gestion de ces ressources financières, prévues par les textes et telles qu'elles sont mises en œuvre dans la pratique administrative»*[272].

Tous ces éléments devraient être pris en compte pour déterminer les sources potentielles d'alimentation du FNF.

Ainsi, il semble utile de procéder à une estimation des ressources liées au fonctionnement de l'administration foncière et domaniale. Cela permettrait d'évaluer a minima le montant nécessaire pour constituer le Fonds.

Ensuite, en ce qui concerne l'alimentation du Fonds, il convient de privilégier autant que possible les subventions de l'Etat plutôt que de recourir à des prélèvements sur les ressources générés par les services fonciers. En effet, cela éviterait de creuser encore plus le déficit qui existe au niveau des services fonciers.

Enfin, dans le cas où il est nécessaire d'opérer des prélèvements sur les ressources générés par les services fonciers, il est préférable de s'en tenir aux droits, taxes ainsi qu'aux redevances existants et de ne pas créer de nouvelles taxes. En effet, la création de nouvelles taxes risque de décourager les contribuables et risque par conséquent d'engendrer d'autres difficultés.

[272]MAEP, 2008, *Décentralisation de la gestion foncière : un premier bilan synthétique*.

Conclusion de la deuxième partie

Il est indéniable que la mise en œuvre de la réforme a eu plusieurs effets positifs. Celle-ci a notamment conduit à une meilleure implication des collectivités locales en matière de gestion foncière.

La mise en œuvre de la réforme peut toutefois être qualifiée comme complexe dans la mesure où elle a fait ressortir un certain nombre de difficultés Les difficultés rencontrées sont entre autres liées au fonctionnement et au contrôle des guichets fonciers. De même, le nouveau système foncier implique la coexistence des services fonciers déconcentrés et décentralisés. Il a été constaté que le respect des exigences découlant de cette coexistence, notamment l'obligation de collaboration et d'échanges d'informations n'est pas toujours évident pour les acteurs de la mise en œuvre de la réforme.

Outre les complexités rencontrées dans la gestion du guichet foncier, la mise en œuvre de la réforme a également fait ressortir des difficultés en matière de gestion foncière décentralisée dans un cadre d'intercommunalité. En effet, la création et la gestion des OPCI ne se sont pas toujours avérées évidentes pour les communes.

Il faut par ailleurs noter que la mise en œuvre de la réforme a fait ressortir des blocages non seulement au niveau institutionnel et organisationnel mais aussi au niveau financier.

Ces difficultés ne peuvent en aucun cas être ignorées. En effet, sur le court terme comme sur le long terme, ces difficultés peuvent entraver à l'objectif de sécurisation foncière. Sur le long terme plus particulièrement, ces difficultés peuvent compromettre la pérennité du nouveau système foncier.

Face à cela, il nous semble nécessaire de clarifier le rôle de l'Etat ainsi que des différentes institutions et organismes impliqués dans la mise en œuvre de la réforme. En ce sens, l'Etat doit par exemple respecter le principe de libre administration des communes. Néanmoins, celui-ci doit intervenir, en effectuant notamment un contrôle de légalité lorsque cela s'avère nécessaire. Il faut souligner qu'à l'heure actuelle le dispositif légal et règlementaire permet de faire face aux différentes difficultés rencontrées. En ce qui concerne en l'occurrence les

instruments de contrôle de légalité, ces derniers sont consacrés par la législation relative à la décentralisation ; or, l'Etat n'effectue quasiment jamais ce contrôle.

En outre, afin d'assurer la pérennité du nouveau système foncier, il reste un travail considérable à faire en matière de formation et de communication. La nouvelle politique foncière implique la mise en place d'un dispositif de formation pérenne où tous les acteurs concernés trouveront un cadre approprié pour être formé.

Enfin, en ce qui concerne les difficultés rencontrées au niveau financier, il faut d'une part, rappeler la nécessité de mettre en cohérence le Foncier et les finances locales. A ce titre, les droits sur le sol peuvent être mobilisés afin d'améliorer le niveau de ressources des collectivités locales. Comme le préconise la Banque mondiale, il serait notamment pertinent de mieux définir l'assiette fiscale, d'avoir une évaluation plus réaliste des valeurs foncières ainsi que d'améliorer le taux de recouvrement fiscal.

D'autre part, compte-tenu de sa vocation, le FDL peut contribuer à l'amélioration des services fonciers décentralisés. Aussi, l'idée de créer un Fond National Foncier (FNF) nous semble également pertinente. Le FNF serait notamment alimenté par les subventions de l'État et les contributions financières des agences d'aide au développement.

CONCLUSION GENERALE

Les exigences du développement commandent aux Etats africains de mettre en place une politique foncière pertinente. Bien que la question foncière soit au centre de multiples enjeux, il est essentiel avant tout que le droit du sol puisse permettre une mise en valeur optimale des terres et aussi que la sécurisation des droits des usagers sur la terre soit assurée. L'objectif est de favoriser l'exploitation des terres en mettant en place le droit domanial et foncier adapté pour chaque pays en fonction de son histoire, de ses traditions et aussi des exigences actuelles.

La Grande Ile s'est lancée dans un processus de réforme de son droit foncier depuis 2005. Il serait précipité de se prononcer de manière définitive sur la pertinence de cette réforme. Toutefois, nous pouvons d'emblée reconnaître en conclusion de cette thèse, le bien fondé de l'adoption des textes en question. En effet, la législation foncière antérieure héritée de l'époque coloniale était devenue obsolète et ne correspondait plus aux réalités sociales et économiques du pays.

De manière générale, nous pouvons retenir quatre apports essentiels de la réforme à savoir :

- une rupture avec les fondements de la politique coloniale ;
- une suppression de la présomption de domanialité en faveur d'une présomption de propriété. Ce qui implique que l'occupation de fait est désormais reconnue comme une présomption de propriété ;
- une décentralisation de la gestion foncière ;
- une amélioration dans l'accès et la gestion des droits sur la terre.

Plus concrètement, la réforme du droit foncier de Madagascar a permis de prendre en charge les droits de propriété « coutumiers ». En validant les droits issus des règles coutumières et les droits établis selon les usages du moment et du lieu, la réforme a permis de préserver les droits des personnes qui ont exploité un terrain sans être en possession de titres fonciers.

La réforme foncière a également permis d'alléger les procédures et les conditions d'accès au sol. Des procédures trop lourdes sont toujours sources de complication et engendrent davantage de corruption. En analysant de près les démarches suivies par les pays qui ont réussi leur réforme du droit de la propriété, nous constatons qu'ils ont tous éliminé les procédures inutiles. La Côte d'Ivoire notamment, a éliminé l'obligation d'obtenir l'accord du

Ministère de l'urbanisme pour les transactions immobilières, car cela entraînait des retards conséquents dans la procédure de transfert et accroissait davantage la corruption. Le coût de la procédure est également un facteur non négligeable. En réduisant ces coûts, le gouvernement encourage la déclaration des transactions et accroît la sécurité qui leur est attachée.[273]

Le cas de la Géorgie peut également être cité à titre d'illustration ; « *Les procédures ont été simplifiées et la taxe de transfert a été éliminée. Le délai nécessaire pour enregistrer un bien est passé de 39 à 9 jours.*». Aussi, pour réduire la corruption et attirer des employés compétents, la Géorgie a mis en place un système de primes et à multiplié jusqu'à vingt fois leurs salaires. Enfin, des campagnes d'informations publiques ont été menées afin d'encourager les propriétaires à déclarer leurs biens. Le bilan, par la suite a été très satisfaisant, puisque le nombre d'immeubles déclarés a dépassé la barre des dix mille juste une année après la réforme[274].

Par ailleurs, la mise en place de la réforme foncière à Madagascar a eu un certain nombre d'impacts positifs.

D'abord, sur le plan juridique, la réforme apparaît pertinente au regard des effets de sécurisation foncière escomptés.

Sur le plan social, la réforme a le mérite d'offrir un service foncier de proximité : le guichet foncier communal ou intercommunal chargé de la délivrance et de la mutation de certificats fonciers. Le processus de décentralisation s'inscrit dans une volonté de développement local et de démocratisation. En effet, la région et a fortiori la commune du fait de sa structure, sont indéniablement proches de la population, et par conséquent, plus aptes à identifier les difficultés et les solutions à apporter en matière de gestion foncière.

Sur le plan politique, la décentralisation de la gestion foncière permet « *la responsabilisation des communautés de base* », ce qui implique la participation des collectivités locales au développement ainsi qu'à la gestion et à l'exploitation des terres.

---

[273] Banque mondiale, Rapport Doing Business 2007
[274] *Ibid.* Banque mondiale, 2007

Enfin, sur le plan économique, la réforme répond aux critères posés par les rapports Doing Business : « *...En l'absence de possibilité de posséder légalement des terres, certaines personnes se voient refuser l'opportunité dont d'autres bénéficient. Ce refus n'est pas fondé sur leur capacité ou leur volonté de travailler mais sur une politique gouvernementale archaïque et souvent corrompue. La réforme des lois sur la propriété et des obligations d'enregistrement permettent de faire des progrès considérables en matière de réduction des inégalités économiques. C'est ce dont un grand nombre de populations pauvres, urbaines et rurales ont besoin. Les pouvoirs publics de ces pays seraient bien inspirés de répondre à leurs attentes* »[275]. De même, en sécurisant le droit des usagers sur le sol et en facilitant l'accès à ce dernier, la réforme a permis d'améliorer le climat des affaires et offre la possibilité d'une nouvelle garantie en cas d'emprunt auprès des institutions financières.

Dans les premières années de la réforme, le nombre de projets d'investissement s'est largement accru. Les risques commerciaux ont considérablement diminué. Entre 2001 et 2003, ils ont été évalués à plus de 4% et pendant la période précédant la crise politique, selon les données provenant de la Banque Centrale de Madagascar, ils n'étaient plus qu'à 2%. Cette baisse traduit la confiance accordée par les investisseurs étrangers à Madagascar grâce à une nette amélioration des conditions d'investissement. Le rythme de croissance du PIB s'est également accéléré, atteignant une moyenne de sept pour cent environ à la fin de l'année 2007 contre cinq pour cent environ les autres années[276].

En ce qui concerne la mise en œuvre de la réforme, nous pouvons retenir deux constats majeurs.

Tout d'abord, la décentralisation de la gestion foncière a été matérialisée par la mise en place des guichets fonciers. Jusqu'ici, la réforme a conduit à la création de plus de quatre cent guichets fonciers répartis dans toute l'île. Ainsi, plus de soixante dix mille certificats fonciers ont pu être délivrés pour environ cent vingt mille dossiers déposés. Cette réforme a donc non seulement conduit à une meilleure implication des collectivités locales dans la gestion foncière mais elle a aussi apporté une réponse significative à la demande de sécurisation foncière légale des exploitants ruraux.

---

[275] Banque mondiale, Rapport Doing Business 2007

[276] *Madagascar, Country Report*. *The Economist Intelligence Unit*, décembre 2007.

Cependant, au-delà de ces effets positifs, nous ne pouvons pas ignorer que la mise en œuvre de la réforme a fait ressortir un certain nombre de difficultés, rendant celle-ci complexe.

Les difficultés rencontrées sont entre autres liées au fonctionnement et au contrôle des guichets fonciers.

Par ailleurs, ces difficultés sont également liées à l'articulation des droits titrés et droits certifiés. A ce titre, il convient de rappeler que les guichets fonciers communaux étant censés travailler en étroite relation avec des services déconcentrés restructurés, ces derniers ne peuvent être exclus du processus de réforme mais doivent au contraire y être intégrés directement, en particulier dans le cadre de l'élaboration et de l'actualisation régulière des PLOF. Or ce n'est pas toujours, chose évidente.

Au demeurant, on ne peut espérer une réussite de la réforme en l'absence d'une bonne gouvernance locale et nationale. La décentralisation de la gestion foncière implique une maîtrise rigoureuse des normes relatives non seulement à la gestion des droits sur le sol mais aussi à la gestion locale par tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre. Or, il a été constaté que ces règles ne sont pas toujours maîtrisées ; ce qui a conduit à des blocages non seulement au niveau institutionnel et organisationnel mais aussi au niveau financier.

Face à toutes ces difficultés, il nous semble nécessaire de clarifier le rôle de l'Etat ainsi que des différentes institutions et organismes impliqués dans la mise en œuvre de la réforme. Par ailleurs, afin d'assurer la pérennité du nouveau système foncier, il reste un travail considérable à faire en matière de formation et de communication. La nouvelle politique foncière implique la mise en place d'un dispositif de formation pérenne où tous les acteurs concernés trouveront un cadre approprié pour être formé.

Au niveau financier, il convient d'une part, de mobiliser les droits sur le sol afin d'améliorer les finances locales. D'autre part, compte-tenu de sa vocation, le FDL peut également contribuer à l'amélioration des services fonciers décentralisés

En ce qui concerne plus particulièrement les services fonciers déconcentrés, il pourrait être intéressant de créer un Fond National Foncier (FNF).

A l'heure actuelle, la réforme est à la croisée des chemins. L'expérience malgache peut dans une certaine mesure servir d'exemple aux autres pays d'Afrique subsaharienne : « *Les acteurs internationaux du foncier suivent attentivement la façon dont est mise en œuvre cette réforme unique et innovante dans les pays en développement et qui commence à faire tâche d'huile. C'est ainsi que les pays comme le Burundi, la Burkina Faso, le Siéra Léone et le Mali sont en train de mettre en place des politiques foncières s'inspirant largement de la réforme malagasy* »[277]. De même, selon le journaliste R. Edmond, « *Madagascar a toujours été considéré comme un exemple de réussite en la matière puisque des pays africains sont en train de monter des projets du même modèle que chez nous* »[278].Ainsi, en matière de sécurisation foncière, le cas de Madagascar pourrait servir de modèle à d'autres pays africains pour lesquels le système foncier aurait également montré ses limites. Il est toutefois indispensable de tenir compte de la complexité de la mise en œuvre de la réforme à Madagascar. Il appartient à ces pays de tirer les conséquences des difficultés auxquelles l'Ile rouge a été confrontée. Il leur appartient notamment d'anticiper et de surmonter ces difficultés.

Le sujet traité dans le cadre de cette thèse s'inscrit dans une logique générale de développement. A partir de cette analyse, il serait intéressant de réfléchir sur d'autres questions, liées à la même vision de développement. Ainsi, si la réforme de 2005 a dans une certaine mesure, apporté plus de sécurité en matière foncière, le problème subsiste sous d'autres formes tels que le phénomène d'accaparement des terres qui n'a pas épargné la grande Ile. Il convient par conséquent de réfléchir sur la politique à mener afin de lutter contre ce phénomène.

L'accaparement des terres se manifeste par des acquisitions de terres à grande échelle. Ce phénomène connaît une expansion mondiale flagrante depuis la crise alimentaire de 2008. En effet, avant la crise de 2008, l'expansion annuelle des terres agricoles se situait aux alentours de quatre millions d'hectares et il a été constaté que depuis la crise, la demande d'acquisition des terres agricoles dépassait les 45 millions d'hectares par an[279].On assiste alors à un développement de concessions géantes destinées à produire du riz, du maïs, de l'huile de

[277] R. Edmond, Madagascar Tribune, 10 Juillet 2010
[278] *Ibid.* R. Edmond, Madagascar Tribune, 10 Juillet 2010
[279]Amadou C Kanouté, Directeur exécutif de CICODEV Africa, BOA, 2012

palme, du sucre…etc. afin d'exporter des aliments ou des biocarburants pour des pays tels que la Chine, le Japon, la Corée du Sud, le Qatar, l'Arabie Saoudite…etc.[280]. Ainsi, la terre fait l'objet d'investissements massifs orientés vers l'exportation. Au demeurant, les terres sont vues comme des placements rentables pour les multinationales étrangères.

De manière générale, les pays ciblés par ces acquisitions de terre à grande échelle sont les pays de l'Amérique Latine tels que le Cuba, le Mexique, le Brésil, l'Argentine, le Paraguay, l'Uruguay…etc. Certains pays d'Europe tels que la Géorgie, la Russie, l'Ukraine et la Turquie sont également touchés par le phénomène. Le continent asiatique n'est pas non plus épargné. Ainsi les pays comme le Pakistan, l'Inde, les Philippines, l'Irak, la Thaïlande, la Birmanie et le Laos font également les frais de l'accaparement des terres. Il faut toutefois noter que les plus touchés par ce phénomène sont les pays africains et plus précisément l'Afrique subsaharienne qui est une des régions les plus touchées. Sur les 45 millions de terres agricoles, objets de demande d'acquisition en 2009, environ 70 % se trouvent en Afrique[281].

Cette ruée vers les terres africaines peut s'expliquer par l'étendue des terres non utilisées dans le continent et aussi par la disponibilité de la main d'œuvre. Au demeurant, ces phénomènes sont favorisés par l'incapacité des Etats Africains, ainsi que des institutions de gouvernance locales, à mener une politique efficace et transparente, en matière d'accès et d'utilisation des terres rurales et notamment en matière de bail emphytéotique. Les investisseurs ont par conséquent tendance à profiter des failles de la politique foncière menée en Afrique. Or, dans une logique de développement, la position d'Amadou Kanouté, le Directeur exécutif de CICODEV Africa selon laquelle« *L'Afrique ne peut se contenter d'être une mère porteuse pour les autres continents. Le continent doit être une mère nourricière d'abord pour ses enfants*»[282] nous parait justifiée. Sa position est d'autant plus justifiée dans un continent où la terre joue un rôle principal en matière de subsistance.

Ainsi, face à ce phénomène, il serait intéressant de réfléchir sur la politique à mener en matière d'accès et d'utilisation des terres rurales. L'Etat doit nécessairement mettre en place une politique foncière qui permettrait de mieux contrôler ces acquisitions de terres à grande échelle et de ne pas léser les intérêts des petits producteurs.

---

[280] Site Internet, Land Matrix
[281] Amadou C Kanouté, Directeur exécutif de CICODEV Africa, BOA, 2012
[282] *Ibid*. Amadou C Kanouté, Directeur exécutif de CICODEV Africa, BOA, 2012

Notre étude nous a montré que la mise en place de la réforme foncière et domaniale de 2005 a largement contribué à l'amélioration de la situation à Madagascar. Par ailleurs, afin de lutter contre ce phénomène tout en assurant la valorisation et la gestion active de la propriété titrée de l'Etat, les préconisations des experts s'orientent de manière générale vers une mise en vente ou une location encadrées des terrains privés de l'Etat. Ces opérations seraient réalisées suivant des procédures transparentes et équitables telles que des enchères publiques au plus offrant. Les fonds collectés seraient ensuite gérés par un organisme étatique, paraétatique ou privé, selon le cas le plus adéquat.

Enfin, pour freiner ces logiques anti-développement, il pourrait être envisagé de créer une vaste alliance entre les organisations de producteurs, de consommateurs, des organisations de droits de l'homme, des partis politiques et des médias[283].

Ce sont des points de réflexion qu'il convient tout autant, les uns que les autres, d'analyser de manière plus approfondie.

[283] Op.cit, Amadou C Kanouté, Directeur exécutif de CICODEV Africa, BOA, 2012

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

BERGEL J.-L., *Méthodologie juridique*, Paris, Puf, 2001

BONNEAU T., *Droit bancaire,* 7e édition, Paris, Montchrestien, 2007

BOURDIN A., *La question locale, la politique éclatée, Paris, Puf, 2000*

BOURJOL M., *Les biens communaux, Décentralisation et développement local*, Paris, LGDJ, 1989

BOURMAUD D., *La politique en Afrique*, Paris, Montchrétien, 1997

COLIN J.-P, LE MEUR P et LEONARD E, *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales,* Khartala, 2010

CORNU G., *Vocabulaire juridique*, Quadrige/Puf, 2002

CROUSSE B., LE BRIS E., LE ROY E., *Espaces disputés en Afrique noire, pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 1986

CUBRILO, M., GOISLARD, C., *Bibliographie et lexique du foncier en Afrique noire,* Paris, Karthala, 1998

FARGE M., *Les Sûretés*, Pug, 2007

GRET, *Droits délégué d'accès à la terre et aux ressources naturelles,* IIED, Décembre 2000

HAUMONT F., *Les instruments juridiques de la politique foncière*, Bruxelles, Story Scientia, 1990

KALAMBAY LUMPUNGU, G., *Régime Foncier et Immobilier*, Vol. II, Kinshasa, Presses universitaires de Zaïre, 1989

KOUASSIGAN Guy-Adjété, 1966, *L'Homme et la terre : Droits fonciers coutumiers et droits de propriété en Afrique occidentale,* Paris, ORSTOM, Berger-Levrault, 283p, coll. L'homme d'outremer

KIFWABALA TEKILAZAYA, J.P., *Droit Civil. Les droits réels fonciers*, Lubumbashi, Presses universitaires de Lubumbashi, 2003

LAVIGNE P., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité* ; Paris, Karthala/ Coopération française, 1998

LAVIGNE P., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest,* Paris, Karthala, 2000

LAVIGNE P., *Foncier rural, Ressources renouvelables et développemen*t dans les pays ACP, Paris, Gret, 1996

LE ROY E., LE BRIS E., LEIMDORFER., *Enjeux fonciers en Afrique noire ;* Paris, Orstom /Karthala, 1983

LE ROY E., KARSENTY A., BERTRAND A., *La sécurisation foncière en Afrique ; pour une gestion viable des ressources renouvelables ;* Paris, Karthala, 1996

LE ROY E., LE BRIS E., MATHIEU P., *L'appropriation de la terre en Afrique noire ; manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières ;* Paris, Karthala, 1991

MACE R, *L'évolution du régime foncier à Madagascar*- Thèse pour Doctorat de Droit, Imprimerie Les presses modernes, Paris, Présentée et soutenue le 18 Mars 1936

MALAURIE P., AYNES L., CROCQ P., *Les sûretés, La publicité foncière*, Defrénois, 2004

MATHIEU M., *Droit civil, Les biens*, Sirey Université, 2010

NTAMPAKA C., *Introduction aux systèmes juridiques africains*, Presses universitaires de Namur, Belgique, 2005

PAVAGEAU J., *Jeunes paysans sans terres. L'exemple malgache,* L'Harmattan, 2000

PACTET P, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Armand Colin, 2011

RARIJAONA R., *Le concept de propriété en Droit Foncier de Madagascar* ; Paris, Université de Madagascar/ Cujas, 306 p., coll. Etudes malgaches, 1967

SOTO Hernando (de), 2006, *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs,* Paris, Flammarion, 303p, coll.Champs

II. Articles, chroniques, Contributions à ouvrages collectifs

ANDRIANANTENAINA D, « Une Loi pour attirer les investisseurs » in Express Madagascar, 20 Décembre 2007

AUBERT S., KARPE P., RAZAFIARISON S., RALAMBOMANANA K., RANAIVOSON A, DELCOURT C., RAKOTONANDRASANA T., FABRE C., CIRAD, ONG HARDI, *Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée*, *Le cas de Miadanandriana,* Commune rurale Miadanandriana, Université d'Antananarivo, CNA SEA-Réunion, 2006, 14 p.

BERTRAND A., LE ROY A., *Appui méthodologique aux volets foncier et économie forestière, rapport de première phase,* Paris, CIRAD/CTFT, APREFA LAJP, avril 1991

BESLEY T., *Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana*, Journal of Political Economy, 1995

BLANC-JOUVAN Xavier, *Les droits fonciers collectifs dans les coutumes malgaches*, In : Revue internationale de droit comparé. Vol. 16, N° 2, Avril-Juin 1964 pp333-368

Cabinet FTHM, *Appui à la conception d'un Fonds national foncier pour la pérennisation financière de la réforme foncière ,2009*

CHAUVEAU J. P in « *La logique des systèmes coutumiers. Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques légitimités et légalités* », Khartala, Coopération Française, 1998

CHAUVEAU J. P in « *Quelle place donner aux pratiques des acteurs? Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques légitimités et légalités* », Khartala Coopération Française, 1998

COMBY J., DURAND J-M., JONCKHEERE S et al. Evaluation de la réforme foncière à Madagascar : Rapport final synthétique, Antananarivo, MATD, Novembre 2011

FIDA-FAO, *Evaluation institutionnelle de la réforme foncière à Madagascar*, Juillet 2011

GENDARME R. in *Le droit de la terre en Afrique au sud du Sahara; études préparées à la requête de l'Unesco* ; Association internationale des sciences juridiques; Paris, Maisonneuve et Larose ; 1971

HAZARD J. N. in *Droit de la terre et le développement économique dans l'Afrique au sud du Sahara,* Paris, Maisonneuve et Larose, 1971, 168 p.

LE ROY E, « Retour au foncier » *in Cahiers d'Anthropologie du Droit* 2002, Paris, Karthala,

MATHIEU P, DELVIELLE L, PARE L ; ZONGO M, OUEDRAGO H, BAUD J, BOLOGO E, KONE N, TRIOLLET K, *Sécuriser les transactions foncières dans l'ouest du Burkina Faso*, Dossier no. 117, Londres, IIED, 2003

MAEP, *Décentralisation de la gestion foncière : un premier bilan synthétique*. Rapport 2008.

Nivo T. A, «Le certificat foncier peut servir de garantie » in Tribune Madagascar, 10 Juillet 2007

PELERIN, RAMBOARISON, *Étude de cas national : Expérience récente de Madagascar et du programme national foncier.* Cellule de coordination du PNF, En vue de la Conférence sur la Réforme Agraire et le Développement Rural (ICARRD), organisé à Porto-Alègre au Brésil, 2006

PNF, *Volet conception, « Stratégies d'autonomisation et de réadaptation des dispositifs de gestion foncière décentralisée aux contextes actuels* », 2006

RAZAFINDRAMIADANA L, « *Développement rural à Madagascar* », in L'Express de Madagascar, 15 Juillet 2011

ROCHEGUDE Alain, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier, mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et centrale,* Cotonou, PDM, Coopération française, 2000, 107p

ROCHEGUDE Alain, « Foncier et décentralisation- Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers » in *Cahiers d'anthropologie du droit 2004*, LAJP Université Paris 1, Karthala

ROCHEGUDE Alain, « La réforme foncière à Madagascar : Relire le droit de propriété sur la terre » in *Cahiers d'anthropologie du droit 2007-2008*, LAJP Université Paris 1, Karthala

ROCHEGUDE Alain, 2009-2010, *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar, Contribution à la décentralisation de la gestion foncière : Analyse et mise en perspective des résultats des enquêtes foncières au Lac Alaotra*, MAEP- AFD-CIRAD

ROCHEGUDE Alain, « La nouvelle politique foncière de Madagascar : « L'invention de la propriété gasy »in *Cahiers d'anthropologie du droit 2010,* LAJP Université Paris 1, Karthala

TCHAPMEGNI R., *La situation de la propriété foncière au Cameroun : Obstacles, conséquences et perspectives*, Contribution du CEREFDH, 2007

TEYSSIER A., *L'expérience de Madagascar, Décentraliser la gestion foncière*, Le Cirad n°4- Juin 2010,

TEYSSIER A., *La réforme foncière de Madagascar ou le pari de la compétence locale,* FAO- Land Reform, 2007

Systèmes fonciers et références agraires en Afrique noire, LGDG, Paris 1968

III. Rapports et conférences

BANQUE MONDIALE, *Rapport Doing Business,* 2007

Rapport Doing Business, 2008

Rapport Doing Business, 2009

Rapport Doing Business, 2010

Rapport Doing Business, 2011

BANQUE MONDIALE, Centre des Nations Unies pour les établissements humains, Programme de gestion urbaine. Présentation des activités du programme, février 1989.

CNUCED, Le développement économique en Afrique, La mobilisation des ressources et l'Etat développementiste, 2006

CNUCED, *Le développement en Afrique ; La mobilisation des ressources intérieures et l'Etat développementiste*, Genève, 2006

Dossier de presse dans la cadre du Partenariat entre la fondation Chirac et le Conseil Supérieur du Notariat *Le droit au service de la paix, Sécuriser les droits fonciers des personnes les plus démunies*,

Madagascar, Country Report. *The Economist Intelligence Unit*, December 2007.

Rapport sous la direction scientifique d'Olivier Barrière, « *Foncier et désertification, Quelle gestion patrimoniale ? »*IRD-US Désertification / Programme ROSELT/OSS et LAJP, 2003

RAHARISON H, *Dualité entre héritages et vente de terres dans l'accès à la terre. Le cas de l'Imerina (Hautes terres centrales de Madagascar),* Colloque international "Les frontières de la question foncière, Montpellier, 2006

SAHA, Observatoire du foncier, Sehatra iombonana ho an'ny fananan-tany, EFA, HARDI, SLU, FVTM, Propositions d'amélioration de la politique et des stratégies dans la réforme foncière, Enquêtes menées dans quatre Régions de Madagascar, Juin 2011

IV. Mémoires et Thèses

DORNER V., *Indivision et gestion « coutumière » de l'accès à la terre en Haïti*, Mémoire pour l'obtention du Master de recherche en Droit – Mention Droit comparé- Spécialité Anthropologie du droit, Université Panthéon –Sorbonne, 2007

MOULAI G., *Nouvelle approche juridique du foncier au Burkina Faso en cours de décentralisation : la nomosynthèse*, Université Panthéon -Sorbonne, Thèse de Droit soutenue en 2003

RAKOTOMANANA T., *Encadrement juridique et formalisation des investissements miniers à Madagascar,* Mémoire soutenu en vue de l'obtention du diplôme de Master 2 Mention droit comparé Spécialité Recherche Droits Africains, Université Paris 1, 2010

RAKOTOMALALA H., *Etude des opportunités d'utilisation du certificat foncier comme garantie auprès des institutions financières dans la commune d'Amparafaravola,* Mémoire de fin d'étude, Section Agronomie, Université d'Antananarivo, , 24 Juin 2011

RAPARISON Eric, *Forces et faiblesses de la commune malgache pour la gestion décentralisée du foncier*, Mémoire de Master 2, Mention droit comparé Spécialité Recherche Droits Africains, Université Paris, 2009

RASOLOHERINDRAIBE S., *Les problèmes d'ineffectivité du droit foncier en milieu rural malgache*, Université Panthéon-Sorbonne,Thèse de Droit soutenue en 2006

V. Textes de lois et autres documents officiels

-Loi n° 60-004 du 15 février 1960, sur le domaine privé national

-Ordonnance n° 74-034 du 10 Décembre 1974

-J.O. n°122, du 24.9.60, p.1909, modifiée par ordonnance n° 62-035 du 19 septembre 1962 (J.O. n° 244, du 28.9.62, p. 1975)

-Loi GELOSE (Loi 96-025) adoptée le30 septembre 1996

-Loi N° 2003-028 du 27 Août 2003 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 62-006du 06 juin 1962 fixant l'organisation et le contrôle de l'immigration

-Loi N° 2003-029 du 27 Août 2003 modifiant certaines dispositions de l'Ordonnance n° 60-146 du 03 Octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation

-DECRET N° 2004-353 du 30 mars 2004 fixant les modalités d'application de la loi n° 62-006du 06 juin 1962 sur l'organisation et le contrôle de l'immigration

-Loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relatives aux Régions

-Loi sur l'ordre des géomètres libres assermentés- La Lettre de Politique Foncière, Version validée par le gouvernement le 03 Mai 2005

-Loi N° 2005-019 du 17 Octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres

-Loi N° 2006-31 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée

-Loi N° 2007-36 du 14 Janvier 2008 sur l'investissement à Madagascar

-La loi 2008 – 013 et son décret 2008 – 1141 sur les domaines publics,

-La loi 2008 – 014 et son décret 2010 – 233 sur le domaine privé de l'Etat, des Collectivités décentralisés et des personnes morales de Droit public

-La circulaire 621/10/MATD/SG/DGSF sur les procédures de mise en place des Guichets fonciers, 2010

-La circulaire 321/10/MATD/SG/DGSF sur les procédures d'accueil des grands investissements fonciers, 2010

VI. Sites internet

www.observatoiredufoncier.mg :

- ANDRIANIRINA RATSIALONINA R, *« Décentralisation de la gestion foncière: plus de 60. 000 certificats fonciers délivrés »*, Site de l'Observatoire du foncier, 2011

- Observatoire du foncier, *« Bilan à mi-parcours des premiers Guichets fonciers : Ambatofinandrahana, Faratsiho, Amparafaravola, Ampasina Maningory »*, Septembre 2007

- Observatoire du Foncier, *Termes de référence, Evaluation des impacts de la décentralisation de la gestion foncière : Etablissement des baselines*, Juillet 2011

- Observatoire du Foncier, l'IRD, CIRAD, Etude menée auprès de 1862 ménages ruraux, à visé à évaluer les effets de la mise en place des Guichets Fonciers.

- RAKOTOZAFY T, *La méconnaissance des textes et des procédures foncières est la principale source de conflits fonciers dans les régions des hautes terres*,Observatoire malgache du foncier, 2011

- RAKOTOZAFY T, « Troisième réunion du Comité de Pilotage : d'autres grandes évolutions juridiques encore nécessaires », article publié sur l'Observatoire malgache du foncier, 2011

www.cirad.mg

www.africafc.com

www.doingbusiness.com

www.foncier-developpement.org

www.lagazettedescommunes.com

www.lexpressmada.com

www.madagascar-tribune.com

www.map.com

www.mca-mada.com

www.midi-madagasikara.mg

ANNEXES

Annexe n°1 : Loi n°2003-29 du 27 Août 2003 modifiant certaines dispositions de l'Ordonnance n° 60-146 du 03 Octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation

Annexe n° 2 : Décret n°2003-908 portant application de la Loi n°2003-29

Annexe n° 3 : Extrait de la Lettre de politique foncière

Annexe n° 4 : Loi N° 2005-19 du 17 Octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres

Annexe n° 5 : Loi N°2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière non titrée

Annexe n° 6 : Décret n° 2007-1109 portant application de la Loi n° 2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée.

Annexe n°7: Extrait de la Loi n° 2007-036 du 14 Janvier 2008 sur les investissements à Madagascar

Annexe n°8 : La loi 2008 – 013 sur le domaine public

Annexe n ° 9 : La loi 2008 – 014 sur le domaine privé de l'Etat, des Collectivités décentralisées et des personnes morales de Droit public

Annexe n°1 : Loi n°2003-29 du 27 Août 2003 modifiant certaines dispositions de l'Ordonnance n° 60-146 du 03 Octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

Tanindrazana - Fahafahana – Fandrosoana

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Loi n°2003-29 du 27 Août 2003 modifiant certaines dispositions de l'Ordonnance n° 60-146 du 03 Octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté en leur séance respective en date du 21 Août 2003 et du 22 Août 2003

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

Vu la constitution ;

Vu la décision n° 17 – HCC/D3 du 27 Août 2003 de la Haute Cour Constitutionnelle ;

Promulgue la loi dont la teneur suit :

Article premier. Les dispositions des articles 153, 155, 157, 158, 159, 173 de 1'Ordonnance n° 60-146 du 03 octobre 1960 portant régime foncier de l'immatriculation sont modifiées et complétées comme suit :

Article 153 - Les opérations seront ouvertes, soit sur l'initiative de l'Etat, soit sur une demande adressée à l'administration foncière par une collectivité publique ou par une association.
La demande doit mentionner la description des limites et la détermination approximative de la superficie de la zone ainsi que le choix adopté par la collectivité ou l'association sur le mode de sécurisation foncière.

Selon les compétences de juridiction concernée, un arrêté, soit du Sous-préfet, soit du Préfet, soit du Chef de l'Exécutif Provincial, soit du Ministre chargé des services fonciers fixe l'ouverture des opérations de délimitation, l'étendue de la zone soumise à ces opérations, ainsi que les conditions de leur réalisation.

Cet arrêté est notifié aux autorités administratives intéressées, inséré au Journal Officiel, publié dans la presse écrite et orale, affiché aux placards administratifs du bureau de chaque Sous-préfet et de chaque Maire concerné et communiqué partout où besoin sera.

Article 155 - Une campagne de sensibilisation et d'information est menée auprès de la collectivité intéressée et auprès des autorités locales avant tout commencement des opérations.

La sensibilisation doit notamment porter sur l'invitation aux membres de la collectivité à délimiter leurs parcelles et à régler eux-mêmes leurs propres litiges.

La date de bornage collectif, après délimitation par les bénéficiaires, est fixée d'un commun accord entre eux et la brigade topographique, puis portée à la connaissance du public par l'administration dans les conditions prévues par l'article 153.

Article 157- Dans le cas où la demande ne vise que la constatation des occupations, le procès-verbal collectif ainsi que les plans y annexés sont transmis en copie, après vérification et validation par le service topographique, au Maire de chaque Commune intéressée qui a la charge de leur conservation ainsi que des inscriptions sur un registre ad hoc des modifications ultérieures affectant une parcelle déterminée.
Dans les autres cas, ces documents sont transmis au Tribunal terrier ambulant ou itinérant.

Article 158 - Les oppositions, revendications, demandes d'inscription ou réclamations de toute nature sont recevables dans les soixante jours pour compter de la date de bornage collectif.

Les indications prévues au premier alinéa du présent article sont formulées par écrit ou verbalement soit auprès du géomètre assermenté au cours des opérations de bornage collectif, soit au bureau des domaines et services topographiques des lieux concernés.

Dans tous les cas, mention sera faite au procès-verbal collectif de bornage ainsi qu'au registre ouvert à cet effet.

Article 159. A l'expiration du délai prévu ci-dessus, le service topographique est chargé de mettre à jour les deux exemplaires de procès-verbal de bornage et de transmettre un exemplaire au Tribunal Terrier ambulant intéressé, accompagnés d'une reproduction des plans dressés.

Article 173. L'immatriculation ne donne lieu à aucune perception de droit, taxe ou frais de quelque nature que ce soit jusqu'à l'établissement du titre foncier.

Article 2. La présente loi sera publiée au journal Officiel de la République. Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Annexe n° 2 : Décret n°2003-908 portant application de la Loi n°2003-29

REPOBLIKAN' I MADAGASIKARA
Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana

MINISTERE DE L'AGRICULTURE,
DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE

Décret n°2003-908 portant application de la Loi n°2003-29

Article premier. Conformément aux dispositions de l'article 153 (nouveau) de la loi n° 60-146du 3 octobre 1960, les procédures proposées au choix des collectivités peuvent porter sur l'une des trois phases suivantes :

Opération de délimitation d'ensemble consistant soit en simple constatation des occupations, soit en une constatation des droits de propriété par une ou plusieurs brigades topographiques,

Consécration du droit de propriété par le Tribunal Terrier Ambulant, Etablissement des titres de propriété et leur conservation par la Conservation de l'Administration foncière.

Quelque soit le choix, la première phase de la procédure est obligatoire, et le choix de la troisième phase emporte l'adoption des trois phases.

Article 2. La brigade topographique dénommée dans le précédent article peut être indifféremment constituée par des agents issus soit du Service topographique soit de Cabinets de Géomètres libres assermentés

Article 3. Le Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice sont chargés, chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal Officiel de la République.

Annexe n° 3 : Extrait de la Lettre de politique foncière (Version validée par le Conseil de Gouvernement du 3 mai 2005)

Une lettre de politique foncière : pourquoi ?

La Lettre de Politique Foncière est une étape préalable de la réforme foncière. Cette déclaration précise les orientations du Gouvernement en matière domaniale et foncière. Produit d'une large concertation et offrant une vision d'ensemble pour l'amélioration de la gestion des droits sur le sol, elle fonde une Politique Foncière, cadre stratégique veillant à la cohérence des interventions publiques. Ces actions porteront sur des programmes de sécurisation foncière en milieu rural et urbain, sur la préparation de nouveaux textes adaptés au contexte économique, institutionnel et technologique actuel et sur un plan national de formation aux métiers du foncier.

Les orientations de la Politique Foncière ont été présentées et débattues avec l'Unité Technique de Préparation du Programme National Foncier au sein de laquelle des représentants de trois collèges −élus, administrations, société civile− ont exprimé leur position et apporté leur contribution.

La Lettre de Politique Foncière est un document public, accessible à tous et facilement consultable. Elle est destinée aux élus, aux acteurs du développement économique et aux partenaires techniques et financiers de l'Etat malagasy.

1°) Etat des lieux de la régulation foncière

Le constat

Transition foncière et recours à l'Etat — Madagascar est en transition foncière. La gestion foncière traditionnelle semble reculer face à l'individualisation et à la marchandisation de la terre. La terre devient de plus en plus un bien marchand, qui s'exploite et s'échange avec ou sans le consentement des autorités traditionnelles. Ainsi, les citoyens malgaches se tournent vers l'Etat et ses services fonciers pour faire valoir leurs droits sur le sol. Un demi-million de demandes d'acquisition de terrains domaniaux sont déposées auprès des services fonciers. Encore plus nombreux sont les ménages qui souhaiteraient obtenir une reconnaissance écrite de leurs droits fonciers.

Faible capacité de délivrance de titres — Face à cette demande considérable, les services fonciers présentent une très faible capacité à délivrer des titres fonciers. Seuls 330.000 titres ont été établis depuis un siècle et actuellement, le rythme de délivrance d'actes stagne autour de 1.000 titres par an. Ainsi, des demandes d'acquisition déposées depuis un demi-siècle demeurent sans suites tandis que la superficie des propriétés titrées ne dépasse pas un quinzième du territoire.

Rareté de l'enregistrement des mutations — Les usagers accordent peu d'intérêt aux procédures de mutation qui leur semblent complexes et onéreuses. Au fur et à mesure des ventes et des divisions, les énonciations des titres tombent *de facto* en désuétude dans la mesure où elles ne reflètent plus la réalité des droits sur le sol. Ainsi, avec le temps, l'information foncière gérée par les services fonciers, concerne non seulement une faible proportion des biens mais s'avère en complet décalage avec la réalité.

Coûts élevés des opérations cadastrales — L'immatriculation foncière collective −le cadastre− présente l'avantage d'une procédure plus simple, réalisée sur place, mais cette procédure décidée par les services de l'Etat s'accompagne d'un coût relativement élevé, proche de Ar. 140.000 / ha (70 US $ / ha), au-delà des moyens de l'administration.

Paralysie du service public — Le service public rendu par les circonscriptions déconcentrées de l'administration foncière est jugé très insatisfaisant par les usagers, au regard, notamment, des longs délais pour l'obtention des documents fonciers, tels les certificats juridiques. Les conditions de travail des agents sont difficiles : les bâtiments sont dans des états qui ne garantissent plus la conservation des documents, les agents doivent parfois apporter leur propre matériel de travail tandis que la détérioration des plans et registres a désormais atteint un niveau difficilement réversible.

Panne du dispositif actuel — Malgré les efforts entrepris jusqu'à présent par le Gouvernement, lle constat conclut sur un système d'immatriculation foncière individuelle en panne, tandis que l'espoir d'une immatriculation foncière généralisée grâce au cadastre reste conditionné à l'octroi de subventions par les agences d'aide. Dans les deux cas, les titres deviennent obsolètes en raison de la rareté de l'enregistrement des mutations et l'on peut douter de la capacité réelle des services fonciers, dans leur forme actuelle, à gérer l'ensemble des terres agricoles et urbaines de Madagascar.

Les conséquences de la crise foncière

Insécurité foncière généralisée — Faute de régulation foncière communautaire et en raison de la faible capacité des services fonciers, un sentiment d'insécurité foncière s'est propagé sur l'ensemble du territoire. Peu de citoyens sont assurés de leurs droits sur la terre et nombreux sont ceux qui craignent une tentative de spoliation capable d'activer l'aboutissement d'un dossier d'immatriculation foncière.

Développement des conflits fonciers — Ce contexte d'incertitude généralisée favorise le développement des conflits pour la maîtrise du sol, surtout quand la survie d'un groupe familial tient à l'exploitation d'une parcelle.

Corruption — L'immatriculation ne peut plus fonctionner sans apport financier du requérant. La location de véhicules, le défraiement des topographes, le financement de la commission de reconnaissance domaniale et l'achat de la papeterie comptent parmi les principaux postes de dépense supportés de fait par les usagers. Le volume considérable des demandes face à la très faible capacité d'établissement de titres fonciers entraîne également une situation favorable au monnayage des actes administratifs.

Les impacts de la crise foncière sur la vie économique et sociale

Réticences à l'investissement — L'investissement privé est contrarié par l'imbroglio sur le foncier : les producteurs ruraux ne sont pas incités à des investissements durables sur leurs terrains. Ils n'ont aucun intérêt à bonifier des parcelles dont ils ne sont pas assurés de l'exploitation à long terme. Le reboisement dont le pays a le plus grand besoin est condamné par cette incertitude, comme le paiement des redevances sur l'eau ou tout investissement permettant d'améliorer la productivité des champs. Les entrepreneurs ne peuvent se risquer à investir en infrastructures productives ou commerciales tant que leurs droits sur une parcelle ne sont pas garantis de manière transparente et fiable. Certains projets de développement annulent leurs intentions de financement quand le statut juridique des terrains n'est pas clarifié.

Dégradation du climat social — La prolifération des conflits sur la terre nuit au climat social et au maintien de l'ordre public.

Encombrement des tribunaux — Les litiges fonciers comptent parmi les affaires les plus nombreuses portées devant les tribunaux et contribuent à la saturation des juridictions et au dysfonctionnement de la justice.

Blocage de la décentralisation — Le développement des collectivités territoriales est freiné par l'absence d'une cartographie claire et régulièrement mise à jour des occupations du sol et des droits sur la terre. Aucune fiscalité foncière locale ne peut être organisée et les budgets communaux restent dépendants des subventions accordées par le niveau central.

Perte de crédibilité de l'Etat — De fait, l'essentiel des terres agricoles et urbaines n'est plus géré par l'Etat et partant, la crédibilité de l'Etat et de ses services fonciers se dégrade proportionnellement à la baisse de qualité du service public.

Les causes de la crise foncière

Les usagers semblent ignorer la loi — Cette explication est contestable. Les lois qui régissent l'accès à la terre sont compliquées, elles se cumulent depuis plusieurs décennies, sont partiellement mises à jour et sont essentiellement rédigées en français. Rares sont les citoyens qui peuvent avoir accès à l'ensemble de ces textes, en comprendre l'esprit et les procédures.

La procédure d'immatriculation foncière est longue, complexe et coûteuse — Cette procédure aboutissant à l'immatriculation individuelle des terres compte 24 étapes et nécessite l'intervention de nombreux corps de l'administration. Le dossier remonte aux plus hauts niveaux de l'administration. Le Président du Faritany, le Ministre chargé des Domaines et le Premier Ministre sont les seules autorités habilitées pour approuver les actes d'attribution des terrains domaniaux : seules 8 personnes peuvent signer des titres attendus par un demi6million d'usagers. Ainsi s'explique le coût moyen pour l'obtention d'un titre estimé à 3.000.000 Fmg et des délais parfois supérieurs à une quinzaine d'années. Cependant, la procédure d'immatriculation foncière et l'inscription au livre foncier consistent en une reconnaissance de droits réalisée directement de l'Etat vers le citoyen. Les services fonciers doivent s'assurer de la légitimité de la demande du requérant et de l'effectivité de la mise en valeur, ce qui nécessite une série de contrôles minutieux et aboutit forcément à une procédure compliquée et chère.

Les services fonciers sont démunis et saturés — En 10 ans, les circonscriptions domaniales et topographiques ont perdu un quart de leurs effectifs ; le renouvellement des effectifs est préoccupant. Les budgets de fonctionnement alloués aux circonscriptions sont dérisoires ; certaines doivent fonctionner avec moins de Ar. 400.000 (200 US $) par an. Le matériel n'est plus renouvelé depuis plusieurs décennies.

Une explication de fond : la centralisation du système domanial et foncier — Selon le principe de domanialité, l'Etat dispose de l'ensemble des terres non immatriculées ni cadastrées et devrait les gérer, sans ressources financières et sans compétences suffisantes. Ce principe tend à ignorer les droits de jouissance précédents et fait de l'Etat le propriétaire unique, mais démuni, de la plus grande partie du territoire national. La mise en œuvre de ce principe induit un schéma domanial extrêmement pyramidal : la reconnaissance de droits sur le domaine privé national s'effectue par le biais de 29 services déconcentrés, affaiblis et encombrés, censés servir la demande de millions de requérants. Ce processus de reconnaissance des droits sur la terre, effectué directement de l'Etat vers le citoyen, le conduit inéluctablement à sa propre faillite. Le schéma domanial ne s'appuie sur aucun intermédiaire entre l'Etat central et l'usager. Les notaires sont rares et ne sont pas assermentés en matière foncière, tandis que l'on ne compte pas plus de 25 cabinets de géomètres libres assermentés.

L'amélioration du service public foncier passe par **un changement de l'approche et par l'adoption d'un nouveau système de gestion foncière et domaniale**.

Réponses citoyennes à la crise foncière et enjeu de la réforme foncière

Droit foncier local — Face à la crise foncière, les usagers ont inventé un droit foncier local par défaut, fait de « petits papiers ». Ces actes sous seing privé, enregistrés par les démembrements locaux de l'Etat −fokontany et communes−, sont conçus de manière identique sur l'ensemble du territoire, malgré l'absence de normes nationales. La plupart des parcelles agricoles ou urbaines font l'objet de cette gestion foncière locale réalisée au quotidien et au moindre coût. Ces « petits papiers » accompagnent systématiquement les transactions sur la terre.

Faible portée juridique des « petits papiers » — Le sentiment de sécurité foncière que confèrent ces « petits papiers » reste faible. Les usagers ont conscience des limites juridiques de ces actes : la reconnaissance est locale, elle ne préserve pas de tentatives de spoliation provenant de l'extérieur.

Rapprocher le légal et le légitime — L'enjeu de la réforme foncière doit donc être de réconcilier la légitimité des pratiques foncières de millions d'acteurs locaux, avec la légalité de textes réglementaires d'une application chère et compliquée. Il s'agit de rapprocher des lois conçues au niveau central mais peu utilisées aux échelons locaux, de pratiques généralisées à l'échelle locale et à faire reconnaître par les pouvoirs publics. Dans cette optique, la décentralisation permet de reconsidérer les modalités de la gestion foncière.

2°) Cadre institutionnel : une lettre en cohérence avec les orientations nationales et sectorielles

La Lettre de Politique Foncière s'inscrit dans les orientations politiques du Gouvernement précisées par : « **Madagascar naturellement ! » & politique générale de l'Etat pour 2005** — La vision formulée par SEM. Le Président de la République, intitulée « Madagascar naturellement », affirme parmi ses premiers objectifs le « *passage d'une économie de subsistance à une économie de marché* ». Par ses effets positifs sur la sécurisation des investissements, la Politique Foncière est l'un des principaux leviers susceptible de favoriser cette évolution. La mise en œuvre du Programme National Foncier aura un impact sur plusieurs programmes nationaux prioritaires de la politique générale de l'Etat pour 2005 : Bonne Gouvernance, Décentralisation et Déconcentration, Environnement, Agriculture, Elevage et Pêche, Développement du Secteur Privé. Le renforcement de la capacité des communes, par la mise en place d'une nouvelle structure de financement, et la modernisation du service des Domaines figurent parmi les objectifs assignés par le Président au Gouvernement.

Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté — Le DSRP révèle le haut degré de priorité accordé par le gouvernement à la problématique foncière. Il recense parmi les facteurs déterminants de pauvreté le difficile accès à la terre, conséquence d'une « *imprécision des droits fonciers et de la structure de l'administration foncière* ». Le régime foncier et les droits de propriété sont jugés insuffisants pour favoriser l'investissement et l'amélioration de la productivité agricole. La rareté des titres est considérée comme « *une barrière à l'accès au crédit dans la mesure où les biens immobiliers constituent les principales garanties exigées par les banques* ». Le DSRP affiche des objectifs gouvernementaux ambitieux (définition de la politique foncière, modernisation des services fonciers, conception de modalités de gestion du domaine privé national par les collectivités,…) à mettre en œuvre dans le cadre d'un Programme National Foncier, selon une démarche concertée favorisant un débat avec toutes les parties impliquées.

La Lettre de Politique de Développement Rural — La Lettre de Politique de Développement Rural (LPDR) préconise une stratégie de développement qui vise notamment à encourager l'investissement et garantir l'accès au foncier, plus particulièrement dans les zones agricoles à fortes potentialités.

Le Plan d'Action pour le Développement Rural — Ce plan d'action, en cours de mise à jour, constitue le cadre général de mise en œuvre de la politique de développement rural. Il oriente les projets et programmes de développement rural et incite à « *assurer une bonne gestion du monde rural par la définition et la mise en œuvre des réformes institutionnelles et du cadre réglementaire* ». Le PADR indique que la réalisation de cet objectif passe notamment par « *l'actualisation de la législation foncière pour faciliter l'acquisition des terres et mettre en place des structures d'accompagnement* » et par la *« mise en place d'une taxe foncière ».*

Le Plan Directeur Quinquennal pour le Développement Rural (2004 / 2009) — Le document de planification du ministère en charge des Domaines prévoit, dans le cadre « *de l'établissement d'un environnement favorisant le soutien d'un développement rural axé sur le marché* […] *d'accélérer la réforme des titres fonciers* ».

3°) Objectifs de la Politique Foncière

Finalité — La Politique Foncière a pour finalité une gestion foncière favorable : à l'investissement privé national et étranger, à la production agricole, à la gestion, la protection, la restauration et le renouvellement des ressources naturelles, au développement des collectivités territoriales décentralisées par la mise à disposition d'outils de gestion territoriale et de fiscalité, au renforcement de la cohésion sociale au niveau local et communal.

Objectif principal — L'objectif principal est de répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits.

Objectifs spécifiques — La Politique Foncière s'articulera autour d'un cadre législatif rénové, d'un processus de décentralisation de la gestion foncière, de la modernisation des outils et de la formation de nouvelles compétences.

Un **nouveau cadre institutionnel et législatif** sera conçu et mis en œuvre. Il porte sur une révision du système domanial et foncier, sur l'adoption de nouvelles lois adaptées au fonctionnement social et économique des milieux ruraux et urbains afin de permettre une véritable simplification des procédures. Il reposera en partie sur des interventions de professionnels de statut privé. Ce nouveau cadre législatif proposera une adaptation de la réglementation aux nouvelles technologies.

Décentralisation — La modernisation du système domanial et foncier tiendra compte de l'évolution de l'organisation administrative territoriale et en particulier du processus de décentralisation, en répartissant les compétences de gestion de la terre et des ressources entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités décentralisées. La loi favorisera les formes de partenariat public-privé, par le recours systématique aux professions auxiliaires de l'administration et l'appui des partenaires techniques et financiers susceptibles de mettre en œuvre les nouvelles procédures.

De **nouveaux outils**, tenant compte des avancées technologiques en gestion de l'information alphanumérique et géographique, seront mis à disposition des acteurs de la Politique Foncière. L'équipement des services topographiques et des conservations foncières sera systématiquement modernisé et informatisé en tenant compte des besoins définis pour permettre la mise en application de la nouvelle législation. Le fonctionnement et la maintenance de ces nouveaux équipements seront considérés en fonction d'une restructuration des services fonciers. Les collectivités territoriales seront également appuyées pour des investissements en équipements appropriés. Le fonctionnement de ces équipements aux collectivités sera, à terme, à la charge des budgets communaux.

Des **compétences**, nouvelles et supplémentaires, seront rendues disponibles pour la mise en œuvre de la Politique Foncière. Des programmes d'appui permettront de renforcer les professions auxiliaires de l'administration (géomètres libres assermentés) en termes de mise à jour des compétences et d'appuis à la création d'entreprises privées. Des programmes de formation professionnelle permettront de renforcer les capacités des communes rurales et urbaines en matière de gestion domaniale et foncière décentralisée. Des formations diplômantes seront instituées sur convention avec des établissements secondaires et universitaires.

4°) Orientations et axes stratégiques de la Politique Foncière

Quatre axes stratégiques

1. La Politique Foncière repose sur quatre axes stratégiques :

I. la restructuration, la modernisation et l'informatisation des conservations foncière et topographique ;
II. l'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière ;
III. la rénovation de la réglementation foncière et domaniale ;
IV. un programme national de formation aux métiers du foncier.

Les paragraphes suivants détaillent le contenu de ces quatre axes stratégiques.

Restructuration, modernisation et informatisation des conservations foncière et topographique

Objet

Cet axe a pour objet l'amélioration du service public de garantie de la propriété et d'information foncière au profit des détenteurs de titres et des acquéreurs de terrain domanial.

Actions

Mesure d'urgence, les archives foncières seront sauvegardées. Des travaux de numérisation et de digitalisation seront contractualisés auprès d'opérateurs spécialisés.

Les équipements des services domaniaux et topographiques feront l'objet d'une importante modernisation par l'acquisition de matériels informatiques et de mobiliers adéquats, la rénovation et la construction de bâtiments.

Un processus de régularisation des occupations et de mise à jour des titres fonciers et des plans topographiques sera conçu et engagé rapidement afin de faire correspondre le nom du titulaire du titre au nom du ou des occupants actuels des parcelles titrées. Des opérations de réfection de documents de repérage seront entreprises afin d'améliorer la qualité des informations sur la disponibilité de terrains présumés domaniaux.

Mesures d'accompagnement

Les services de conservation seront restructurés selon différentes modalités de partenariat entre les secteurs public et privé.

Afin de subvenir aux charges de maintenance des équipements, des dispositions seront prises pour affecter tout ou partie des recettes perçues par les services fonciers régionaux à leur fonctionnement. Sans cette disposition, la rénovation des équipements des services fonciers serait caduque.

Des formations professionnelles seront réalisées à l'attention des agents afin d'ajuster leurs capacités aux nouveaux outils.

Amélioration et décentralisation de la gestion foncière

Objet — Cet axe a pour objet la mise en œuvre d'un dispositif juridique et institutionnel local, renforçant les capacités des collectivités décentralisées, afin de répondre à la forte demande en documents garantissant la sécurité foncière de leurs détenteurs.

Actions.

. Une administration foncière de proximité, le **guichet foncier** communal et/ou inter communal, sera créée ; elle sera chargée **de la délivrance et de la mutation de certificats fonciers** selon trois modalités possibles. Les collectivités seront informées de ces trois modalités et procèderont au choix du mode de sécurisation foncière :

. **Dotation** à la commune et démembrement du titre-mère au nom de la commune, en certificats de propriété individuelle suite à une constatation des occupations par une commission de reconnaissance locale et à l'approbation par le Maire d'un acte de reconnaissance de propriété aux occupants ;

. **Opérations cadastrales** : opération physique de délimitation des parcelles individuelles par une brigade topographique, puis en fonction du choix des collectivités, délivrance de

certificats d'occupation foncière ou aboutissement de la procédure jusqu'à l'obtention du titre foncier (opération juridique de consécration des droits par un tribunal terrier suivie d'une opération administrative d'enregistrement des droits sur le livre foncier). Ce mode de sécurisation foncière reprend les principes des sécurisations foncières relative (SFR), intermédiaire (SFI) et optimale (SFO) ;

. **Cadastre citoyen** : délimitation d'une aire de sécurisation foncière et constatation des occupations selon une procédure publique et contradictoire par une commission de re-connaissance locale. Des certificats fonciers seront délivrés sur cette base. Les usagers qui le souhaiteront pourront transformer leur certificat en titre foncier selon des procédures simplifiées à concevoir.

. Les guichets fonciers seront équipés et leurs agents −conservateur municipal et médiateur municipal− seront formés à la manipulation de SIG et à l'utilisation d'un **manuel de gestion foncière décentralisée.**

. Afin de sécuriser également les ressources exploitées de manière collective (pâturages, forêts,…) et parfois gérées par une autorité communautaire, les guichets fonciers seront compétents pour la mise en œuvre pratique de la Gestion Locale Sécurisée (GELOSE).

. Des **Plans Locaux d'Occupation Foncière** (PLOF) seront réalisés pour chaque commune. Ils consisteront en une carte numérisée des limites territoriales des collectivités et du patrimoine foncier de l'Etat, de la commune et de ses habitants sur le territoire d'une commune. Cette carte des statuts juridiques de la terre portera sur les espaces utilisés par des individus ou par des communautés. Elle sera mise à jour par le guichet foncier et le service topographique régional, et se substituera progressivement au plan de repérage. Elle sera accessible à chacun.

Mesure prioritaire — La mise en œuvre des guichets fonciers est conforme aux lois actuellement en vigueur. Elle mérite néanmoins d'être codifiée en premier lieu, notamment pour formaliser la valeur juridique du certificat foncier.

Rénovation de la réglementation foncière et domaniale

Objet — Conformément aux besoins et attentes de la population, cet axe a pour objets l'adaptation des lois au nouveau système domanial et foncier basé sur un principe de décentralisation et la régularisation d'anciens statuts juridiques sans correspondance aujourd'hui avec la réalité de l'occupation et de la gestion des terrains. Il est prévu par ailleurs l'adoption de décrets et d'arrêtés fixés en perspective d'une meilleure prise en compte des nouvelles technologies.

Actions — Un processus de rénovation de la réglementation foncière et domaniale permettra de revisiter les textes existants ou de concevoir de nouveaux textes correspondant, à titre indicatif, aux points suivants :
Détermination de la valeur juridique des documents fonciers informatisés ;
Conception d'une procédure de régularisation des titres non mis à jour ;

Révision des modes de réalisation des plans réguliers en fonction de nouvelles technologies ;
Clarification des prérogatives du chef de région pour la validation de l'arrêté de dotation ;
Détermination de la procédure d'obtention de certificats fonciers ;
Elaboration des règles juridiques relatives déterminant le rôle, le fonctionnement et le statut des commissions de reconnaissance locale ;
Elaboration des règles juridiques relatives déterminant la valeur juridique du certificat foncier (notion d'incontestabilité) ;
Conception d'une procédure de transformation, à la demande de l'usager, du certificat d'occupation foncière en titre foncier ;

Par ailleurs, les textes de 2003 visant à faciliter l'accès de la propriété aux investisseurs étrangers devront faire l'objet d'une étude d'impact afin d'en vérifier la portée réelle et de formuler d'éventuels aménagements législatifs.

Plan National de Formation aux Métiers du Foncier Objet — Cet axe a pour objet la création ou le renforcement des compétences nécessaires à la mise en œuvre de la Politique Foncière. Face à la rareté ou à la suppression de formations en la matière, elles devront répondre à une demande nouvelle et importante en matière de topographie, de système d'information, de droit foncier, de médiation foncière et de gestion des conflits. **Actions** — Les formations envisagées s'inscrivent à différents niveaux : formation des acteurs locaux de la sécurisation foncière, formation professionnelle et technique, formation universitaire. Un bilan de compétences des professions et institutions mobilisables pour la mise en œuvre de ces programmes de formation sera réalisé. A partir de cet état des lieux, des plans d'adaptation des compétences des professionnels et des acteurs de la sécurisation foncière seront proposés ; les formations correspondantes seront organisées en partenariat avec les institutions de formation compétentes et les employeurs potentiels (organisations professionnelles, collectivités locales, bureaux d'études privés, etc.). Formation des acteurs locaux : La formation des acteurs locaux du foncier, collectivités décentralisées ou organisations paysannes, relève d'opérateurs privés ou parapublics, mobilisés sur contrat et titulaires d'un agrément garantissant leur capacité de formation à la gestion foncière.

Trois niveaux de formations sont prévus :

. Formation professionnelle et technique : Les institutions et individus intervenant dans la chaîne foncière devront procéder à une mise à jour de leurs compétences afin de maîtriser de nouvelles technologies. Des formations professionnelles et techniques à cycle court seront conçues. Elles concernent les agents des conservations foncières et topographiques et la profession des géomètres.
. Formation universitaire : Des modules de formation seront mis en œuvre au sein des universités et des grandes écoles habilitées à des formations diplômantes en sciences sociales et juridiques, en outils topographiques, télédétection et systèmes d'information.

Mesures d'accompagnement —

Une Plate-forme de formation aux métiers du foncier sera créée sur convention entre l'Etat et les établissements de formation de la capitale et des provinces, publics et privés. Cette plate-forme sera chargée de la conception de modules de formation répartis entre différents établissements en fonction de leurs spécialités. Elle comprendra :

- les opérateurs privés pour la formation et l'appui-conseil aux acteurs locaux de la sécurisation foncière ;
- les établissements de formation à vocation technique pour des modules de formation professionnelle à l'attention des opérateurs et des professionnels du foncier ;
- les établissements d'enseignement supérieur et universitaire pour des formations diplômantes destinées à sanctionner des cursus plus longs pour cadres et techniciens.

5°) Mise en œuvre de la Politique Foncière

L'Observatoire du Foncier : organisme d'orientation, de suivi et de production d'informations

Maîtrise d'ouvrage — Le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche assure la maîtrise d'ouvrage du Programme National Foncier par le biais de la Direction des Domaines et des Services Fonciers. Il est chargé de la supervision des réalisations du maître d'œuvre. Il veille au bon déroulement du Programme National Foncier et vérifie la conformité de l'engagement des dépenses.

Orientation et suivi — L'Observatoire du Foncier est un organe consultatif informel, au service du maître d'ouvrage, chargé de deux fonctions :

. observation régulière des orientations et des activités du Programme National Foncier ;
. observation des systèmes fonciers et de l'impact des interventions du Programme National Foncier.

Afin de réaliser ces deux fonctions, l'Observatoire du Foncier est constitué :

. d'un Comité d'Orientation et de Suivi (COS) ;
. et d'une Cellule d'Informations et de Suivi-Evaluation (CISE).

Comité d'Orientation et de Suivi — Le Comité d'Orientation et de Suivi vérifie la cohérence des activités du Programme National Foncier avec les orientations de la Lettre de Politique Foncière. Il examine le programme de travail et les rapports préparés par la cellule exécutive du Programme National Foncier. Organe consultatif, il émet des avis et formule des recommandations à l'attention du maître d'ouvrage. Il est composé de représentants du MAEP et de la DDSF, des autres ministères concernés, des élus et de la société civile. Les

bailleurs de fonds soutenant le Programme National Foncier seront membres de ce Comité d'Orientation et de Suivi.

Cellule d'Informations et de Suivi-Evaluation — La Cellule d'Informations et de Suivi-Evaluation est chargée de la mise en œuvre des études d'accompagnement et du suivi-évaluation du Programme National Foncier, nécessaire à la mesure des effets du programme et de la performance de la cellule exécutive. Cette cellule est animée par un à deux cadres ; les études d'impact, les évaluations et les audits font l'objet de passations de marchés auprès d'opérateurs spécialisés.

Pilotage unique — Par souci de mise en cohérence des différents soutiens, le Comité d'Orientation et de Suivi intégrera les représentants des partenaires financiers et fonctionnera sous forme de sessions régulières.

Le Programme National Foncier : organisme d'exécution

Maîtrise d'œuvre— Le Programme National Foncier est chargé de la mise en œuvre des quatre axes stratégiques de la Politique Foncière. Il est le maître d'œuvre de la Politique Foncière.

Cohérence politique et cohérence des appuis — Le Programme National Foncier fédère les différents soutiens accordés par les agences d'aide publique et privée au développement afin de préserver la cohérence et les orientations de la Politique Foncière.

Statut — Au cours de la phase de démarrage, le Programme National Foncier est intégré à la Direction des Domaines et des Services Fonciers. Il est animé par une Cellule Exécutive, constituée de consultants privés, d'assistants techniques et d'agents de la fonction publique. Afin de renforcer son efficacité dans la phase d'extension, le Programme National Foncier disposera à terme d'un statut favorable à la création d'un établissement public, sous tutelle du ministère chargé des Domaines et des Services Fonciers. Il disposera d'une capacité de gestion autonome et fonctionnera essentiellement sur contrats de délégation de la gestion des financements et des interventions. La phase de démarrage sera mise à profit pour la conception de ce statut, correspondant à l'ampleur des interventions.

Organigramme — Le Programme National Foncier est dirigé par un Coordonnateur National, appuyé par un ou plusieurs assistants techniques nationaux et internationaux, dont les compétences sont spécifiées selon un organigramme fonctionnel.

Les phases

La mise en œuvre de la Politique Foncière par le Programme National Foncier se déroulera en trois phases :

Phase préparatoire — La phase préparatoire, en cours, a pour objet de déterminer les orientations stratégiques de la Politique Foncière et de consulter les représentants des

différents secteurs économiques et sociaux sur les innovations institutionnelles proposées. Cette phase s'achève au jour de la validation de la présente Lettre de Politique Foncière.

Phase de démarrage — La phase de démarrage, d'une durée de deux ans, aura pour objet d'élaborer une nouvelle loi et ses textes d'application. Elle permettra de concevoir les statuts, de déterminer les budgets et la mise en place des institutions chargées de la mise en œuvre de la Politique Foncière. Elle sera également mise à profit pour tester les innovations proposées en gestion foncière décentralisée et en modernisation des conservations. Cette phase de démarrage permettra de formaliser les différentes méthodes et approches, de sélectionner les équipements les plus adaptés et de former les agents chargés de la mise en œuvre de la Politique Foncière aux niveaux régional et central.

Phase d'extension — La phase d'extension utilisera les méthodes et les outils mis au point au cours de la phase de démarrage pour mettre en œuvre à l'échelle nationale les axes stratégiques de la Politique Foncière, en fonction des besoins et de la demande des collectivités et des services fonciers déconcentrés.

Evaluation du Programme National Foncier

Modes d'évaluation — Le Programme National Foncier fera l'objet d'audits internes réguliers et sera soumis à des évaluations externes, selon les normes habituelles de l'administration et de ses partenaires techniques et financiers.

Indicateurs — Des indicateurs de performance et d'impact seront conçus au démarrage du Programme National Foncier, afin de disposer d'éléments statistiques de suivi et d'orientation de la Politique Foncière.

Antananarivo, le 2 avril 2005

<u>Annexe n° 4 : Loi N° 2005-19 du 17 Octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres</u>

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

Tanindrazana - Fahafahana – Fandrosoana

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

LOI N° 2005 - O19 DU 17 OCTOBRE 2005

fixant les principes régissant les Statuts des terres

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté en leur séance respective en date du 27 juillet 2005,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

Vu la constitution ;

Vu la décision n° 14 – HCC/D3 du 7 octobre 2005 de la Haute Cour Constitutionnelle ;

Promulgue la loi dont la teneur suit :

Section 1 – Généralités

Article 1 – Objet de la loi : La présente loi fixe les principes généraux régissant les différents statuts juridiques de l'ensemble des terres qui composent la République de Madagascar.

Les terrains constitutifs des domaines public et privé de l'Etat et des collectivités décentralisées sont soumis aux règles de la gestion domaniale.

Les terrains constitutifs du patrimoine des personnes privées, physiques ou morales, sont soumis aux règles de la gestion foncière.

Article 2 – Les statuts des terre : Les terres situées sur le territoire de la République de Madagascar , se répartissent, dans les conditions fixées par la présente loi, en :

- terrains dépendant des Domaines de l'Etat, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public ;

- terrains des personnes privées ;

- terrains constitutifs des aires soumises à un régime juridique de protection spécifique.

Article 3 – Définitions : Dans le présent texte, les termes ci-après sont définis comme suit :

- Acte domanial : Acte administratif pris par l'administration de l'Etat en charge des Domaines ou par le service domanial d'une collectivité décentralisée, pour établir ou constater un droit réel ou personnel portant sur l'utilisation, l'occupation et/ou la valorisation d'un terrain.

- Affectation : Fait matériel ou acte juridique permettant de donner à un bien immobilier sa destination particulière au regard de son statut juridique de rattachement.

- **Antichrèse** : Désigne le fait de se servir ou d'utiliser une chose ou une procédure en remplacement d'une autre. Par exemple, le nantissement est une forme d'antichrèse puisqu'il remplace le paiement.

- Aire protégée : Portion de terre et/ou de mer vouée spécialement à la protection et au maintien de la diversité biologique, ainsi que des ressources naturelles et culturelles associées, et gérée par des moyens efficaces, juridiques ou autres.

- Bail : Contrat par lequel le propriétaire d'un terrain laisse l'usage de celui-ci à une autre personne, pour une durée déterminée, et moyennant le versement régulier d'une somme d'argent, le loyer.

Selon ses conditions, le bail peut revêtir diverses formes par exemple le bail emphytéotique.

Le bail peut être notamment à usage d'habitation, industriel, commercial ou agricole.

- Bail emphytéotique (ou Emphytéose) : Bail de dix huit à quatre vingt dix neuf ans qui permet au bénéficiaire (preneur), l'emphytéote, de disposer du terrain pour y réaliser des impenses qui reviendront au propriétaire à l'issue du bail, moyennant le versement d'une redevance annuelle dont le montant est inversement proportionnel à la valorisation du terrain attendue à l'expiration du contrat.

- Bailleur : Le propriétaire du bien qui le loue à une tierce personne.

- Bien : Toute chose ou objet susceptible de devenir la propriété d'une personne. Les biens peuvent être corporels (matériels) ou incorporels ; meubles ou immeubles ; personnels (définis par la personne qui les détient) ou réels (définis par leur objet).

- Biens vacants et sans maître : Biens pour lesquels il peut être établi, par une procédure appropriée, qu'ils ne sont l'objet d'aucune utilisation ou occupation, et qu'ils ne font l'objet d'aucune revendication de propriété.

- Bornage : Action de délimitation d'un terrain par la matérialisation de ses limites. Cette action menée publiquement, peut être l'occasion de faire une enquête publique et

contradictoire sur le statut juridique du terrain. Le bornage est d'une importance essentielle dans la procédure de l'immatriculation puisqu'il permet d'identifier le terrain comme un bien réel dont le contenu est établi de manière incontestable et qui sera l'objet du droit de propriété inscrit au livre foncier.

- Borne : Signal matériel, dont la forme et les matériaux sont définis par la loi ou la réglementation en vigueur, et qui doit être utilisé dans les procédures de bornage devant permettre l'immatriculation des terrains.

- Cadastre : Techniquement, le terme Cadastre est utilisé à la fois pour désigner le service spécialisé de l'Administration qui gère la cartographie foncière et cette dernière.

Juridiquement, à Madagascar, le terme « cadastre » est utilisé pour désigner une procédure particulière applicable aux droits de jouissance aboutissant à une reconnaissance juridique collective de ces derniers.

- Certificat foncier : Acte administratif attestant de l'existence de droits d'occupation, d'utilisation, de mise en valeur, personnels et exclusifs, portant sur une parcelle de terre, établi par suite d'une procédure spécifique légalement définie. Le certificat reconnaît un droit de propriété opposable aux tiers jusqu'à preuve du contraire.

- Cession : Acte juridique qui permet le transfert, moyennant ou non une contrepartie, de la propriété d'un bien d'une personne juridique à une autre personne juridique. La cession peut être à titre onéreux (avec contrepartie) ou à titre gratuit. Elle peut être amiable ou forcée (par exemple en cas d'expropriation). Elle peut être de gré à gré, les parties se choisissant, ou par adjudication, l'acheteur étant celui qui offre le meilleur prix dans le cadre des conditions prédéfinies de la vente. La cession peut être définitive dès la signature de l'acte, ou conditionnelle, lorsque certaines conditions sont fixées pour la valider.

- Concession : Portant sur une dépendance du domaine public, la concession est l'acte administratif par lequel l'administration en charge du domaine public, concède à une personne physique ou morale, publique ou privée, la jouissance d'un terrain déterminé et des immobilisations qu'il supporte, dans les conditions fixées dans l'acte et au cahier des charges, moyennant redevance, pour une durée déterminée.

- Classement : Procédure légalement établie par laquelle l'Etat ou une collectivité décentralisée attribue à un terrain ou à une infrastructure, un équipement, le statut de domanialité publique.

- Déclassement : Procédure légalement établie qui permet de faire sortir un bien immobilier du domaine public pour le faire rentrer dans le domaine privé de la personne morale publique en charge du bien.

- Délimitation : Action qui permet de fixer les limites physiques d'un bien immobilier et donc d'en déterminer la consistance.

Appliquée au domaine public, la délimitation permet de fixer les limites des dépendances de celui-ci, et est donc la condition de l'application du régime juridique particulier.

- Dépendance : En matière domaniale immobilière, la dépendance est le bien qui est rattaché soit au domaine public, soit au domaine privé de la personne morale publique concernée, et qui donc « dépend » du régime juridique approprié.

- Dol : Pratique, manœuvre, comportement, tromperie, de caractère volontairement malhonnête, produisant un résultat dommageable.

- Domaine : Etymologiquement, le domaine est l'ensemble des biens administrés par un même « maître » ou propriétaire. Pratiquement, il renvoie à une propriété foncière privative (« le domaine de »), mais aussi à un ensemble de biens dépendant d'un acteur public. Dans ce dernier cas, il est plutôt utilisé au pluriel (cf. ci-après). Le domaine peut alors être privé ou public

- Domaines : Ensemble des biens meubles et immeubles constituant le patrimoine d'une personne morale publique.

- Domaine privé immobilier : Ensemble des biens fonciers de l'Etat, d'une collectivité décentralisée ou de toute autre personne morale de droit public, susceptible de disposer d'un patrimoine. Les biens du domaine privé sont soumis aux règles du droit commun relatives aux biens, sous réserve des règles spécifiques légalement fixées dérogeant à ce droit commun.

- Domaine public immobilier : Ensemble des biens, d'origine naturelle ou artificielle, dont l'Etat (ou une collectivité décentralisée) a la responsabilité directe de la protection et de la gestion pour l'intérêt collectif. Le domaine public est inaliénable, insaisissable et imprescriptible. Il peut être assorti de servitudes particulières qui s'imposent aussi à la propriété privative.

- Don (ou Donation) : Juridiquement, désigne l'acte assorti ou non de conditions, par lequel une personne, le donateur, transfère, de manière irrévocable, sans contrepartie et de manière désintéressée, un bien de son patrimoine à une autre personne, le donataire, qui l'accepte.

- Dotation : Terme utilisé habituellement pour désigner l'attribution d'une somme d'argent (une aide par exemple).

Dans la présente loi et dans son dispositif d'application, la dotation désigne une procédure particulière qui permet de transférer un terrain du domaine privé de l'Etat à celui d'une collectivité décentralisée à charge pour celle-ci d'en assurer la gestion et ou la distribution au profit de ses membres, en se fondant sur les droits de jouissance ou d'occupation existants, selon les règles du droit commun.

- Droit commun (de) : Expression utilisée pour préciser que la règle juridique applicable est celle définie par les textes de base relatifs au point de droit concerné.

- Emprise : Désigne un espace de terrain au regard du régime juridique qui lui est applicable. La consistance de l'emprise est définie par la loi, par un acte administratif spécifique ou par un contrat.

- Foncier : Le terme « Foncier » peut être interprété comme substantif, auquel cas il recouvre l'ensemble des relations entre l'Homme et la terre, ou comme qualificatif, auquel cas il renvoie à l'ensemble des règles qui sont relatives à l'appropriation privative des terres.

- Hypothèque : Garantie constituée au profit d'un prêteur et consistant dans la valeur, totale ou partielle, d'un bien immobilier. L'hypothèque est un droit réel qui appartient au titulaire du droit de propriété. L'hypothèque peut être conventionnelle ou légale selon les textes en vigueur.

- Immatriculation : Régime juridique applicable à la propriété foncière garantissant à celle-ci un caractère définitif et inattaquable. Plus précisément, l'immatriculation est la phase qui permet l'identification du terrain par le bornage de celui-ci et l'attribution d'un numéro chronologique au livre foncier.

- Imprescriptibilité : Caractère juridique d'un droit (celui de propriété par exemple), d'un bien (dépendance du domaine public par exemple), ou d'une action en justice, qui ne peut s'éteindre par l'effet de la prescription, autrement dit par l'écoulement du temps.

- Inaliénabilité : Contrainte qui empêche le transfert de la propriété d'un bien d'une personne à une autre. En particulier, l'inaliénabilité s'applique aux dépendances du domaine public.

- Insaisissabilité : Caractère juridique qui, dans des conditions fixées par la loi empêche un bien d'être saisi par un créancier. L'insaisissabilité caractérise notamment les dépendances constitutives du domaine public.

- Inscription : Action par laquelle un acte juridique constitutif ou relatif à un droit réel portant sur un immeuble immatriculé, est enregistré sur le compte spécifique de cet immeuble dans le livre foncier. L'inscription est la condition de l'inopposabilité de l'acte juridique aux tiers.

- Legs : Acte unilatéral de disposition à cause de mort et à titre gratuit contenu dans un testament par lequel le testateur (celui qui meurt) laisse tout ou partie de ses biens en pleine propriété, en usufruit ou en nue propriété à un légataire (celui qui reçoit le bien en héritage).

- Limite : ce qui délimite un terrain ; le tracé des limites est défini par les bornes implantées légalement ou par les signaux implantés par les usagers selon les pratiques localement reconnues.

- Livre foncier : Registre sur lequel sont inscrits, par ordre chronologique, les immeubles, au fur et à mesure de leur immatriculation. A chaque immeuble correspond un compte, dit titre foncier, sur lequel sont enregistrés, de manière chronologique, tous les actes juridiques réels relatifs à la parcelle de terrain immatriculée.

- Locataire (ou preneur) : Personne physique ou morale, partie au contrat de location, qui reçoit la jouissance du bien loué dans les conditions fixées par le contrat.

- Occupation : Fait d'occuper un terrain en vertu d'un titre ou sans droit légalement établi.

- Prescription : Effet juridique produit par l'écoulement du temps.

Extinctive, la prescription fait disparaître un droit ou une obligation par défaut d'usage.

Acquisitive, la prescription crée un droit ou une obligation ; cette prescription ne peut pas s'appliquer aux immeubles immatriculés, sauf dispositions légales contraires.

- Présomption : Conséquence validée légalement d'un fait ou d'un acte dont la seule existence dispense le bénéficiaire de la présomption d'apporter une preuve d'un autre fait ou acte dont l'existence est vraisemblable au regard du premier. La présomption peut être absolue ou irréfragable, auquel cas aucune preuve contraire ne peut lui être opposée, ou simple ou réfragable auquel cas elle peut être combattue par la preuve contraire.

- Propriété (Droit de) : C'est le droit réel qui permet à son détenteur d'user, de jouir et de disposer de son bien de la manière la plus absolue, sous réserve des limites qui pourraient être fixées par les dispositions légales en vigueur.

- Plan : Document topographique, établi par un géomètre agréé ou par le service administratif compétent, représentatif de la parcelle de terrain, de ses limites et bornes, de sa superficie.

- Reconnaissance locale : Procédure fixée légalement qui permet la mise en œuvre au niveau local (communal ou autre) d'un processus de constat et de validation de situation juridique d'un terrain, par une commission ad hoc.

- Redevance : Somme d'argent qui doit être versée régulièrement par le titulaire d'un acte domanial (concession par exemple), par le locataire emphytéotique.

-Réserve foncière : Espace érigée par arrêté du Ministre chargé des Domaines en zone à statut spécifique dont la destination est de promouvoir une activité économique telle que le tourisme, l'agriculture, l'industrie

- Servitude : De nature et d'origine juridique très variable, la servitude est une contrainte qui s'impose aux dépens du droit de propriété. La servitude peut être privative ou liée à la domanialité publique.

- Superficie (droit de) : Droit de propriété (droit réel) portant sur les aménagements (constructions, plantations, etc.) effectués sur un immeuble, à l'exclusion de tout droit sur le terrain lui-même.

- Superficiaire : Bénéficiaire du droit de superficie.

- Titre foncier : De manière générale, copie authentique de la page du livre foncier relative à l'immeuble immatriculé, attestant de la propriété au profit du détenteur du titre.

A Madagascar le titre foncier est le nom donné au compte spécifique de chaque immeuble dans le livre foncier. Le propriétaire de l'immeuble reçoit un duplicata authentique dudit titre.

- Vente : voir Cession

Section 2 – Domaine de l'Etat, des collectivités décentralisées et autres personnes morales de droit public

Article 4 – Les terrains appartenant ou détenus par l'Etat, les collectivités décentralisées et autres personnes morales de droit public, sont soumis, selon leur nature, aux règles applicables soit au domaine public, soit au domaine privé.

Paragraphe 1 – Du domaine public de l'Etat et des collectivités décentralisées

Définition du domaine public

Article 5 : Le domaine public immobilier, de l'Etat et des collectivités décentralisées, comprend l'ensemble des biens immeubles qui, soit par leur nature, soit par suite de la destination qu'ils ont reçue de l'autorité, servent à l'usage, à la jouissance ou à la protection de tous et qui ne peuvent devenir, en demeurant ce qu'ils sont, propriété privée.

Consistance du domaine public

Article 6 : Le domaine public se subdivise en trois fractions principales, caractérisées par l'origine des biens qui le composent :

1) Le domaine public naturel essentiellement immobilier, dont l'assiette et la destination sont l'œuvre de la nature ;

2) Le domaine public artificiel dont l'établissement est le fait du travail et de la volonté de l'Homme ;

3) Le domaine public légal, c'est-à-dire, celui qui par sa nature et sa destination, serait susceptible d'appropriation privée, mais que la loi a expressément classé dans le domaine public.

Article 7 : Abstraction faite de la distinction que comporte l'article précédent, le domaine public se subdivise encore d'après la nature des biens ou leur affectation, en domaine public terrestre, domaine public maritime, domaine public fluvial et lacustre, et domaine public militaire.

Article 8 : Des servitudes de passage sont réservées :

1) Sur les rives des cours d'eau, des lacs, étangs et lagunes, relevant du domaine public ainsi que sur le bord des îles ;

2) Pour l'exécution des travaux ou de réparation sur les rives des canaux, drains et ouvrages de toutes sortes appartenant à la puissance publique et dépendant d'un réseau hydro agricole ;

3) Et de manière générale, pour l'exécution de tous autres travaux d'aménagement ou d'infrastructure relevant du domaine public.

La largeur d'emprise desdites servitudes est fixée par la loi portant régime juridique du domaine public.

Régime juridique du domaine public

Article 9 : Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles alors même qu'ils seraient immatriculés suivant la procédure prévue par la réglementation sur le régime

foncier à Madagascar. Toute aliénation consentie en violation de cette règle est atteinte d'une nullité d'ordre public.

Article 10 : Le domaine public n'est pas susceptible d'expropriation pour cause d'utilité publique, le changement de destination des biens qui en dépendent s'opérant dans les conditions fixées à l'article 12 ci-après.

Article 11 : Les biens du domaine public sont placés en la dépendance des personnes morales visées à l'article 5 ci-dessus, qui ne peuvent en disposer qu'après la réalisation d'une procédure de déclassement telle que fixée à l'article 12 ci-après.

Article 12 : Les portions du domaine public qui seraient reconnues susceptibles d'être déclassées pourront l'être par l'autorité dont elles dépendent sous réserve de l'approbation de l'autorité de tutelle lorsqu'il s'agit d'une dépendance d'un domaine public autre que celui de l'Etat.

Les parcelles déclassées, du domaine public sont intégrées au domaine privé de la personne morale de droit public qui procède au déclassement.

Gestion du domaine public

Article 13 : Certaines parties du domaine public peuvent faire l'objet d'affectations privatives :

- Soit sous la forme de contrats de concession, d'une durée maximale de trente ans, pour l'exploitation d'une dépendance du domaine public selon la destination de celle-ci ;

- Soit sous la forme d'une autorisation ou d'un permis d'occupation temporaire révocable à tout moment.

Les modalités de ces deux modes d'affectation étant fixées par la loi portant régime juridique du domaine public.

Article 14 : Il peut être délivré, dans une limite de trente ans, soit aux administrations, soit à des personnes privées, physiques ou morales, des autorisations spéciales qui confèrent, moyennant redevance, le droit de récolter certains produits naturels du sol, d'extraire des matériaux, d'établir des prises d'eau, d'y exercer des droits de chasse et/ou de pêche.

Article 15 : La loi sur le domaine public et ses décrets d'application fixent les dispositions relatives à la police, la conservation, et la délimitation du domaine public.

Article 16 : La gestion des biens du domaine public peut, pour une cause d'intérêt général, être transférée de la personne morale qui les détient aux mains de l'une des autres personnes visées à l'article 4 ci-dessus. Le transfert est effectué selon des modalités fixées par la loi relative au Domaine public et à ses textes d'application.

Paragraphe 2 – Du domaine privé de l'Etat, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public

Définition

Article 17 : Ensemble des biens immobiliers qui font partie du patrimoine soit de l'Etat, soit d'une collectivité décentralisée, soit de toute autre personne morale de droit public, et dont celui-ci ou celle-ci peut disposer selon le droit commun sous réserve des dispositions légales spécifiques en vigueur.

Consistance

Article 18 : Font partie du Domaine privé immobilier :

- les biens immobiliers qui sont l'objet d'un titre foncier ;

- les biens immobiliers constitutifs du domaine public après leur déclassement ;

- les biens immobiliers légués ou donnés à une personne morale de droit public, après acceptation par celle-ci dans les conditions fixées par les textes en vigueur ;

- les îles et îlots lesquels ne peuvent faire l'objet d'une appropriation privée sous quelque forme que ce soit, et qui peuvent seulement être loués ;

- les terrains, urbains ou ruraux, qui ont fait l'objet d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, ainsi que ceux dont le propriétaire ne se sera pas conformé à l'obligation de les mettre en exploitation, entretenir et utiliser, et qui seront transférés au domaine privé de l'Etat ou d'une autre personne morale publique dans les conditions fixées par les textes en vigueur ;

- les terrains qui n'ont jamais fait l'objet ni d'une première occupation ni d'une première appropriation.

Régime juridique

Article 19 : Le domaine privé comprend des biens immobiliers qui peuvent être rattachés à deux catégories :

- les biens affectés à un service public pour les besoins de celui-ci, et pour la durée de ces besoins ;

- les biens non affectés qui sont ceux qui demeurent entre les mains et à la disposition de l'acteur public qui détient le patrimoine de rattachement.

Gestion du domaine privé

Article 20 : Les biens immobiliers constitutifs du domaine privé peuvent être, au gré de leur propriétaire et selon les conditions fixées par les textes en vigueur, l'objet de baux, ordinaires ou emphytéotiques, de ventes, aux enchères ou de gré à gré, d'échanges, et de manière

générale, de transactions de toute nature autorisées par le droit commun. Ils peuvent aussi être l'objet de toute transaction spécifique dont les modalités seraient fixées par la loi. Les actes juridiques et administratifs relatifs aux biens constitutifs du domaine privé de l'Etat sont de la compétence du représentant de l'Etat pour la circonscription domaniale du lieu de situation du bien objet de l'acte.

Les terrains qui auront donné lieu à la délivrance d'un acte domanial ou d'un contrat dans les conditions prévues par les textes en vigueur, sont purgés de toute revendication possible, hormis celle de la personne bénéficiaire de l'acte ou du contrat.

Les mutations entre l'Etat, les collectivités décentralisées et toutes personnes morales de droit public, de biens dépendant de leur domaine privé respectif, ont lieu à l'amiable et à titre onéreux, soit en toute propriété, soit en jouissance, et dans les formes du droit commun. Par dérogation à cette règle, les collectivités décentralisées et les personnes morales de droit public autre que l'Etat peuvent recevoir de celui-ci, gratuitement, des biens de son domaine privé. Réciproquement, l'Etat peut bénéficier, de la part des autres personnes morales publiques, des terrains qui lui sont nécessaires pour y installer ses services ou pour un but d'intérêt général.

Section 3 – Des terrains des personnes privées

Article 21 : Les terrains des personnes privées se répartissent en :

- terrains objet d'un droit de propriété reconnu par un titre foncier ;

- terrains détenus en vertu d'un droit de propriété non titré qui peut être établi/reconnu par une procédure appropriée**.**

Paragraphe 1 – Des terrains objet d'un droit de propriété reconnu par un titre foncier

Champ d'application du régime de la propriété foncière titrée

Article 22 : Sont soumis au régime de la propriété foncière titrée :

- les terrains qui ont fait l'objet d'une procédure d'immatriculation individuelle ;

- les terrains qui ont fait l'objet d'une procédure immatriculation collective.

Régime juridique de la propriété foncière titrée

Article 23 : Le service de la Conservation foncière est chargé d'assurer aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles soumis au régime de l'immatriculation, dans les conditions prévues par les textes y afférents.

La garantie des droits réels est obtenue au moyen de la publication (l'inscription) sur des livres fonciers, à un compte particulier dénommé titre foncier, ouvert pour chaque immeuble, de tous les droits réels qui s'y rapportent, ainsi que des modifications de ces mêmes droits,

ladite publication étant précédée de la vérification des justifications produites et faisant foi à l'égard des tiers, dans la limite et conformément aux dispositions légales en vigueur.

Pour permettre cette publication, les immeubles doivent être préalablement immatriculés sur les livres fonciers. L'immatriculation a lieu à l'issue d'une procédure fixée par la loi relative à la Propriété foncière immatriculée et ses textes d'application.

Article 24 – Une procédure particulière fixe les modalités de la transformation du certificat foncier en un titre foncier.

Article 25 : Le régime foncier de l'immatriculation s'applique aux fonds de terre de toute nature, bâtis ou non.

Les tombeaux contenant des sépultures peuvent être immatriculés avec les propriétés sur lesquels ils sont construits ; mais, même après l'immatriculation, ils restent soumis aux règles spéciales de propriété les concernant et conservent leur caractère d'inaliénabilité et d'insaisissabilité.

Article 26 : Les dispositions des lois et règlements en vigueur à Madagascar à la date de promulgation de la présente loi, sont en principe applicables d'une manière générale aux immeubles immatriculés et aux droits réels qui s'y rapportent.

Article 27 : Tout droit réel immobilier ou charge n'existe, à l'égard des tiers, qu'autant qu'il a été rendu public dans les formes, conditions et limites réglées par la présente loi et les textes permettant son application, sans préjudice des droits et actions réciproques des parties pour l'exécution de leurs conventions.

Article 28 : Sont immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent :

a) Les droits réels immobiliers, à savoir : la propriété des biens immeubles ; l'usufruit des mêmes biens ; les droits d'usage et d'habitation ; l'emphytéose ; les droits de superficie ; les servitudes et services fonciers ; l'antichrèse ; les privilèges et hypothèques ;

b) Les actions qui tendent à revendiquer les mêmes droits réels.

Gestion de la propriété foncière titrée

Article 29 : Le titre foncier établi par une procédure d'immatriculation dans les formes et conditions déterminées par les lois et règlements est définitif et inattaquable ; il constitue devant les juridictions malgaches le point de départ unique des droits réels et charges foncières existant sur l'immeuble au moment de l'immatriculation à l'exclusion de tous les autres droits non inscrits. Toute action tendant à la revendication d'un droit réel non révélé en cours de procédure est irrecevable.

Article 30 : Toute personne dont les droits ont été lésés par la suite d'une immatriculation n'a jamais de recours sur l'immeuble, mais seulement, en cas de dol, une action personnelle en dommages et intérêts contre l'auteur du dol.

Article 31 : Le titre foncier de propriété et les inscriptions ne conservent le droit qu'ils relatent qu'en tant qu'ils n'ont pas été annulés, rayés et modifiés, et font preuve à l'égard des tiers que la personne qui y est dénommée est réellement investie des droits qui y sont spécifiés.

Les annulations ou modifications ultérieures ne peuvent être opposées aux tiers inscrits de bonne foi.

Les simples interprétations en justice et contentieuses des termes et mentions obscurs ou ambigus des inscriptions seront opposables aux tiers.

Article 32 : Le propriétaire, à l'exclusion de toute autre personne, a droit à un duplicata authentique, exact et complet, sur feuillets et bordereaux cotés et paraphés, du titre de propriété et du plan y annexé. Ce duplicata unique du titre foncier est nominatif et le conservateur en certifie l'authenticité en y apposant sa signature et le sceau de la conservation.

Tout usufruitier, emphytéote ou superficiaire, a droit également à un duplicata authentique, exact et complet du titre spécial dont il a pu requérir l'établissement. Les autres titulaires de droits réels et charges foncières n'ont droit qu'à la délivrance de certificats d'inscription nominatifs portant copie littérale des mentions relatives aux droits réels ou charges inscrits.

Le duplicata détérioré auquel il manquera un ou plusieurs feuillets ou bordereaux cessera d'être probant et exécutoire.

Paragraphe 2 –Des terrains détenus en vertu d'un droit de propriété non titré

Champ d'application

Article 33 : Ensemble des terrains, urbains comme ruraux, sur lesquels sont exercés des modes de détention du sol se traduisant par une emprise personnelle ou collective, réelle, évidente et permanente, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain, qui sont susceptibles d'être reconnus comme droit de propriété par un acte domanial.

Régime juridique

Article 34: Le service administratif compétent de la collectivité décentralisée en charge de la propriété foncière non titrée, établit un acte domanial reconnaissant comme droit de propriété l'occupation, l'utilisation ou la valorisation du terrain, à l'issue d'une procédure ad hoc, laquelle doit satisfaire aux conditions de principe ci-après :

- la procédure est publique et contradictoire ;

- une commission ad hoc, dont la composition sera fixée par des dispositions légales spécifiques à la propriété non titrée, est nommée par arrêté du responsable de l'exécutif de la collectivité concernée ;

- un procès-verbal est dressé dont copie doit être adressée à la circonscription domaniale et foncière de rattachement de la commune ;

- les oppositions non tranchées lors de la reconnaissance sont mentionnées au procès-verbal, et leur règlement qui s'effectue selon les modalités légalement prévues, doit être obtenu avant que l'acte domanial puisse être établi ;

- l'acte domanial est signé par le responsable de l'exécutif local.

Article 35: La demande de reconnaissance des droits peut être individuelle ou collective.

Lorsqu'il s'agit d'une demande collective, elle peut être le fait :

- de la Collectivité Décentralisée. Dans ce cas, le territoire qui est l'objet de la demande peut être attribué à la collectivité en dotation, par arrêté de l'autorité administrative légalement compétente, laquelle peut ou non faire immatriculer préalablement le terrain. Dans le cas où il est procédé à l'immatriculation du territoire concerné et à l'établissement d'un titre foncier au nom de la commune, celle-ci ne peut disposer du titre que pour procéder à l'établissement des actes domaniaux au profit des occupants ou utilisateurs reconnus. Ceux-ci peuvent aussi, si ils le souhaitent et si les conditions légales sont réunies, demander à l'administration foncière compétente l'établissement de titres fonciers ;

- d'une association d'usagers, constituée conformément à la loi. Dans ce cas, le territoire qui est l'objet de la demande peut lui être attribué par arrêté de l'autorité administrative légalement compétente, laquelle peut ou non faire immatriculer préalablement le terrain.

Lorsqu'il s'agit d'une demande individuelle, il est fait application des dispositions spécifiques de la loi sur la Propriété foncière non titrée.

Article 36 : Les droits constatés et reconnus par l'acte domanial sont opposables aux tiers jusqu'à la preuve contraire établie selon les règles du droit commun.

Gestion de la propriété foncière non titrée

Article 37 : La propriété foncière non titrée, constatée par un acte domanial, permet à son détenteur d'exercer tous les actes juridiques portant sur des droits réels et leurs démembrements reconnus par les lois en vigueur, notamment la cession à titre onéreux ou gratuit, la transmission successorale, le bail, l'emphytéose, la constitution d'hypothèque.

Section 4 – Des terres incluses dans des aires soumises à des régimes juridiques

Article 38 : Dans la mise en œuvre des dispositions de la présente loi, il doit être tenu compte des aires qui en sont exclues parce que soumises à un dispositif juridique particulier. Il s'agit notamment :

- des terrains constitutifs de zones réservées pour des projets d'investissement ;

- des terrains qui relèvent du domaine d'application de la législation relative aux Aires protégées ;

- des terrains qui servent de support à la mise en application de conventions signées dans le cadre de la législation sur la gestion des ressources naturelles ;

- des terrains qui sont juridiquement définis comme relevant de l'application du droit forestier ;

- des terrains qui sont constitués en espaces protégés en application d'une convention internationale ratifiée par la République de Madagascar

Section 5 – De l'Administration domaniale et foncière

Le dispositif administratif de gestion

Article 39 : Les collectivités décentralisées, notamment celles du niveau de base, mettent en place le(s) service(s) appropriés pour l'application des dispositions de la présente loi et des autres textes relatifs à la gestion domaniale et foncière, pour l'exercice des compétences qui leurs sont reconnues.

Article 40 : Les administrations de l'Etat organisent leurs services déconcentrés pour l'exécution des compétences qui leur sont dévolues par la loi en tenant compte de la nécessaire complémentarité avec les services décentralisés évoqués à l'article précédent, en même temps que des tâches de contrôle qui leurs sont dévolues.

Section 6 – Dispositions finales

Article 41 : Les droits sur les terrains résultant de l'application des statuts juridiques qui ne sont pas repris dans le présent texte, devront être mis en conformité avec les dispositions de celui-ci et des textes nécessaires à son application.

Article 42 : Des textes réglementaires détermineront les modalités nécessaires pour l'application de la présente loi.

Article 43: La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République.

Elle sera exécutée comme loi de l'Etat malgache.

Pour ampliation conforme Antananarivo le 17 octobre 2005

Antananarivo le 24 octobre 2005

LE SECRETAIRE GENERAL

DU GOUVERNEMENT

Alice RAJAONAH **Marc RAVALOMANANA**

Annexe n° 5 : Loi N°2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière non titrée

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

TANINDRAZANA –FAHAFAHANA- FANDROSOANA

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

LOI N° 2006-031 DU 24 NOVEMBRE 2006
fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée

L'assemblée nationale et le Sénat ont adopté en leur séance plénière respective en date du 11 octobre 2006 et du 18 octobre 2006,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,
Vu la constitution ;
Vu la décision n° 24-HCC/D3 du 22 novembre 2006 de la Haute Cour Constitutionnel

Promulgue la loi dont la teneur suit :

CHAPITRE I
DISPOSITIONS GENERALES

Section 1
Définition

Article premier : Le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée est celui qui s'applique aux terrains qui ne sont ni immatriculés, ni cadastrés, et dont l'occupation est constatée par une procédure définie par la présente loi.

Section 2
Champ d'application

Art. 2. – Le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée est applicable à l'ensemble des terrains, urbains comme ruraux :

- faisant l'objet d'une occupation mais qui ne sont pas encore immatriculés au registre foncier ;
- ne faisant partie ni du domaine public ni du domaine privé de l'Etat ou d'une Collectivité Décentralisée ;
- non situés sur une zone soumise à un statut particulier ;
- appropriés selon les coutumes et les usages du moment et du lieu.

Le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée ne s'applique pas aux terrains qui n'ont jamais fait l'objet ni d'une première occupation ni d'une première appropriation lesquels demeurent rattachés au Domaine privé de l'Etat.

En aucun cas, une Collectivité Décentralisée ne peut faire valoir une quelconque présomption de domanialité sur la propriété foncière privée non titrée.

Section 2
Gestion administrative de la propriété foncière privée non titrée

Art. 3.- La gestion de la propriété foncière privée non titrée est de la compétence de la Collectivité Décentralisée de base.

A cet effet, celle-ci met en place un service administratif spécifique dont la création et les modalités de fonctionnement seront déterminées par décret.

A cette fin, la Collectivité Décentralisée adopte les éléments budgétaires, en recettes et en dépenses, permettant de financer le fonctionnement dudit Service.

A peine de nullité, aucune procédure de reconnaissance de droits d'occupation ne peut être engagée par la Collectivité Décentralisée avant la mise en place du service, en exécution d'un budget délibéré et validé a priori par l'autorité compétente, et la mise en place d'un Plan Local d'Occupation Foncier.

Du plan local d'occupation foncière (PLOF)

Art. 4. - Le plan local d'occupation foncière est un outil d'information cartographique de base :

- délimitant chaque statut de terres avec un identifiant spécifique,
- précisant les parcelles susceptibles de relever de la compétence du service administratif de la Collectivité Décentralisée de base,
- permettant de suivre l'évolution des situations domaniales et foncières des parcelles situées sur le territoire de la Collectivité Décentralisée de base.

La collectivité décentralisée de base, en collaboration avec les Services domaniaux et topographiques déconcentrés territorialement compétents, met en place selon ses moyens, à l'échelle de son territoire, le plan local d'occupation foncière. Sont notamment reportés sur le Plan Local d'Occupation Foncière les parcelles objet d'un droit de propriété foncière titrée, ou relevant du domaine public.

Le Service foncier de la Collectivité Décentralisée tient également un fichier d'information concernant les terrains non titrés conformément aux mentions sus précisées.

Les droits portant sur les parcelles prises en considération dans le Plan Local d'Occupation Foncière, sont ceux qui sont établis selon la législation spécifique propre à chaque catégorie de terrains.

Toutes les opérations ainsi que les mises à jour obligatoires des informations effectuées sur le PLOF sont communiquées réciproquement entre le Service décentralisé de la Collectivité et le Service déconcentré territorialement compétent.

Les informations contenues dans les Plans Locaux d'Occupation Foncière détenus par le Service décentralisé de la Collectivité et le Service déconcentré territorialement compétent doivent être conformes.

CHAPITRE 2
DE LA RECONNAISSANCE DE DROIT DE PROPRIETE SUR LES TERRAINS NON TITRES

Section 1
De la demande de reconnaissance de droit de propriété

Art. 5. – La demande de reconnaissance de droit de propriété sur les terrains non titrés occupés peut être collective, ou individuelle.

Elle est conditionnée à la mise en place préalable d'un Plan Local d'Occupation Foncière selon les modalités fixées à l'article 4 ci-dessus, et au dépôt d'un dossier de demande selon des modalités qui seront déterminées par décret.

Paragraphe 1
Des demandes collectives

Art. 6. – La demande collective peut émaner soit d'une collectivité décentralisée soit d'un groupement d'occupants constitué conformément aux dispositions légales en vigueur.

Art. 7. - Lorsque la demande émane d'une collectivité décentralisée, elle doit être formulée par le responsable de l'exécutif local en application d'une délibération.

Art. 8.- Un groupement d'occupants de nationalité malagasy, régulièrement constituée peut demander à la Collectivité Décentralisée territorialement compétente, la mise en œuvre de la procédure de reconnaissance de la propriété privée non titrée au profit :

a- soit de ses membres ;
b- soit du groupement lui-même ;
c- soit des deux à la fois après délibération conformément à ses statuts.

La demande doit mentionner la description des limites et la détermination approximative de la zone.

Art. 9.-Lorsque la demande émane d'un groupement, elle doit être formulée par le représentant légal de celui-ci ou la personne déléguée à cette fin, dans les conditions prévues par les statuts.

Les membres du groupement peuvent aussi, s'ils le souhaitent et si les conditions légales sont réunies, demander à l'Administration foncière compétente l'établissement de titres fonciers.

Paragraphe 2
Des demandes individuelles

Art. 10. - Lorsque la demande émane d'un individu, celui-ci doit avoir la capacité juridique, être de nationalité malagasy et être détenteur du terrain dans des conditions fixées par l'article 33 de la loi n°2005-019.

Section 2
De la procédure de reconnaissance

Art. 11.– Pour la reconnaissance de droits de propriété sur les terrains non titrés occupés, le service compétent de la Collectivité Décentralisée met en œuvre une procédure répondant aux conditions suivantes :

a) La procédure doit être publique et contradictoire.

A cette fin, des mesures de publicité sont prises pour permettre à toute personne intéressée d'émettre des observations ou de former d'éventuelles oppositions.

Les modalités d'application du présent alinéa seront fixées par décret.

b) Cette procédure est menée par une commission de reconnaissance locale, dont la composition est fixée comme suit :

- Le Chef de l'Exécutif de la Collectivité de base du lieu de la situation des terrains ou son représentant ;
- Le(s) Chef(s) de Fokontany, du lieu de la situation des terrains occupés objet de la reconnaissance ;
- Des Raiaman-dreny du Fokontany choisis sur une liste établie annuellement par le chef Fokontany sur proposition de la population de celui-ci, et publiée sur les placards de la Collectivité Décentralisée ainsi que du ou des Fokontany intéressés.

Les membres de la commission choisissent leur président.

Un agent du Service Administratif concerné de la Collectivité Décentralisée de base assure le secrétariat de la commission

c) Le Chef de l'Exécutif local fixe par décision, la date de la reconnaissance, nomme et convoque les membres de la commission.

La décision, outre sa notification au demandeur, est affichée sur les placards administratifs de la collectivité locale de base jusqu'à la date de la reconnaissance sur le terrain.

La date de la décision est le point de départ de la période de publicité et de recevabilité des oppositions, dont la durée sera fixée par décret.

d) L'opération de reconnaissance, publique et contradictoire, consiste en :

- L'identification de (des) la parcelle(s) objet de la demande de reconnaissance ;
- La constatation des droits d'occupation conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi n° 2005 -019 du 17 octobre 2005.
- La réception des observations et oppositions éventuelles ;
- Le règlement amiable des litiges et oppositions.

A l'issue de l'opération de reconnaissance, sur les lieux, un procès-verbal est dressé et signé avec avis motivé par les membres de la commission, les riverains et les demandeurs après lecture publique devant les assistants.

Art. 12. - Les oppositions peuvent être formulées verbalement lors des opérations de reconnaissance ou par écrit adressées ou déposées au service foncier compétent de la Collectivité de base ou au moment de la reconnaissance.

Les oppositions sont recevables à compter de la date du dépôt de la demande jusqu'à l'expiration d'un délai de 15 jours après la date des opérations de reconnaissance.

Seules seront recevables les oppositions fondées sur une emprise réelle dans les conditions de l'article 33 de la loi précitée.

Les oppositions non tranchées lors de la reconnaissance sont mentionnées au procès-verbal.

Le règlement des oppositions est soumis à la sentence arbitrale préalable du président de l'organe délibérant, assisté de deux conseillers.

La sentence arbitrale est susceptible de recours dans les vingt jours de sa notification devant le Tribunal Civil qui statue en dernier ressort suivant la procédure des référés.

La délivrance du certificat de reconnaissance de droit de propriété privée non titrée est suspendue jusqu'à l'obtention d'une décision définitive.

Section 3
De la délivrance de certificat foncier

Art. 13. - A l'expiration du délai s'il n'y a pas d'opposition, le Service administratif compétent établit le(s) certificat(s) de reconnaissance du droit de propriété privée non titrée portant sur le(s) terrain(s) occupé(s) objet de la demande.

Le certificat foncier est signé par le Chef de l'exécutif de la Collectivité Décentralisée de base.

La remise du certificat foncier ne peut intervenir qu'après paiement des droits et redevances y afférents.

Le Service Administratif compétent met à jour le Plan local d'occupation foncière en y reportant les parcelles ayant fait l'objet de la procédure de reconnaissance de droit.

Section 4
Valeur juridique du certificat foncier

Art. 14. - Les droits de propriété reconnus par le certificat sont opposables aux tiers jusqu'à preuve contraire.

Les litiges et contestation relatifs à ces droits de propriété seront réglés selon les dispositions du chapitre 5 de la présente loi.

Art. 15. - En cas de non concordance entre les mentions portées au certificat foncier et celles des documents du Service Administratif compétent de la Collectivité Décentralisée de base, ces dernières font foi.

Art .16. - En cas de détérioration ou de perte du certificat foncier, il peut être procédé à son remplacement selon les modalités fixées par décret.

CHAPITRE 3
GESTION DE LA PROPRIETE FONCIERE PRIVEE NON TITREE

Art. 17.- Le droit de propriété foncière privée non titrée reconnu par un certificat foncier, permet au détenteur de celui-ci d'exercer tous les actes juridiques portant sur des droits réels et leurs démembrements reconnus par les lois en vigueur.

Le régime juridique de ces droits réels prévu dans la propriété titrée est applicable à ceux de la propriété non titrée, sous réserve de la disposition de la présente loi.

Ces actes doivent être inscrits aux documents du Service Administratif compétent pour être opposables aux tiers.

La procédure en matière de saisie des droits est celle fixée par le Code de Procédure civile concernant les immeubles ni immatriculé ni cadastré.

Les modalités de mise à jour des documents seront fixées par décret.

Lorsque l'acte emporte transfert du droit de propriété foncière privée non titrée, le certificat initial est retiré entre les mains du détenteur, annulé et remplacé par un nouveau certificat au nom du nouveau titulaire du droit.

Art. 18. - La vacance constatée dans l'exercice d'un droit de propriété foncière privée non titrée constitue un motif de déchéance de ce droit entre les mains de son titulaire.

La vacance consiste dans le fait pour la personne qui détient le droit de propriété de ne pas se comporter comme propriétaire pendant une période continue de dix ans sauf motif de force majeure.

La procédure spécifique permettant d'établir la vacance sera déterminée par décret.

Cette déchéance prononcée par le Tribunal Civil du lieu de la situation de l'immeuble a pour effet de mettre en place une curatelle de la gestion de l'immeuble, confiée au Service foncier Déconcentré de l'Etat pour une période maximale de deux ans, à l'expiration de laquelle le tribunal, à défaut de manifestation d'intérêt du propriétaire détenteur du certificat foncier, prononce le transfert du droit de propriété au Domaine privé de l'Etat.

Art. 19.- Toutes inscriptions et modifications effectuées sur les documents du Service Administratif de la Collectivité Décentralisée de base doivent être communiquées aux Services fonciers déconcentrés de l'Etat pour mise en concordance de l'information foncière, selon des modalités qui seront fixées par décret.

Art. 20. - Conformément aux dispositions de l'article 24 de la loi n° 2005 019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres, le titulaire du certificat peut requérir la transformation de celui-ci en titre foncier selon les modalités fixées par décret et conformes aux dispositions sur la propriété foncière titrée.

Art. 21.- La transformation du certificat de reconnaissance de droit de propriété en titre foncier ne peut intervenir qu'après bornage de la parcelle conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, et le cas échéant après règlement définitif du contentieux.

La date du bornage constitue le point de départ du délai d'une durée de 15 jours ouvrables qui doit permettre de purger les oppositions et d'enregistrer les demandes d'inscription.

Les modalités de transformation du certificat foncier en titre foncier seront fixées par décret.

Art. 22.- Après immatriculation de la parcelle et création du titre foncier, la Circonscription domaniale et foncière notifie au Service Administratif compétent de la Collectivité Décentralisée de base, la création du titre, pour mise à jour du Plan Local d'Occupation Foncière et du registre parcellaire.

CHAPITRE 4
SANCTIONS

Art. 23.- Toutes les formalités et procédures prévues aux articles 2 à 14 de la présente loi sont prescrites à peine de nullité.

Cette nullité peut être soulevée par toute personne intéressée ou à l'occasion de l'exercice du contrôle de légalité prévu par la législation relative à la Décentralisation.

CHAPITRE 5
REGLEMENT DES LITIGES ET CONTENTIEUX

Art. 24.- Tout litige relatif à l'application de la présente loi concernant un droit réel immobilier soulevé soit par l'Administration soit par un particulier relève de la compétence exclusive du Tribunal civil.

Art. 25.- Le règlement des litiges ou des oppositions entre particuliers, relatifs à propriété foncière non titrée doit être recherché au préalable par la procédure de conciliation et d'arbitrage légalement applicable au niveau de la Collectivité concernée, avant de pouvoir être soumis au Tribunal compétent.

CHAPITRE 6
DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Art. 26.- Jusqu'à la mise en place des Services Administratifs des Collectivités de base chargés de gérer les propriétés foncières non titrées, les Services déconcentrés de l'Etat, outre leurs compétences de droit commun en matière domaniale et foncière, assurent la gestion des parcelles dans les conditions de la présente loi et de celle relative aux Collectivités Décentralisées de base.

CHAPITRE 7
DISPOSITIONS FINALES

Art. 27. - Les modalités d'application de la présente loi seront fixées par la voie réglementaire.

Art. 28. - La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République. Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Antananarivo le 24 novembre 2006

Marc RAVALOMANANA

Annexe n° 6 : Décret n° 2007-1109 portant application de la Loi n° 2006-031 du 24 Novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée

REPOBLIKAN' I MADAGASIKARA
Tanindrazana – Fahafahana – Fandrosoana

MINISTERE DE L'AGRICULTURE,
DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE

DECRET N°2007-1109
Portant application de la loi n°2006-031 du 24 novembre 2006, fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée.

LE PREMIER MINISTRE, CHEF DU GOUVERNEMENT
Vu la Constitution,
Vu la loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les statuts des terres à Madagascar,
Vu la loi n°2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée,
Vu le décret n°2007-022 du 20 janvier 2007, portant nomination du Premier Ministre, Chef du
Gouvernement,
Vu le décret n°2007-926 du 27 octobre 2007 portant nomination des membres du Gouvernement,
Sur proposition du Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche,
En Conseil de Gouvernement,

DECRETE :

CHAPITRE I

Dispositions générales

Article premier - Le présent décret fixe les modalités d'application de la loi n°2006-031 du 24 novembre 2006 sur la propriété foncière privée non titrée.
Il s'applique à l'ensemble des terrains non titrés ni cadastrés occupés, que ces derniers soient urbains ou ruraux, sous réserve des dispositions des autres textes soumettant certains terrains à des régimes particuliers.

Article 2 - Au sens du présent décret, sont considérés comme terrains urbains, ceux situés dans les périmètres des communes urbaines.

Article 3 - Tel qu'il est prévu à l'article 33 de la loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les statuts des terres à Madagascar, les occupations mentionnées à l'article premier alinéa 2 ci-dessus, susceptibles d'être reconnues comme droit de propriété, se traduisent par une

emprise personnelle ou collective, réelle, évidente et permanente, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain.

CHAPITRE II

Du Guichet Foncier

Article 4 - Conformément à l'article 3 de la loi fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée, est créé par arrêté du Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisée de base auprès de ladite Collectivité, après délibération de l'organe délibérant, le Service administratif spécifique dénommé Guichet Foncier.

Article 5 - Le Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisée de base procède au recrutement et/ou à la nomination des agents du Guichet Foncier dans les conditions de recrutement des agents de la Collectivité décentralisée de base ou Commune.

Article 6 - Les modalités d'ouverture au public du Guichet Foncier sont arrêtées par le Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisée de base dont il relève.
Ces modalités doivent être conformes aux exigences de fonctionnement d'un service public et prévoir la présence continue d'au moins un agent durant les horaires d'ouverture.

Article 7 - Les documents utilisés dans la gestion du Guichet Foncier sont :
- le registre chronologique où sont enregistrées toutes les demandes de reconnaissance de droit et les phases de procédure afférentes à ces demandes jusqu'à la délivrance du certificat foncier. Ce registre, arrêté au jour le jour, est côté et paraphé par le représentant de l'Etat au niveau de la Collectivité décentralisée de base;
- le registre parcellaire où sont enregistrés les certificats fonciers établis et classés par des identifiants spécifiques. Les données juridiques et topographiques relatives à chaque parcelle objet d'un certificat y sont également mentionnées ainsi que toutes les opérations subséquentes. Ce registre est côté et paraphé par le représentant de l'Etat au niveau de la Collectivité décentralisée de base;
- le Plan Local d'Occupation Foncière, ou PLOF, établi sur la base d'un plan cartographique où sont délimités les domaines publics et privés de l'Etat, les propriétés titrées ou cadastrées, les propriétés non titrées occupées ainsi que les terrains à statut spécifique.

Article 8 - Le Guichet Foncier est chargé notamment :
- de l'instruction des demandes, de l'établissement et de la délivrance des certificats fonciers ;
- de l'inscription sur les registres parcellaires des droits réels et charges constitués sur les immeubles après la délivrance du certificat foncier ;
- de la conservation des actes et plans relatifs aux immeubles, objet de certificat foncier, et de la communication au public des renseignements contenus dans leurs archives ;
- de la gestion des biens immobiliers de la Collectivité décentralisée de base ainsi que des dépendances de son domaine public.

Article 9 - La Collectivité décentralisée de base doit inscrire dans son budget le fonctionnement du
Guichet Foncier.
Dans le cas où le Guichet Foncier est mis en place dans le cadre d'un Organisme Public de Coopération Intercommunal (OPCI) ou d'une autre forme d'intercommunalité, chaque Collectivité décentralisée de base membre doit inscrire dans son budget le montant de sa contribution au fonctionnement du Guichet Foncier tel que voté dans le budget de l'OPCI.

Article 10 - Dans les conditions légales en vigueur, les Collectivités décentralisées de base peuvent créer une régie financière spécifique à la gestion des propriétés foncières privées non titrées.
Toute demande de services auprès du Guichet Foncier est justifiée par le paiement de droits et redevances selon un barème fixé par une délibération du Conseil délibérant de la Collectivité décentralisée de base du lieu de situation du terrain et ayant fait l'objet d'un arrêté du Chef de l'Exécutif.

CHAPITRE III

De la demande de reconnaissance de la propriété foncière privée non titrée

Section 1

Demande individuelle

Article 11 - Toute personne physique ou morale, susceptible de se prévaloir des dispositions de la loi n°2006-031 du 24 novembre 2006 pour obtenir la reconnaissance d'un droit de propriété, doit en faire la demande sur un formulaire mis à la disposition du public par le Guichet Foncier ou, le cas échéant, sur papier libre.
La demande est déposée auprès du Guichet Foncier après acquittement des droits et redevances prévus à l'article 10 alinéa 2 du présent décret auprès du trésorier de la Collectivité décentralisée de base.

Article 12 - Cette demande doit contenir :
- l'état civil du demandeur ;
- la référence de la quittance de versement des droits prévus à l'article 10 alinéa 2 ;
- l'indication des éléments de situation de la parcelle, objet de la demande.

Doit être joint à la demande l'extrait du Plan Local d'Occupation Foncière ou un plan croquis permettant la localisation de la parcelle dont la reconnaissance des droits est demandée.
L'enregistrement de la demande au registre chronologique du Guichet Foncier de la Collectivité décentralisée de base confère date certaine à celle-ci.

Section 2

Demande collective

Article 13 - La Collectivité décentralisée, à titre de régularisation des occupations qu'elle a effectuées, peut déposer auprès du Guichet Foncier une demande de reconnaissance de droit de propriété foncière privée non titrée.
Cette demande doit contenir :
- la délibération autorisant la demande et indiquant la parcelle demandée sur un formulaire mis à disposition par le Guichet Foncier de la Collectivité décentralisée de base du lieu de situation de l'immeuble;
- l'extrait du Plan Local d'Occupation Foncière ou un plan croquis permettant la localisation de la parcelle, sur laquelle la reconnaissance des droits est demandée.

Article 14 - Lorsque la demande de dotation formulée par une collectivité décentralisée porte sur un terrain appartenant à l'Etat, la constitution du dossier et son instruction sont régies par les dispositions de la loi sur le domaine privé de l'Etat.
Article 15 - Le groupement d'occupants sur les parcelles situées sur une même zone, et qui peut se prévaloir des dispositions de la loi n°2006-031 du 24 novembre 2006, est celui qui, constitué légalement, rassemble des personnes physiques et/ou morales.
L'occupation du groupement sur les parcelles peut être reconnue comme droit de propriété non titré soit au profit du groupement, soit au profit de ses membres, soit au profit des deux à la fois.

Article 16 - Le groupement doit faire la demande sur un formulaire mis à la disposition du public par le Guichet Foncier.

La demande doit être formulée et signée par le représentant mandaté du groupement sur délibération de l'assemblée générale prise conformément à ses statuts.
La demande est déposée auprès du Guichet Foncier après acquittement des droits prévus à l'article 10 alinéa 2 du présent décret auprès du trésorier de la Collectivité décentralisée de base.

Article 17 - Cette demande doit contenir :
- l'état civil de chacun des membres du groupement bénéficiaire;
- la référence de la quittance de versement des droits;
- l'indication des éléments de situation de la parcelle objet de la demande.

Doivent être joints à la demande :
- une copie certifiée conforme des statuts du groupement et du récépissé de déclaration ;
- une copie de la délibération décidant la demande et désignant la personne mandatée pour représenter le groupement ainsi que les bénéficiaires ;
- un extrait du Plan Local d'Occupation Foncière ou un croquis du périmètre supportant les parcelles du groupement ou les parcelles des membres du groupement objet de la demande de reconnaissance de droit de propriété.

L'enregistrement de la demande au registre chronologique du Guichet Foncier de la Collectivité décentralisée de base confère date certaine à celle-ci.

CHAPITRE IV
De l'instruction de la demande et de la commission de reconnaissance

Section 1
De l'instruction de la demande

Article 18 - Dès réception de la ou des demandes, l'agent du Guichet Foncier soumet à la signature du Chef de l'Exécutif une décision:
- précisant l'identité du ou des demandeurs, le lieu de situation et les limites du ou des terrains objets de la ou des demandes ;
- fixant la date de reconnaissance ;
- nommant et convoquant les membres de la commission de reconnaissance locale ainsi que leurs suppléants ;
- ordonnant la mise en œuvre des modalités de publicité par affichage et autres moyens prévus par la loi ou les textes réglementaires en vigueur, y compris les arrêtés locaux.

Article 19 - Le Guichet Foncier procède aux formalités de publicité de la décision.
Cette publicité doit être effectuée dans les sept jours de la date de la décision. Elle consiste à l'affichage sur les placards administratifs du Guichet Foncier de la Collectivité décentralisée de base et des Fokontany du lieu de situation de la ou des parcelles demandées pendant au moins quinze jours.
Compte tenu des usages et pratiques du lieu, d'autres modalités de publicité peuvent être prises par le Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisée de base.
Un certificat d'affichage attestant l'accomplissement de cette formalité est signé par chacun des responsables des lieux d'affichage.

Article 20 - Les demandes sont traitées dans l'ordre de leur enregistrement au Guichet Foncier de la
Collectivité décentralisée de base.
Toutefois, pour des raisons d'organisation, sur accord du Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisée de base, le Guichet Foncier peut grouper les demandes selon leur localisation et y donner suite selon un ordre différent.

Section 2
De la commission de reconnaissance

Article 21 - La reconnaissance sur le terrain ne peut intervenir qu'après l'expiration des délais prévus à l'alinéa 2 de l'article 19.
La commission de reconnaissance locale est composée :
- du Chef de l'Exécutif de la Collectivité de base du lieu de situation des terrains objets de la ou des demandes de reconnaissance ou son représentant régulièrement désigné ;
- de(s) Chef(s) de Fokontany, du ou des lieux de situation des terrains occupés objet de la ou des demandes de reconnaissance ou de leur représentant régulièrement désigné ;
- de deux Raiamandreny choisis sur une liste établie annuellement par le Chef de Fokontany sur proposition de l'assemblée générale du Fokonolona. La liste est publiée sur les placards de la Collectivité décentralisée de base ainsi que du ou des Fokontany concerné(s).

Article 22 - L'absence de l'un seulement des membres constitue un obstacle au fonctionnement de la commission.
Les membres de la commission choisissent leur Président dès l'ouverture des opérations de reconnaissance sur les terrains.
Un agent du Guichet Foncier de la Collectivité décentralisée de base assure le secrétariat de la commission.
La liste des demandeurs, des voisins et opposants éventuels à convoquer est établie par le Guichet Foncier. La convocation est remise aux intéressés huit jours au moins, avant la date de reconnaissance, par le Chef de Fokontany, contre signature ou apposition de l'empreinte digitale sur la liste établie ci-dessus.
Pour les personnes non résidentes au lieu de situation de l'immeuble, les modalités de convocation sont effectuées soit par voie postale ou à Mairie, soit à Parquet contre accusé de réception ou attestation d'affichage.

CHAPITRE V

De la reconnaissance sur le terrain

Article 23 - Avant les opérations de reconnaissance, les limites de la parcelle, objet de la demande, sont matérialisées.

Article 24 - La reconnaissance sur le terrain se déroule selon les modalités suivantes :
a) L'identification de la parcelle, objet de la demande de reconnaissance, consiste dans la vérification des limites telles que décrites dans la demande et matérialisées sur terrain. Des modifications et rectifications pourront être apportées aux limites pour tenir compte des observations faites sur le terrain, acceptées par la ou les partie(s) concernée(s).
b) La constatation des droits d'occupation consiste dans l'identification de tous les éléments utiles pour en déterminer la consistance notamment les modes d'occupation, la durée de celle-ci, la personne ayant fait la mise en valeur, la nature et l'origine du droit ayant fondé l'occupation. A cette fin, les parties peuvent présenter à la commission tout document justificatif utile, et la commission dispose du pouvoir d'en apprécier la pertinence au fond.

Article 25 - Le procès-verbal de reconnaissance doit nécessairement mentionner :
- les références du dossier de demande : numéro et date d'enregistrement ;
- la date, ainsi que le jour et heure de l'opération de la reconnaissance ;
- le nom et la qualité des membres de la commission lors de l'opération de reconnaissance;
7
- la désignation de la ou des parcelles objet de la reconnaissance : situation, limites, superficie approximative ;
- la personne, la consistance et la durée de l' (des) occupation(s) ;
- la (les) justification(s) de l' (des) occupation(s) ;
- l'avis motivé de la commission sur l'issue de la demande de reconnaissance de droit de propriété non titrée ;
- l'enregistrement de toutes les oppositions et observations éventuelles reçues avant et/ou lors de la reconnaissance ;
- l'avis motivé de la commission sur l'issue des oppositions.

La fiche de présence émargée des personnes ayant assisté à la reconnaissance est versée en annexe du procès verbal.
Après lecture publique de son contenu, le procès verbal est signé par les membres de la commission, du demandeur, des voisins limitrophes et des opposants éventuels.
Le procès verbal peut être consulté auprès du Guichet Foncier pendant une durée de 15 jours après la reconnaissance.

Article 26 - L'avis motivé de la commission tient compte des dispositions de l'article 3 du présent décret pour établir le bien fondé de la demande de reconnaissance de droit de propriété foncière privée non titrée.

CHAPITRE VI
De l'opposition

Article 27 - Si des contestations surviennent concernant la demande de droit de propriété ou sur les opérations de reconnaissance, le Guichet Foncier de la Collectivité décentralisée de base ainsi que la commission de reconnaissance locale sont habilités à recevoir les oppositions.

Article 28 - A partir du jour du dépôt de la demande jusqu'à l'expiration du délai de quinze (15) jours après les opérations de reconnaissance, toute personne intéressée peut intervenir à la procédure :

1° par opposition en cas de contestation sur l'existence ou l'étendue des droits du demandeur et sur les limites de l'immeuble ;
2° par demande d'inscription en cas de prétention élevée à l'exercice d'un droit réel, ou d'une charge susceptible de grever l'immeuble.

Ces oppositions ou demandes d'inscription sont faites soit par lettre missive adressée, ou déposée au bureau du Guichet Foncier, soit par déclaration orale lors de la reconnaissance dont l'enregistrement au registre chronologique constitue accusé de réception.
Les déclarations et les lettres souscrites doivent indiquer les noms, prénoms et domicile des intervenants, ainsi que les motifs de l'intervention et l'énoncé des actes, titres ou pièces sur lesquels elles s'appuient.

Article 29 - Aucune opposition ou demande d'inscription n'est plus recevable après l'expiration du délai de quinze jours prévu après les opérations de reconnaissance.
Par exception et dans l'intérêt des opposants ou demandeurs éventuels d'inscription non présents à Madagascar, ce délai peut être prorogé de un mois par décision du Chef de l'Exécutif de la
Collectivité décentralisée de base à la requête de toute personne apportant la preuve de la non présence. La décision de prorogation du délai est affichée sur les placards du Guichet et notifiée au demandeur.

Article 30 - Seules sont recevables les oppositions fondées sur des modes de détention du sol tel que prévu à l'article 3 du présent décret.

Article 31– Pendant les opérations de reconnaissance locale, la commission peut également enregistrer les oppositions, les demandes d'inscriptions des droits et charges éventuelles sur la parcelle ainsi que les observations formulées par les assistants.
La commission procède sur place au règlement amiable des litiges, oppositions et demandes d'inscription. Elle consigne le résultat de la conciliation dans le procès-verbal de reconnaissance.

Article 32 - Après les opérations de reconnaissance et pendant le délai de recevabilité des oppositions, l'agent du Guichet Foncier notifie sans retard au demandeur toutes les oppositions ou demandes d'inscription reçues.
Le demandeur dispose d'un délai de 7 jours à compter de la date de notification de l'opposition pour :
- soit y acquiescer,
- soit y refuser,
- soit présenter la main levée d'opposition auprès du bureau du Guichet Foncier qui l'annote au registre de demande avec l'émargement du demandeur ou son mandataire.

Article 33 - En cas d'échec de la conciliation lors des opérations de reconnaissance, ou de refus de mainlevée d'opposition, ou d'acquiescement, et à l'expiration du délai prévu à l'article précédent, l'agent du Guichet Foncier transmet le dossier pour arbitrage au Président de l'organe délibérant de la Collectivité décentralisée de base conformément aux dispositions de l'article 12 alinéa 5 de la loi sur la propriété foncière privée non titrée.
Le Président de l'organe délibérant, assisté de deux Conseillers, prononce la sentence arbitrale.
Celle-ci est susceptible de recours dans les vingt jours de sa notification devant le Tribunal civil qui statue en dernier ressort suivant la procédure des référés

CHAPITRE VII
Du rejet de demande

Article 34 - Toute demande faite n'ayant pas satisfait aux prescriptions des articles 2 à 10 de la loi sur la propriété foncière privée non titrée est rejetée en totalité ou en partie par décision du Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisée de base, sur proposition du Guichet Foncier et après avis de la commission de reconnaissance locale, sans restitution des sommes déjà versées à quelque titre que ce soit. Le demandeur en est avisé.
Article 35 - En cas d'opposition reconnue fondée partiellement, la partie objet de l'opposition est distraite de la demande.
En cas d'opposition reconnue fondée totalement, le Chef de l'Exécutif de la Collectivité de base notifie le demandeur, par lettre, du classement de sa demande.

CHAPITRE VIII
De l'établissement du certificat foncier

Article 36 - A l'expiration du délai d'opposition et en cas d'absence d'opposition, après avoir vérifié la régularité du procès-verbal de la commission, constaté l'accomplissement de toutes les prescriptions destinées à assurer la publicité de la procédure, l'agent du Guichet Foncier établit le certificat foncier conformément à l'avis favorable de la commission de reconnaissance locale.
En cas d'opposition, le certificat foncier ne peut être établi que soit après mainlevée de l'opposition par l'opposant ou acquiescement de l'opposition partielle par le demandeur, soit après décision définitive concernant le règlement de cette opposition.

Article 37 - Le certificat foncier doit nécessairement comporter les indications suivantes :
- un numéro unique d'ordre du certificat ;
- les identifiants de la parcelle : situation, limites, superficie;
- l'état civil du ou des propriétaire(s) reconnu(s) ;
- les droits et charges grevant la parcelle;
- un extrait du Plan Local d'Occupation Foncière où figure la parcelle reconnue ou, le cas échéant, un plan croquis.

Le responsable du Guichet Foncier soumet le registre parcellaire et le projet de certificat à la signature du Chef de l'exécutif de la Collectivité décentralisée de base.
Un seul certificat est établi pour une seule parcelle quel que soit le nombre de propriétaires.
Le Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisée de base, après vérification de la régularité de la procédure et du paiement des sommes dues, signe le registre parcellaire et le certificat foncier.

Article 38 - Le certificat est délivré au(x) propriétaire(s).
Après délivrance du certificat, le Guichet Foncier procède à la mise à jour :
- du registre chronologique de demande pour y inscrire la clôture de la procédure de la reconnaissance de droit de propriété, l'établissement et la délivrance du certificat;
- du Plan Local d'Occupation Foncière en y reportant les parcelles identifiées par un numéro spécifique et unique.

Ces informations doivent être communiquées aux Services Fonciers déconcentrés, selon des modalités fixées entre ceux-ci et le Guichet Foncier de la Collectivité décentralisée de base concernée.

CHAPITRE IX
De la gestion du certificat foncier

Section 1
De la vacance

Article 39 - Toute personne intéressée ou l'Etat peut demander auprès du Tribunal civil compétent la déchéance du droit du propriétaire inscrit sur le certificat foncier en cas de vacance sur la propriété pendant une période continue de dix ans.

Article 40 - Le Tribunal civil constate la vacance par tous moyens utiles dont en particulier des enquêtes avec descente sur les lieux Le Tribunal civil prononçant la déchéance désigne le représentant du Service foncier déconcentré territorialement compétent comme curateur de l'immeuble, objet de la demande, pour une période maximale de deux ans.
A l'expiration de cette période, le Tribunal, à défaut de manifestation d'intérêt du propriétaire inscrit au certificat foncier, prononce le transfert du droit de propriété à l'Etat sur requête du curateur.

Article 41 - L'immeuble ainsi transféré accroît au domaine privé de l'Etat. Le Guichet foncier doit procéder à la mise à jour du registre parcellaire et du Plan Local d'Occupation Foncière.
La cession ultérieure de l'immeuble s'effectuera sous réserve du droit de préemption qui peut être reconnu à l'occupant demandeur de déchéance.

Section 2
De l'admission des preuves contraires

Article 42 - Sont admises comme preuves contraires :
- toutes occupations antérieures au dépôt de la demande et conformes aux dispositions de l'article 3 du présent décret ;
- tout acte prouvant un droit de propriété préétabli.

Section 3
Inscription des actes juridiques portant sur les parcelles, objet de droits constatés

Article 43 – Conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée, tout droit réel immobilier ou charge portant sur les parcelles, objet de certificat foncier, doit être inscrit sur le registre parcellaire et sur le certificat foncier pour être opposable aux tiers.
L'inscription est faite sur demande écrite du détenteur du droit de propriété.

Section 4
Les actes déposés au Guichet Foncier

Article 44 – Sont joints à la demande les actes, pièces justificatives du droit à inscrire, notamment :
a- les actes sous seing privés signés par les parties, en présence d'au moins deux témoins, présentés en originaux revêtus de la mention de la légalisation de signature. Les signatures

sont obligatoires et ne peuvent être remplacées ni par un signe ni par des empreintes digitales ; ou
b- l'acte authentifié rédigé ou transcrit à la demande des parties sur un registre spécial par un Officier public authentificateur d'actes; ou
c- l'acte authentique déposé auprès d'un notaire ou autre autorité publique compétente dans les formes prescrites par la loi. ; ou
d- la décision judiciaire définitive.
Les actes b et c sont présentés sous forme de copies certifiées conformes ou d'expéditions.
La décision judiciaire définitive est présentée sous forme de grosse.

Section 5
Vérification et admission des demandes d'inscription
Article 45 - Avant de procéder à l'inscription, l'agent du Guichet Foncier vérifie les pièces déposées et s'assure de :
1. l'identité des parties;
2. leur capacité;
3. l'inscription au registre parcellaire du droit du demandeur;
4. la disponibilité de l'immeuble;
5. la régularité de l'acte sur le plan formel.
Si l'identité de la personne inscrite au certificat foncier n'est pas conforme à celle de la personne intervenant dans les actes présentés, il est procédé à son identification par ordonnance sur requête.
Et si l'identité de la personne inscrite au certificat foncier est conforme à celle mentionnée dans les actes présentés, le Maire établit l'identité de la personne par un certificat d'individualité.

Article 46 - La capacité des parties est établie :
1. par les déclarations écrites dans les actes selon les règles de droit commun ;
2. par la production de justifications de pièces relatives aux autorisations légales nécessaires dans certains cas déterminés.

Article 47 - L'immeuble est considéré comme disponible s'il n'est mentionné dans le certificat foncier aucune inscription de nature à le mettre, d'une manière absolue ou relative, temporairement ou définitivement, hors commerce.

Article 48 - En cas d'inobservation des dispositions des articles 43 à 47 ci-dessus, l'agent du Guichet
Foncier rejette la demande. Il restitue aux requérants les pièces déposées revêtues d'un visa daté et signé, accompagné de la formule : *« non inscrit en l'état ».* Il y joint une note écrite par laquelle il fait connaître les motifs de son rejet et en conserve une copie.

Article 49 - Après vérification de la régularité des actes, et présentation du reçu de paiement des frais et droits, le Guichet Foncier de la Collectivité décentralisée de base procède à l'inscription des droits sur le registre parcellaire et sur le certificat foncier.
Tous les actes et écrits déposés sont inscrits à la Conservation du Guichet Foncier et conservés dans le dossier de la parcelle.
Des copies certifiées conformes soit d'une attestation de propriété concernant une parcelle objet d'un certificat foncier, soit un extrait du Plan Local d'Occupation Foncière peuvent être délivrées, à toute demande, par l'agent du Guichet Foncier, soit aux propriétaires, soit aux

tiers justifiant d'un intérêt, sur autorisation du Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisée de base.

Article 50 - En outre**,** lorsque l'inscription constitue un transfert de la totalité des droits, le certificat initial doit être remis au Guichet Foncier qui l'annule, et le remplace par un nouveau certificat avec le même numéro, établi au nom du nouveau détenteur du droit.
Lorsque l'inscription porte sur un transfert partiel, après vérification des actes et après une délimitation de la nouvelle parcelle sur le Plan Local d'Occupation Foncière et éventuellement sur le terrain, le Guichet Foncier :
- établit un certificat qui garde le numéro initial pour le même propriétaire de la partie restante ; et
- établit un nouveau certificat pour la partie morcelée avec attribution d'un nouveau numéro pour le nouveau propriétaire.
Dans les deux cas, les certificats nouvellement établis portent mention des nouvelles limites respectives des parcelles, et de nouveaux extraits du Plan Local d'Occupation Foncière sont mis à jour.
La fusion ne peut se faire que pour des parcelles contiguës et de même statut.

Section 6
De la détérioration et de la Perte du certificat

Article 51 - En cas de détérioration ou de perte de son certificat, le propriétaire inscrit peut demander par écrit au Guichet Foncier son remplacement.
A cette fin, il restitue le certificat détérioré, ou remet l'acte déclarant la perte audit Service qui, après vérification des inscriptions au registre parcellaire, procède à l'établissement du certificat de remplacement portant le même numéro.
L'ancien certificat détérioré, revêtu de la mention d'annulation, est conservé dans le dossier parcellaire y afférent. La signature du Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisée de base apposée sur le certificat emporte, de droit, nullité du certificat perdu.

Le Service délivre un nouveau certificat au propriétaire sur présentation du reçu de paiement des frais et droits prévus par le barème arrêté par la Collectivité décentralisée de base pour ce cas. Le remplacement du certificat et l'annulation du précédent sont inscrits sur le registre parcellaire.

CHAPITRE X
Transformation du certificat foncier en titre foncier

Article 52 - Tout détenteur du certificat foncier peut requérir la transformation de celui-ci en titre foncier d'immatriculation.
La demande de transformation, signée par le détenteur du droit de propriété inscrit, et accompagnée du certificat foncier, est déposée auprès du Guichet Foncier de la Collectivité décentralisée de base.
Le Guichet Foncier de la Collectivité décentralisée de base procède en ses bureaux pendant quinze jours à l'affichage de la demande, lequel devra préciser que les oppositions relatives à la demande de transformation sont recevables auprès du Guichet Foncier.

Article 53 - Les oppositions, à l'exception de celles déjà vidées lors de l'instruction de la demande de délivrance de certificat foncier, sont recevables à partir de la date du dépôt de la demande de transformation jusqu'à un délai de quinze jours à compter de la date de bornage.

Article 54 - Les oppositions formulées par écrit et déposées au Guichet Foncier sont consignées au registre parcellaire.
Elles doivent indiquer les noms, prénoms et domicile des opposants, ainsi que les motifs de l'intervention et la nature des actes, titres ou pièces sur lesquels l'intervention s'appuie.

Article 55 - Le Guichet Foncier transmet le dossier à un géomètre assermenté commis par le demandeur pour bornage prévu à l'article 21 de la loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006 sur la propriété foncière privée non titrée.
Le dossier de demande de transformation contenant les oppositions relatives notamment aux limites de la parcelle et à la qualité des opposants ou des ayants droits éventuels, reçu dans les délais, est transmis par le Guichet Foncier avec une note explicative au Tribunal civil compétent pour décision selon les dispositions de l'article 12 alinéa 6 de la loi citée ci-dessus.

Article 56 - En cas d'absence d'opposition, le dossier composé :
a- de la demande écrite signée par le ou un des détenteurs du droit de propriété inscrit sur le certificat foncier ou les ayants droits;
b- du certificat foncier;
c- du plan et du procès verbal de bornage de la parcelle ;
d- du certificat de non opposition délivré par le Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisée de base, est transmis au Service foncier déconcentré de l'Etat compétent pour établissement du titre foncier d'immatriculation.

Article 57 - En cas d'opposition, il est adjoint au dossier ci-dessus la décision judiciaire définitive ordonnant l'établissement du titre foncier d'immatriculation.
Après transformation du certificat foncier en titre foncier, le Service Foncier déconcentré de l'Etat transmet les informations y afférentes au Guichet Foncier pour mise à jour des registres et documents correspondant à la parcelle, objet du certificat foncier transformé pour être conservées dans les archives du Guichet Foncier.

CHAPITRE XI
Responsabilité du Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisée de base

Article 58 – Le Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisée de base est responsable du bon déroulement de l'instruction des demandes de reconnaissance de droit de propriété sur les parcelles non titrées, ainsi que de la gestion du certificat foncier.
Il est également responsable des agissements des agents du Guichet Foncier pendant l'exercice de leurs fonctions.
Le Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisée de base représente le Guichet Foncier devant les juridictions compétentes.

CHAPITRE XII
DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 59 – En application de l'article 26 de la loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006, le Service

Foncier déconcentré procède à la classification des dossiers de demande d'acquisition des terrains sous l'égide de la loi n° 60-004 du 15 février 1960, en instance en leurs bureaux aux fins de distinguer les dossiers relevant de la compétence du Guichet Foncier.
Le Service Foncier déconcentré instruit les dossiers de demande concernant les propriétés foncières privées non titrées selon la procédure de délivrance de certificat foncier et selon un Plan
Local d'Occupation Foncière confectionné préalablement à partir du plan de repérage à sa disposition.
Le Chef de l'Exécutif de la Collectivité décentralisée de base signe le certificat foncier établi parle Service déconcentré.

Article 60 - Le Ministre auprès de la Présidence chargé de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, le Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, le Ministre des Finances et du Budget, le Ministre de l'Intérieur et de la Reforme Administrative, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal Officiel de la République.

Fait à Antananarivo, le 18 décembre 2007
Par le Premier Ministre, Charles RABEMANANJARA
Chef du Gouvernement
Le Ministre auprès de la Présidence Le Ministre de l'Agriculture,
Chargé de la Décentralisation et de l'Elevage et de la Pêche
L'Aménagement du Territoire
Yvan RANDRIASANDRATRINIONY Marius RATOLOJANAHARY
Le Ministre des Finances et du Budget Le Ministre de l'Intérieur et de la Reforme Administrative
Haja Nirina RAZAFINJATOVO Charles RABEMANANJARA

Annexe n°7: Extrait de la Loi n° 2007-036 du 14 Janvier 2008 sur les investissements à Madagascar(J.O. n° 3 178 du 3 avril 2008, p.2951-2960)

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GENERALES

Article premier. - Définitions
Au sens de la présente loi, en entend par :
1° « Investissement » : Ensemble des ressources financières, y compris entre autres les apports en capital, les avances en compte courant et les emprunts affectés à la réalisation d'un projet économique, qu'il soit infrastructurel, commercial, artisanal, de services, agricole, touristique ou industriel, ainsi que les produits réalisés par l'investissement de ces ressources et affectés à la réalisation d'un projet économique.
2° « Investisseurs » : Toute personne physique ou morale qui contribue en tout ou partie à l'investissement tel que défini ci-dessus.
Art. 2. - Liberté d'investissement
Toute personne physique ou morale, Malgache ou étrangère, est libre d'investir et de s'installer sur le territoire national, dans le respect des lois et règlements en vigueur, sous réserve des dispositions applicables à certains secteurs d'activités qui font l'objet d'une réglementation spécifique. Il s'agit notamment des activités bancaires, d'assurance, minières, pétrolières, de télécommunication, médicale, paramédicale ou pharmaceutique.
Art. 3. - Egalité de Traitement
Les investisseurs étrangers reçoivent le même traitement que celui des investisseurs de nationalité malgache. Ils peuvent librement détenir jusqu'à 100% des parts sociales ou actions de la société dans laquelle ils exercent leurs activités sous réserve des dispositions applicables aux secteurs d'activités qui font l'objet d'une réglementation spécifique tel que ceux énumérés à l'article 2 ci-dessus.
Les dispositions du présent article ainsi que celles de l'article 2 ci-dessus ne portent pas préjudice aux droits et avantages plus étendus auxquels l'investisseur peut prétendre en vertu des accords ou traités conclus entre la République de Madagascar et d'autres pays partenaires.
Art. 4. - Protection des droits de propriété
L'Etat garantit le respect des droits de propriété individuelle ou collective.
L'investisseur est notamment garanti contre toute mesure de nationalisation, d'expropriation ou de réquisition, sauf pour cause d'utilité publique légalement prévue. Le cas échéant, l'investisseur bénéficiera d'une juste et préalable indemnisation conformément aux lois et règlements applicables en la matière.

CHAPITRE II ECONOMIC DEVELOPMENT BOARD OF MADAGASCAR

Article 8 - Généralités

Pour la mise en œuvre effective de la présente loi, et pour assurer l'instauration et le maintien d'un environnement des investissements favorable à Madagascar, une structure dénommée Economic Development Board of Madagascar (EDBM) a été mise en place.

L'EDBM est chargé de promouvoir, de faciliter et d'accélérer l'approbation de tous les projets d'investissements.

Il reçoit, traite et délivre les différentes pièces administratives nécessaires aux investissements.

A ce titre, il est chargé d'assister les investisseurs dans leurs démarches, de recenser et d'étudier les procédures administratives auxquelles sont assujetties les entreprises et de proposer toute modification visant à l'abrogation, la simplification et/ou la rationalisation de ces procédures.

L'EDBM pourra se voir confier différentes missions et activités destinées à accompagner les investissements.

L'EDBM est un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC) soumis aux règles du Plan Comptable Général (PCG) en vigueur.

Au sein de l'EDBM, sont représentés selon une logique de « Guichet unique » les différents ministères et collectivités publiques appelés à accorder les visas, permis, licences et autorisations mentionnés à l'article 9.

Ces visas, permis, licences et autorisations demeurent accordés et signés par les Ministres concernés ou leurs délégués ou par toute autre autorité administrative compétente.

Article 9 - Attributions

1 - Facilitation et accélération des procédures administratives nécessaires à la réalisation d'investissement et à la création d'entreprises :

L'EDBM, à l'exception de tout autre service de l'Etat et des collectivités publiques, reçoit les demandes relatives à des projets d'investissement et veille à ce que les représentants des différentes administrations qu'il regroupe procèdent à leur instruction et y réservent les suites voulues dans les meilleures conditions de délai et de transparence.

Doivent notamment être reçues et instruites au sein de l'EDBM les demandes relatives à :

- la délivrance des visas d'entrée et de séjour prorogeables et transformables en visas long séjour, conformément aux dispositions de l'article 15 de la présente loi ;
- la délivrance des visas Professionnels, conformément aux dispositions de l'article 15 de la présente loi ;
- la délivrance des Attestations des Entreprises du régime de zone Franche, conformément aux dispositions de la loi sur les zones et entreprises franches à Madagascar;
- la délivrance des « Autorisations d'Acquisitions Foncières », conformément aux dispositions de l'article 19 de la présente loi ;
- l'immatriculation, les inscriptions modificatives et la radiation des sociétés au Registre du Commerce et des Sociétés ;
- l'attribution des identifiants fiscaux et statistiques ;
- la délivrance des licences, permis et autorisations requises par la réglementation relative à l'exercice d'une activité touristique ;

- la délivrance des permis de construire et autorisations d'ouverture d'établissement lorsque ces autorisations sont requises par une réglementation particulière ;
- l'EDBM reçoit les déclarations de cessation d'activité des entreprises. Il reçoit également les décisions de retrait d'autorisation, visa ou permis, et procède à leur notification aux entreprises et investisseurs concernés, avec toutes les conséquences de droit en découlant.

Par exception aux dispositions du présent paragraphe, la création de sociétés civiles ou commerciales, lorsqu'elle ne nécessite aucune formalité autre que l'immatriculation et la délivrance des identifiants fiscaux et statistiques, peut être réalisée auprès des services territorialement compétents à raison du siège social.

2 - Amélioration du cadre juridique et fiscal des investissements

En outre, l'EDBM pourra émettre un avis préalable sur tout projet législatif ou réglementaire susceptible d'entraîner une modification du climat des investissements à Madagascar, et ce compris les dispositions de nature fiscale et/ou douanière et les dispositions de la présente loi ou de ses textes d'application. L'EDBM peut également prendre l'initiative de proposer aux autorités compétentes de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires.

L'EDBM participera également à la négociation de nouveaux traités concernant la protection des investissements, des traités de libre-échange ainsi que des conventions destinées à éviter la double imposition, en étroite relation avec les ministères concernés.

3 - Résolution des conflits

L'EDBM pourra intervenir en tant que médiateur dans le règlement des litiges opposant les entreprises ou opposant les entreprises à l'administration, selon une procédure de médiation qu'il établira.

Article 10 - Délai

Sauf délai spécifique mentionné à la présente loi et sans préjudice des délais plus courts prévus, le cas échéant, par des textes spéciaux, l'EDBM veille à ce que les autorisations, visas, permis et attestations qui relèvent de sa compétence soient délivrés, dans un délai de vingt (20) jours calendaires à compter de la réception des dossiers complets de demande, ou qu'une réponse négative soit notifiée dans le même délai. A défaut, l'autorisation, le visa, le permis ou l'attestation sont réputés accordés, sans préjudice des sanctions encourues par l'agent responsable de la délivrance.

Dans ce cas, le demandeur initial peut saisir l'EDBM aux fins de délivrance d'un document attestant du dépôt de la demande initiale et de l'absence de réponse donnée dans le délai de 20 jours, et rappelant les dispositions du présent article, dont il résulte que la décision sollicitée est réputée accordée. L'EDBM est, dans un délai de dix (10) jours suivant la demande qui lui en a été faite, tenu de délivrer ce document, lequel sera opposable à toutes les administrations publiques ainsi qu'aux tiers et tiendra lieu de titre délivré par l'administration compétente, aussi longtemps que celle-ci n'aura pas délivré l'autorisation, le visa, le permis ou l'attestation sollicités.

Article 11 - Renforcement de la transparence des entreprises

L'EDBM apporte son appui à la transparence des entreprises telle qu'organisée par le Registre du commerce et des sociétés en application des articles 5.1 à 6.3 du Code de commerce.

A cette fin, l'EDBM est chargé de recevoir la part de ressources générées par les déclarations souscrites par les entreprises immatriculées ou par la publication des droits

détenus par les tiers sur les biens de l'entreprise, tels que nantissements, privilèges, contrats de crédit-bail et clauses de réserve de propriété, et perçue par les registres locaux à titre de redevance devant être affectée aux moyens d'exploitation et aux amortissements nécessaires. L'EDBM reçoit également les redevances provenant de la consultation individuelle de la base de données du Registre national du commerce et des sociétés, ainsi que de la commercialisation d'ensembles ou de sous-ensembles des données nationales.

L'EDBM a en concertation avec les services compétents du Ministère de la Justice, la responsabilité de décider de l'affectation de ces ressources à la maintenance et aux évolutions du système d'information, ainsi qu'au remplacement des matériels et à la fourniture de consommables pour les sites informatisés.

L'EDBM peut pour ses propres besoins et ceux des investisseurs, consulter directement la base de données du Registre national du commerce et des sociétés. Le greffier affecté auprès de l'EDBM est habilité à délivrer les certificats, copies ou extraits des inscriptions portées au registre, conformément à la réglementation en vigueur, et ce, quel que soit le lieu d'immatriculation de l'entreprise concernée.

L'EDBM pourra faire toute proposition concernant les améliorations à apporter au système, ainsi que sur les modifications à apporter au montant des redevances dues au registre du commerce et des sociétés.

Un décret pris en Conseil du Gouvernement précisera les modalités d'application du présent article.

CHAPITRE V ACCES A L'IMMOBILIER D'ENTREPRISE

Article 18 - Accès des investisseurs étrangers à la propriété immobilière

a- Les sociétés de droit malgache dont la gestion est placée sous le contrôle d'étrangers ou d'organismes dépendant eux-mêmes d'étrangers au sens de l'art 22 modifié de l'ordonnance 62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé sont autorisées à acquérir des biens immobiliers sous réserve de remplir les deux conditions cumulatives suivantes :

- les sociétés doivent avoir obtenu auprès de l'EDBM, préalablement à la conclusion finale de tout acte translatif de propriété immobilière, une autorisation dite « Autorisation d'acquisition foncière » laquelle sera délivrée dans les conditions fixées à l'article 19 ci-après ;

- les biens immobiliers doivent être affectés exclusivement et de façon continue à l'exercice d'une activité commerciale, notamment industrielle, touristique ou de service, ou d'une activité agricole ou halieutique. L'activité commerciale ne peut consister dans l'acquisition de l'immeuble en vue de sa revente, en l'état ou après réalisation d'aménagements ou de constructions.

b- Les personnes physiques ou morales étrangères ne peuvent accéder directement à la propriété foncière. Toutefois, elles peuvent librement et sans autorisation préalable contracter un bail emphytéotique, d'une durée maximale de quatre-vingt-dix-neuf ans, renouvelable.

Article 19 - Autorisation d'acquisition foncière

1) L'autorisation d'acquisition foncière est délivrée au niveau de l'EDBM agissant pour le compte du Ministère chargé des Domaines, sur demande de l'investisseur, lequel, à cette fin, dépose un dossier auprès de l'EDBM contenant les pièces suivantes :

- demande écrite présentée sur un formulaire imprimé remis par l'EDBM ;
- présentation de l'activité projetée et des motifs justifiant l'acquisition de l'immeuble destiné à son exercice ;
- certificat de situation juridique de l'immeuble dont l'acquisition est envisagée si l'immeuble est déjà immatriculé ou cadastré;

- et toutes autres pièces requises, selon les cas, par l'administration en charge des Domaines, au soutien d'une demande d'acquisition d'un immeuble.

L'EDBM remet au requérant un récépissé de dépôt du dossier.

2) Ladite autorisation ne constitue en aucun cas un titre de propriété sur l'immeuble qui en est l'objet, mais seulement le document permettant aux parties de procéder aux formalités légalement prévues pour la cession d'un immeuble.

3) Le bien immobilier acquis sur Autorisation d'acquisition foncière peut librement être cédé, ou transféré, à l'exception des cessions ou transferts au bénéfice de personnes étrangères.

Le bien peut également être cédé à des sociétés de droit malgache dont la gestion est placée sous le contrôle d'étrangers ou d'organismes dépendants eux-mêmes d'étrangers, sous réserve de l'obtention d'une Autorisation d'acquisition foncière délivrée conformément aux dispositions de l'article 17 ci-dessus et du présent article.

Article 20 - Retrait de l'autorisation d'acquisition foncière

L'autorisation d'acquisition foncière peut être retirée dans les cas suivants :

- non-respect des conditions fixées pour l'obtention de l'autorisation foncière, et notamment, la modification, sans autorisation préalable, des conditions d'utilisation du terrain pour d'autres fins que celles du projet d'investissement ;
- absence de réalisation du projet d'investissement, dans un délai de six mois à compter de l'émission du titre de propriété. Au sens du présent paragraphe, la réalisation du projet d'investissement s'entend , selon les cas, du démarrage effectif de l'activité, de l'engagement des travaux de construction ou d'aménagement prévus, ou de l'accomplissement des procédures administratives, financières ou commerciales nécessaires au lancement de l'activité.

Préalablement au retrait d'autorisation d'acquisition foncière, l'investisseur doit avoir été mis en mesure de présenter ses observations écrites ; Au vu des observations fournies, un délai de régularisation n'excédant pas trois (3) mois pourra être accordé.

Le retrait de l'autorisation d'acquisition foncière est constaté par arrêté motivé du ministre chargé des Domaines, sur la demande de l'EDBM ou de toute personne justifiant d'un intérêt à cette fin. L'arrêté doit mentionner les éléments établissant le non-respect par l'investisseur des conditions à la délivrance de l'autorisation ou des obligations mises à sa charge.

Le retrait de l'autorisation d'acquisition foncière emporte de plein droit annulation du droit de propriété et transfert de l'immeuble et des aménagements dont il a bénéficié au domaine privé de l'Etat, sans indemnisation d'aucune sorte. Les installations, équipements industriels, machines demeurent toutefois la propriété de l'investisseur qui est tenu, sauf accord contraire, de les récupérer. Il en est de même des biens appartenant à des tiers, et notamment à des institutions de crédit-bail.

CHAPITRE VI REGLEMENT DES LITIGES

Article 21 - Règlement des Litiges

Les différends entre investisseurs nationaux et l'Etat relatifs à l'interprétation ou à l'application de la présente loi sont soumis aux juridictions compétentes malgaches, à moins que les parties n'aient convenu ou ne conviennent de recourir à un autre mode de règlement des différends.

Les différends entre investisseurs étrangers et l'Etat relatifs à l'interprétation ou à l'application de la présente loi sont réglés conformément à une procédure juridictionnelle ou d'arbitrage découlant :

 des accords et traités relatifs à la protection des investissements conclus entre l'Etat malgache et l'Etat dont l'investisseur étranger concerné est ressortissant ; ou à défaut,

 de la Convention internationale pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats ratifiée par la loi n° 66-011 du 5 juillet 1966.

Toutefois, s'il est demandeur à la procédure, l'investisseur étranger peut, en lieu et place de la procédure d'arbitrage susvisée, librement choisir de soumettre aux juridictions compétentes malgaches le différend qui l'oppose à l'Etat.

CHAPITRE VII DISPOSITIONS FINALES

Article 22 - Dispositions diverses

Sont abrogées :

- Les articles 2 à 6 de la loi n°96-015 du 13 Août 1996 portant abrogation de la loi n°89-026 du 29 décembre 1989 relative au Code des investissements et fixant les garanties générales des investissements à Madagascar ainsi que les textes d'application y afférents ;
- Les articles 11, 11 bis et 11 ter de la loi n°62-006 du 6 juin 1962 modifiée, fixant l'organisation et le contrôle de l'immigration ;
- Les articles 10, 11 et 16 de la loi n°2004-052 du 28 janvier 2005 sur le crédit bail ; ainsi que toutes dispositions contraires à la présente loi.

Sont rétablis : les articles 18 et 19 du décret n°99-717 du 8 septembre 1999 sur la publicité du crédit mobilier dans leur rédaction antérieure à la loi n°2004-052 sus visée.

Article 23 - Des textes réglementaires détermineront les modalités d'application nécessaires à l'application de la présente loi.

Article 24 - La présente loi entrera en vigueur après sa promulgation par le Président de la République et dès sa publication par radio diffusée ou télévisée ou affichage ou toute autre mode de publication, indépendamment de son insertion au *Journal officiel* de la République. Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Antananarivo, le 14 janvier 2008
Le Président de la République
Marc RAVALOMANANA

Annexe n°8 : La loi 2008 – 013 sur le domaine public

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana –Fahafahana- Fandrosoana

Loi sur le domaine public
Présenté au nom de Monsieur le PREMIER MINISTRE,
CHEF DU GOUVERNEMENT
Par LE MINISTRE DE LA REFORME FONCIERE,
DES DOMAINES ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

EXPOSE DES MOTIFS

L'annulation du principe de la présomption de domanialité ainsi que la mise en place de la propriété foncière privée non titrée par la loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres à Madagascar impliquent une révision de l'ordonnance réglementant le domaine public.
Ont de ce fait été retirées du présent projet de loi les dispositions contraires à celles de la loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres à Madagascar. Il s'agit essentiellement de travaux de toilettage de la rédaction, les principales dispositions de la loi n° 60-099 du 21 septembre 1960 sur le domaine public n'ont pas été modifiées.
Cependant sur le point particulier relatif à la gestion de la bande de terre jouxtant le rivage de la mer, appelée zone des pas géométriques, il est apparu opportun d'en simplifier le régime juridique pour régler les difficultés constatées dans la gestion de celle-ci.
L'existence du domaine public littoral de l'Etat y est reconfirmée sous la forme d'une servitude publique de passage de 25 mètres de largeur le long du rivage de la mer, laquelle entraîne l'indisponibilité des terrains situés à l'intérieur de cette bande.
Les dispositions réglementaires de la loi permettront de clarifier les modalités d'utilisation de cette zone et d'en renforcer sa protection.

Tel est l'objet de la présente loi.

Marius RATOLOJANAHARY

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

Tanindrazana –Fahafahana- Fandrosoana

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Sur le domaine public

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté en leur séance respective en date du …… et du ……..

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

Vu la Constitution,

Vu la décision n° HCC/D du …….,

Promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE I

DEFINITION, CONSISTANCE ET CONDITION JURIDIQUE DU DOMAINE PUBLIC

CHAPITRE 1

DEFINITION

Article premier - Le domaine public immobilier de l'Etat et des collectivités décentralisées, comprend l'ensemble des biens immeubles qui, soit par leur nature, soit par suite de la destination qu'ils ont reçue de l'autorité, servent à l'usage, à la jouissance ou à la protection de tous et qui ne peuvent devenir, en demeurant ce qu'ils sont, propriété privée.

CHAPITRE 2

CONSISTANCE ET REGIME JURIDIQUE

Section 1

Consistance du domaine public

Art. 2 - Le domaine public se subdivise en trois fractions principales, caractérisées par l'origine des biens qui les composent :

1- le domaine public naturel essentiellement immobilier, dont l'assiette et la destination sont l'œuvre de la nature ;

2- le domaine public artificiel, tantôt immobilier, tantôt mobilier, dont l'établissement est le fait du travail et de la volonté de l'homme ;

3- le domaine public réglementaire résultant d'une procédure spécifique de classement.

Art. 3 - Font partie du domaine public les biens ci-après, sans que cette énumération soit limitative :

a) Domaine public naturel :

1) La mer territoriale qui s'étend vers le large jusqu'à 12 milles marins à partir de la ligne de base tel que définie par le Code maritime ainsi que les golfes, baies ou détroits enclavés dans les terres ;

2) Le rivage de la mer jusqu'à la limite des plus hautes marées périodiques et régulières ;

3) Une bande littorale d'une largeur de 25 mètres à partir de la limite ci-dessus ;

4) Les étangs salés et les marais salants en communication directe et naturelle avec la mer, les chenaux et étiers, ainsi que les lagunes ;

5) Les fleuves, rivières, cours d'eau, lacs et étangs.

La domanialité publique est, en ce qui les concerne, fixée par la limite des plus hautes eaux, sans débordement. Les modalités de détermination de ladite limite sont fixées par décret.

b) Domaine public artificiel :
1) Les ports maritimes et fluviaux dans les limites déterminées dans l'acte régissant leur création, extension/mise en place de dépendance ;
2) Les ouvrages pour assurer la protection des rives des cours d'eaux, ou pour faciliter la navigabilité ou le bon écoulement des eaux ;
3) Les puits aménagés à l'usage du public et les travaux de protection et d'aménagement des sources visées au point 6 du présent article ;
4) Les canaux de navigation et les cours d'eau canalisés et les aménagements qui permettent leur exploitation ;
5) Les canaux d'irrigation et de drainage, les conduites d'eaux, digues et barrages, construits dans un intérêt public, les installations de toute nature qui en sont les accessoires indispensables, ainsi que les aménagements destinés à l'entretien de ces ouvrages ;
6) Les eaux recueillies et canalisées pour l'usage public ou collectif, les conduites, les aménagements destinés à la distribution d'eau, les lavoirs et abreuvoirs, les égouts, ainsi que les diverses installations nécessaires à leur fonctionnement et à leur entretien ;
7) Les voies publiques de toute nature, routes, rues, places, jardins et squares publics, dans les limites déterminées par les dimensions des emprises qui les supportent ;
8) Les voies ferrées, les lignes de tramway ou de trolleybus et les dépendances nécessaires à leur exploitation et à leur entretien ;
9) Les aménagements et équipements aéroportuaires ainsi que de navigation aérienne et les dépendances permettant leur exploitation et entretien, dans les limites des terrains qui les supportent ;
10) Les installations permettant la circulation, la production et la distribution de l'énergie sous toutes ses formes, créées dans un but d'utilité publique, avec toutes les dépendances nécessaires à leur fonctionnement et à leur entretien, dans les limites des terrains qui les supportent ;
11) Les installations de télécommunications sous toutes leurs formes d'intérêt général avec les dépendances nécessaires à leur fonctionnement et à leur entretien dans les limites des terrains occupés pour l'installation de ces lignes ;
12) Les constructions et installations des points d'atterrissage des câbles sous-marins reliant Madagascar avec d'autres pays, dans les limites des terrains occupés ;
13) Les constructions et installations des postes de radiocommunications et de télévision, ainsi que leurs dépendances, dans les limites des terrains occupés ;
14) Les phares, balises et autres aménagements et infrastructures destinés à la sécurité de la navigation, ainsi que leurs dépendances, dans les limites des terrains occupés ;
15) Les ouvrages, infrastructures et équipements, ainsi que les sites naturels servant à la défense du territoire dans les limites des terrains occupés ;
16) Les édifices cultuels appartenant à l'Etat, dans les conditions définies par la législation sur le régime des cultes, et les objets qui en dépendent, ensemble le sol sur lequel ils sont construits, les murs extérieurs, contreforts et piliers, un chemin d'accès de trois mètres de large au minimum et un chemin de dégagement de cinq mètres de large autour desdits édifices ;
17) Les monuments relevant de la législation sur le patrimoine national ;
18) Les cimetières et lieux de sépultures collectives autorisés.

c) Domaine public réglementaire
Font partie du domaine public réglementaire les dépendances qui résultent d'une procédure spécifique de classement dont les modalités sont fixées par décret d'application de la présente loi.

Section 2
Condition juridique
Art. 4 - Les biens du domaine public sont inaliénables, insaisissables et imprescriptibles alors même qu'ils seraient immatriculés suivant la procédure prévue par la loi sur la propriété foncière titrée.
Toute violation de cette règle est sanctionnée d'une nullité d'ordre public.
Art. 5 - Si l'aliénation comprenait à la fois des biens du domaine privé et des biens du domaine public, la nullité prévue à l'article 4 n'atteindrait que ces derniers.
Art. 6 - Les biens du domaine public sont placés en la dépendance des personnes morales visées à l'article premier qui ne peuvent en disposer librement qu'à partir du jour où ces biens cessent régulièrement de remplir leur destination ou ont fait l'objet d'un déclassement.
Art. 7 - Le droit défini sous l'article 2 se répartit de la façon suivante entre les personnes morales visées à l'article premier :
a- le domaine public naturel est en la dépendance de l'Etat ;
b- le domaine artificiel est en la dépendance de la personne morale dont le budget a pourvu aux frais d'acquisition, d'aménagement et d'entretien.
Art. 8 - Si des biens des particuliers étaient exceptionnellement aménagés en dépendance du domaine public sans acquisition préalable, il est fait application de la procédure de l'expropriation en ce qui concerne la fixation de l'indemnité.
L'indemnité est soumise, à compter de la date de prise de possession effective, à la déchéance quadriennale pour les créanciers domiciliés à Madagascar et à la déchéance quinquennale pour les créanciers résidant hors de Madagascar, et ce dans les conditions prévues par le régime financier en vigueur.
Art. 9 - Lorsque l'incorporation au domaine public se produit par la suite de la submersion habituelle, pendant une période minimale de trente ans, de terrains ayant jusque là fait l'objet d'une appropriation à titre privé, les propriétaires dépossédés perdent définitivement et irrévocablement tous droits sur les parcelles couvertes par les eaux sans pouvoir prétendre à aucune indemnité si ledit envahissement est le résultat d'une cause naturelle.
Dans le cas de l'abandon naturel de son ancien lit par un cours d'eau, les propriétaires riverains disposent d'un droit de préemption pour l'acquisition de la propriété de cet ancien lit, sur la partie déterminée par des lignes perpendiculaires tirées des deux extrémités des limites riveraines de leurs propriétés respectives, sur la ligne médiane du lit abandonné.
La procédure d'acquisition est fixée par la loi sur le domaine privé de l'Etat.
Art. 10 - Le domaine public grève les fonds riverains de servitudes d'utilité publique, dont la nature et l'importance sont déterminées d'après la destination assignée aux portions du territoire incorporées à ce domaine. Ces servitudes ne peuvent résulter que des textes légalement pris.
Aucune indemnité n'est due aux propriétaires en raison de ces servitudes.
Toutefois, s'il est nécessaire pour leur exercice de procéder à la destruction ou à la démolition de bâtiments, clôtures ou plantations, il est dû aux propriétaires grevés une indemnité fixée comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.
Art. 11 - Les particuliers ont le droit de jouir du domaine public, à la condition de n'exercer cette jouissance que dans les conditions spéciales à chaque nature de biens et suivant l'usage auquel ils sont destinés, le tout dans les limites fixées par les règlements administratifs.

TITRE II
CONSERVATION ET GESTION DU DOMAINE PUBLIC

CHAPITRE I
POLICE DU DOMAINE PUBLIC

Art. 12 - Les atteintes aux règlements relatifs à la police, à la conservation et à l'utilisation du domaine public qui sont édictées par acte réglementaire de l'autorité de qui relève le domaine public sont punies d'une d'amende de 100.000 à 1.000.000
Ariary, sans préjudice de la réparation du dommage causé et de la démolition des ouvrages indûment établis sur le domaine public ou dans les zones de servitudes.
Les atteintes sont constatées par des procès-verbaux dressés par des agents désignés et assermentés par l'autorité de qui relève la dépendance domaniale publique, selon des modalités fixées par décret.
Ces contraventions sont de la compétence de la juridiction administrative.

CHAPITRE 2
GESTION DU DOMAINE PUBLIC

Art. 13 - La gestion des biens du domaine public peut pour une cause d'intérêt général, être transférée de la personne morale qui les détient aux mains de l'une des autres personnes visées à l'article premier. Ce transfert a lieu en vertu d'un arrêté du Ministre chargé du Service des Domaines, quand il s'agit d'un transfert pur et simple sans paiement de prix ou indemnité quelconque.
Si le transfert comporte le paiement d'un prix ou s'il donne lieu à une indemnité à raison des dépenses ou de la privation des revenus qui en résulteraient pour la personne publique dépossédée, le transfert a lieu en vertu d'un décret pris en conseil des Ministres.
Art. 14 - Sont et demeurent confirmés tous les actes administratifs antérieurs, transférant au profit de collectivités décentralisées, des biens du domaine public situés sur leur territoire et placés sous la surveillance de l'administration locale.
Art. 15 - Certaines parties du domaine public, à l'exception de la bande littorale de la mer et des emprises de voies publiques fixée à l'article 3 ci-dessus, peuvent faire l'objet d'affectations privatives, sous la forme :
a) d'un contrat de concession, d'une durée maximale de trente ans, renouvelable. Le contrat de concession confère au bénéficiaire le droit d'exploiter une dépendance du domaine public déjà appropriée à sa destination, à condition de maintenir cette destination, ou une dépendance du domaine public créée par leur industrie, avec la possibilité de percevoir à temps, au lieu et place de l'administration concédante, les revenus à provenir de cette dépendance ;
b) ou d'une autorisation d'occupation temporaire, d'une durée d'une année renouvelable, révocable à toute époque sans indemnité, pour une cause d'intérêt général, et comportant pour les titulaires, droit d'utiliser à leur profit exclusif, moyennant redevance, une portion déterminée du domaine public. L'occupant ne peut procéder qu'à des installations précaires et démontables.
Art. 16 - Il peut être délivré, dans la limite de trente ans, soit aux administrations, soit à des sociétés ou à des particuliers, des autorisations spéciales conférant le droit, moyennant redevance, de récolter les produits naturels du sol (abattage ou élagage des arbres, etc.), d'extraire des matériaux (terres, pierres, sables, etc.), d'établir des prises d'eau sur les dépendances du domaine public, d'y exercer des droits de chasse et de pêche.
Art. 17 - Dans les cas prévus par les articles 15 et 16 précédents, les concessions, permis, ou autorisations, peuvent être accordés par convention amiable ou procédure d'enchères.
La redevance peut être stipulée, soit en nature, soit en espèces.

Art. 18 - Les contrats de concession et les autorisations sont de la compétence du Ministre chargé du Service des Domaines pour le domaine public de l'Etat, et du représentant de la collectivité publique en la dépendance de laquelle est placé le domaine public.
La résiliation, la résolution ou la révocation relèvent de la même compétence.
Ces divers actes sont publiés selon les modalités qui sont prévues dans le texte qui les concerne.

CHAPITRE 3
DECLASSEMENT DU DOMAINE PUBLIC

Art. 19 - Les portions du domaine public qui seraient reconnues susceptibles d'être déclassées pourront l'être par l'autorité dont elles dépendent.
Les parcelles déclassées du domaine public accroissent au domaine privé de l'autorité publique dans la dépendance duquel elles se trouvaient.

CHAPITRE 4
SERVITUDE DE PASSAGE

Art. 20 - Une servitude de passage de dix à vingt mètres de largeur selon les lieux et les circonstances, calculée à partir de rive avant débordement, est réservée sur les rives des cours d'eau, des lacs, étangs et lagunes dépendant du domaine public ainsi que sur le bord des îles se trouvant dans ces cours d'eau, lacs, étangs et lagunes.
La même servitude est également réservée uniquement pour l'exécution des travaux d'entretien ou de réparation, sur les rives des canaux, drains et ouvrages de toutes sortes appartenant à la puissance publique et dépendant d'un réseau d'aménagement hydroagricole.

TITRE III
PROCEDURE

Art. 21 - Toute action intentée par l'administration intéressée contre l'atteinte aux dépendances du domaine public, relève de la compétence exclusive des tribunaux administratifs.
Toutefois, le juge des référés est compétent pour ordonner l'expulsion de l'occupant sans droit ni titre sur une partie du domaine public.
L'action possessoire devant les tribunaux de droit commun est ouverte aux concessionnaires et occupants temporaires, à l'effet de défendre leur droit de jouissance contre les attaques des tiers.
Art. 22 - Toute instance ayant pour objet le recouvrement des produits, redevances, portions de fruits, participation aux bénéfices du domaine public corporel ou incorporel ou la recette des droits, actions et créances qui en dépendent, est introduite par la signification au débiteur d'une contrainte, décernée par le Chef de la circonscription domaniale et foncière compétent, visée et rendue exécutoire par le Président du tribunal administratif de la situation des biens.
L'exécution de la contrainte ne pourra être interrompue que par une opposition formée par le redevable et motivée, avec assignation à jour fixe devant le tribunal administratif. Dans ce cas, l'opposant sera tenu d'élire domicile dans la localité où siège le tribunal.
Art. 23 - Les procédures et instances engagées ou soutenues à la requête de l'Etat pour le règlement des litiges intéressant le domaine public ou le recouvrement des produits et redevances de ce domaine sont poursuivies devant la juridiction administrative à la diligence et par les soins des autorités ci-après en qualité de mandataires légaux, à savoir le Ministre chargé du Service des Domaines ou ses délégués, le Chef du Service des Domaines et de la Propriété foncière, et les Chefs de circonscription domaniale et foncière.

Pour le domaine public des collectivités décentralisées, elles sont poursuivies à la diligence du Chef de l'Exécutif local.

TITRE IV
DISPOSITIONS FINALES

Art. 24 - Les modalités d'application de la présente loi sont fixées par voie réglementaire.

Art. 25 - Sont et demeurent abrogées toutes les réglementations et dispositions antérieures contraires à la présente loi notamment l'ordonnance n° 60-099 du 21 septembre 1960 réglementant le domaine public ainsi que ses textes subséquents.

Art.26 – La présente loi sera publiée au *Journal officiel* de la République. Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Promulguée Antananarivo,
Le Président de la République,
Marc RAVALOMANANA

Annexe n ° 9 : La loi 2008 – 014 sur le domaine privé de l'Etat, des Collectivités décentralisés et des personnes morales de Droit public

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana –Fahafahana- Fandrosoana

Loi sur le Domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de Droit public

Présenté au nom de Monsieur le PREMIER MINISTRE,
CHEF DU GOUVERNEMENT

Par LE MINISTRE DE LA REFORME FONCIERE,
DES DOMAINES ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.

EXPOSE DES MOTIFS

L'annulation du principe de la présomption de domanialité ainsi que la mise en place de la propriété foncière privée non titrée par la loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les statuts des terres à Madagascar implique une révision de la loi sur le domaine privé national.
Ont de ce fait été retirées du présent projet de loi les dispositions contraires à celles de la loi n° 2005-019du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres à Madagascar et de la loi n°2006-031 du24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée.
La présente loi établit les nouvelles modalités de gestion de son patrimoine, notamment immobilier et mobilier par l'Etat. Celui-ci agit, dans la gestion de son domaine privé, comme un propriétaire privé et peut contracter tous les actes de droit commun des transactions.
La procédure de cession de terrain du domaine privé se trouve très allégée, car il s'agit dans la majeure partie des cas de cessions de terrains déjà immatriculés au nom de l'Etat.
Cependant à la différence du droit commun, les cessions de terrain non ou insuffisamment mis en valeur sont soumises à une condition résolutoire de mise en valeur et régies par un cahier des charges déterminant les conditions de vente et annexé à l'acte de cession.
La présente loi apporte des améliorations aux dispositions de l'ancienne loi qui ont permis à certaines catégories de personnes de bénéficier de lot de terrain gratuit dans le but de les faire revenir à la campagne ou de les y retenir.
Néanmoins il reprend également la possibilité pour l'Etat de reconnaître des droits de propriété pour les occupants qui ont mis personnellement en valeur depuis dix ans les parcelles demandées.

Tel est l'objet de la présente loi.
Marius RATOLOJANAHARY

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

Tanindrazana –Fahafahana- Fandrosoana

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Vu la Constitution,
Promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE PRELIMINAIRE
DEFINITION

Article premier : Le domaine privé immobilier et mobilier de l'Etat , des collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public s'entend de tous les biens et droits immobiliers et mobiliers qui sont susceptibles de propriété privée en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée.

TITRE PREMIER
LE DOMAINE PRIVE IMMOBILIER

Chapitre premier
LE DOMAINE PRIVE IMMOBILIER DE L'ETAT

Section 1
Consistance et constitution

Article 2 - Le domaine privé immobilier se divise en deux fractions suivant le mode d'utilisation des biens qui en dépendent :
a. le domaine privé affecté comprenant les biens immobiliers mis à la disposition des divers services publics pour l'accomplissement de leur mission ;
b. le domaine privé non affecté comprenant tous les autres biens immobiliers.

Article 3- Le domaine privé immobilier est acquis :
1- en vertu du droit de souveraineté ;
2- en vertu de transmissions à titre gratuit, ou à titre onéreux ;
3- par suite de changement de statuts des dépendances du domaine public.

Article 4 - Les biens de la première catégorie prévus à l'article 3 point 1 acquis au domaine sont :
a) les terrains non mis en valeur dans les conditions définies par l'article 33 de la loi n° 2005-019 du 17octobre 2005 fixant les statuts des terres à Madagascar ;b) les terres vacantes et sans maître telles que définies par l'article 3 de la loi ci-dessus ;
c) tous les biens en déshérence, appréhendés et gérés conformément aux règles en vigueur, trente ans après l'ouverture des successions.

Article 5 - Les conditions des actes et contrats règlent les transmissions des biens de la deuxième catégorie (2° de l'article 3).
Les acquisitions amiables de biens appartenant à des particuliers ou à des sociétés sont décidées selon des modalités fixées par décret.

Article 6 - Les biens qui, ayant fait partie du domaine public, en ont perdu le caractère et accroissent au domaine privé (3° de l'article 3) sont :
a) les lais et relais de la mer et tous terrains cessant d'être recouverts par la mer de quelque façon que ce soit, sauf les terrains immatriculés antérieurement à l'époque de leur submersion, lesquels retournent aux propriétaires du titre foncier ;

b) les îles, à condition que l'atterrissement qui les forme :
1) représente bien les caractères d'une île au sens géographique du mot ;
2) provienne du lit du cours d'eau ;
c) les atterrissements dits « alluvions » qui se forment naturellement, successivement et imperceptiblement aux fonds domaniaux riverains d'un cours d'eau ;
d) les terrains dits « relais » délaissés par l'eau courante qui se retire insensiblement, lorsque ces relais sont riverains de fonds domaniaux ;
e) les terrains dits « délaissés » c'est-à-dire les parties du lit des cours d'eau abandonnés à la suite d'un changement de cours, opéré naturellement ou par l'effet des travaux publics lorsque le domaine peut faire valoir des droits reconnus à un propriétaire y compris un droit éventuel de préemption ;
f) les atterrissements formés artificiellement d'une manière plus ou moins soudaine, à la suite de travaux que l'administration a fait exécuter dans un cours d'eau, ou par suite d'apports de terre entraînant le retrait des eaux, sous réserve de tout droit éventuel de préemption.
Article 7 - Les dons et legs faits à l'Etat sont acceptés par le Gouvernement dans des conditions fixées par décret.
Article 8 - Quelles que soient les règles du droit commun, tous actes portant donation en faveur de l'Etat peuvent être passés en forme d'actes administratifs ; il en reste minute.

Section 2

Conditions juridiques

Article 9 - Les biens du domaine privé immobilier de l'Etat sont soumis, sauf les règles spéciales de la présente loi, à la législation de droit commun des contrats et des biens et, lorsqu'il y a lieu, au règlement organisant le régime foncier de l'immatriculation.

§ 1 – Affectation

Article 10 - Le domaine privé immobilier de l'Etat affecté à tout service public, est indisponible tant que dure l'affectation ; l'Administration ne peut valablement en disposer qu'après désaffectation régulière.
Tout acte de disposition consenti en violation de cette règle, peut être annulé purement et simplement, sans dommages intérêts de part ni d'autre.

§ 2 – Droit de préemption

Article 11 - Certaines dépendances du domaine privé peuvent être dans certains cas grevées d'un droit de préemption permettant à son bénéficiaire d'obtenir, par préférence à tous autres, tout ou partie des dites dépendances.
Article 12 - Le droit de préemption défini par l'article précédent s'applique exclusivement dans les cas suivants :
a. Au profit des riverains de cours d'eau qui abandonnent leur ancien lit, se donnant un nouveau cours naturellement ou à la suite de travaux légalement exécutés, dans les conditions et limites fixées par les règlements ;
b. Au profit des riverains des canaux de navigation et d'irrigation délaissés ou désaffectés;
c. Au profit des riverains des voies publiques déclassées et des délaissés de voies publiques déterminés parles alignements réguliers.
Dans les trois cas précédents, le droit de préemption est exercé par chaque propriétaire riverain, sur la parcelle déterminée par des perpendiculaires tirées des deux limites extrêmes de sa propriété sur la ligne médiane du terrain délaissé, quand il existe des riverains des deux côtés ; sur la bordure des terrains délaissés, quand il n'existe de riverain que d'un côté.
Article 13 - Le droit de préemption visé par les articles 11 et 12 ci- dessus s'exerce dans un certain délai à partir d'une mise en demeure dans la forme administrative, délai par lequel l'Administration dispose selon les règles ordinaires du délaissé objet du droit de préemption.

Le délai ci-dessus prescrivant la forme de la mise en demeure et, d'une façon générale, le mode d'exercice du droit de préemption est déterminé par décret. Ce délai ne peut être inférieur à six mois.

Section 3

Conservation et gestion du domaine privé immobilier de l'Etat

Article 14 - Le Service chargé des Domaines gère les biens immobiliers appartenant à l'Etat.

§ 1 – Biens affectés

Article 15 - L'affectation des biens domaniaux aux services publics est déterminée par arrêté du Ministre chargé des Domaines.

L'arrêté d'affectation détermine la destination du bien affecté ainsi que le délai accordé au ministère affectataire pour la réaliser.

Article 16. – A défaut de réalisation dûment constatée dans le délai imparti, à la diligence du service des domaines, un arrêté pris par le Ministre chargé des domaines **peut** en prononcer la désaffectation.

Article 17 - La désaffectation d'un immeuble n'entraîne aucune indemnité au profit de l'affectataire pour les dépenses faites dans l'immeuble.

§ 2 – Biens non affectés

Article 18 – Les terrains non titrés, non mis en valeur dans les conditions de l'article 4- a) de la présente loi sont immatriculés au nom de l'Etat selon une procédure simplifiée dont les modalités seront déterminées par décret.

Une commission dont la composition et le mode de fonctionnement sont déterminés par décret est chargée de toutes les opérations de constatation de mise en valeur ci-dessus et /ou de disponibilité de terrain.

Cette commission peut s'adjoindre toute personne qu'elle juge compétente pour les travaux de constatation.

Elle peut également être appelée à siéger au sein de tout comité spécialisé notamment, dans le cadre de la mise en place du plan local d'occupation foncière prévu par l'article 4 de la loi n° 2006-031 du 24 Novembre

2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée.

Article 19 – Après l'immatriculation de ses biens, l'Etat peut accorder :

- des baux ordinaires d'une durée de dix-huit ans au maximum,
- des baux emphytéotiques d'une durée supérieure à dix-huit ans, mais qui ne peuvent dépasser quatre

vingt dix neuf ans.

Il peut être également procédé :

- à des ventes à l'amiable ou aux enchères publiques,
- à des échanges,
- à des transactions de toute nature autorisées par le droit commun des contrats et des biens.
- Toutefois, l'acquisition des biens du domaine privé par les étrangers reste soumise à l'obtention d'une autorisation délivrée dans les conditions prévues par la loi n°2007-036 du 14 janvier 2008 sur les investissements à Madagascar.

Article 20 - Les droits réels qui n'emportent pas transfert de la propriété du terrain, notamment le droit au bail emphytéotique, ne peuvent être cédés que sous réserve d'approbation par l'autorité qualifiée pour l'accorder.

Ces droits sont transmissibles par succession héréditaire.

Article 21 - L'Etat conserve la faculté d'apprécier l'opportunité de la cession des terres de son domaine privé et reste seul juge du refus

Article 22 - Les îles ou îlots situés dans le lit des rivières ne peuvent faire l'objet d'une appropriation privée sous quelque forme que ce soit. Ils peuvent seulement être loués par bail ordinaire.
Article 23 – A l'acte administratif de cessions des terrains d'une superficie de plus de dix hectares est annexé un cahier des charges fixant les droits et obligations de l'acquéreur.
Les modalités du cahier des charges sont fixées par décret selon la vocation des terrains, les usages du moment et des lieux.
Tant que les conditions du cahier des charges ne sont pas levées, le droit de propriété comme le droit de bail ne peut être cédé que sous réserve de l'accord de l'autorité qui l'a approuvé. Ce droit est transmissible par dévolution héréditaire.
Article 24 – La constatation de la réalisation des conditions des cahiers de charges est déterminée par décret.
Article 25 - Après constatation de la mise en valeur prévue au cahier des charges, la commission peut proposer soit la radiation des clauses du cahier des charges inscrites au livre foncier, soit l'annulation des droits sur la partie non mise en valeur, soit la déchéance totale. A cet effet, le lot non mis en valeur fait retour au domaine de l'Etat, libre de toute charge ou droit à indemnisation.
Au vu du procès-verbal, le conservateur, selon le cas :
- annule les inscriptions sur le livre foncier relatives aux conditions résolutoires si la constatation est positive ;
- procède à la distraction de la parcelle retournée à l'État ;
- procède à la mutation au nom de l'État, si la constatation est négative.
Article 26 - Sont considérés comme terrains urbains pour l'application de la présente loi les terrains situés dans les périmètres des communes urbaines.
Article 27 - Tous les actes relatifs à la cession ou à la location des biens du domaine privé immobilier de l'État sont approuvés et signés, dans les conditions ci-dessous :
1) dans les communes rurales, la compétence relève du représentant de l'État au niveau de la Région pour les terrains ruraux dont la superficie est inférieure ou égale à 50 hectares et du Ministre chargé des
Domaines pour les terrains ruraux supérieurs à 50 hectares ;
2) dans les communes urbaines la compétence relève du représentant de l'Etat au niveau de la Région pour les terrains urbains dont la superficie est inférieure ou égale à 1000 mètres carrés et du Ministre chargé des Domaines pour les terrains urbains supérieurs à 1000 mètres carrés ;
3) des terrains domaniaux peuvent être mis gratuitement à la disposition de sociétés ou de particuliers ou de tous organismes publics ou privés, pour l'installation d'œuvre d'intérêt social, culturel**,** scientifique ou cultuelle**,** par arrêté du Ministre chargé du service des Domaines. Ces terrains restent la propriété de l'Etat, le bénéficiaire de l'arrêté devenant simplement superficiaire dans les conditions définies par la loi sur la propriété foncière titrée.
L'Etat peut reprendre la pleine propriété de l'immeuble s'il entend poursuivre à son compte l'œuvre installée ;
4) l'autorité compétente pour l'attribution des terrains l'est également pour prononcer le rejet des demandes.
Article 28 - L'Etat peut, dans la mesure des terrains disponibles et jusqu'à concurrence de dix hectares, faire bénéficier de cession gratuite de terrains ruraux à usage agricole aux catégories de personnes ci-après non encore propriétaires de terrains agricoles:
1- Les paysans agriculteurs et/ou éleveurs;
2- Les fonctionnaires militaires ou civils ayant accompli 20 ans de service effectif ;
3- Les anciens élèves des établissements et de centre de formation en agriculture.
Ces cessions gratuites ne sont pas cumulables pour les différentes catégories.

Les actes de cession comportent une clause résolutoire de mise en valeur dont les modalités d'application de cette clause sont déterminées par décret.
Les terrains objet de cession gratuite sont frappés d'incessibilité à titre gratuit ou onéreux pendant 10 ans sauf encas de dévolution héréditaire.
Article 29 - L'Etat, propriétaire, conserve la faculté d'apprécier l'opportunité de toute cession d'une partie de son domaine privé et reste seul juge du refus.
Article 30 - Les cessions entre l'Etat et les collectivités décentralisées, et les personnes morales de droit privé, de biens dépendant de leur domaine privé respectif, ont lieu à l'amiable et à titre onéreux soit en toute propriété, soit en jouissance et dans les formes du droit commun.
Cependant, par dérogation à cette règle, les collectivités décentralisées et les autres collectivités dotées de la personnalité morale, peuvent recevoir à titre de dotation des biens dépendant du domaine privé de l'Etat.
Les collectivités décentralisées peuvent également obtenir en dotation des terrains immatriculés au nom de l'Etat pour leurs besoins actuels et /ou futurs en fonction de la progression démographique constatée ou autres circonstances économiques ou sociales.
La dotation prévue à l'alinéa précédent est assortie de conditions générales et particulières dont l'inobservation peut entraîner sa réduction ou même sa suppression.
Lorsque les habitants exercent collectivement des droits de jouissance sur des terrains titrés au nom de l'Etat, la collectivité décentralisée de base dans le sens de la loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée dont dépendent ces habitants, pourra obtenir lesdits terrains en dotation.
Les terrains dotés dans les conditions ci-dessus sont attribués gratuitement aux occupants.
Réciproquement, l'Etat peut bénéficier gratuitement de la part des collectivités décentralisées et des autres collectivités dotées de la personnalité morale, des emplacements qui lui sont nécessaires soit pour y installer des services, soit dans un but d'intérêt général.

Section 4
Règlement des litiges
Article 31 - Tout litige soulevé, soit par une Administration, soit par un particulier, relatif à l'acquisition, à l'exercice ou à l'extinction d'un droit réel portant sur un immeuble du domaine privé de l'Etat, relève de la compétence exclusive du Tribunal civil du lieu de la situation de l'immeuble conformément aux règles du droit commun.
Article 32 - Toute instance ayant pour objet le recouvrement des produits des redevances, des portions de fruits, des participations aux bénéfices et aux prix de vente ou à la recette des droits, actions et créances qui en dépendent est introduite par la signification au débiteur d'une contrainte décernée par le Receveur des Domaines compétent, visée et rendue exécutoire par le Président du Tribunal civil du lieu du ressort du bureau qui a décerné la contrainte.
L'exécution de celle-ci ne peut être interrompue que par une opposition formée par le redevable et motivée avec assignation à jour fixe devant le Tribunal civil. Dans ce cas, l'opposant est tenu d'élire domicile dans la localité où siège le Tribunal.
Article 33 - Le Gouvernement est le représentant de l'Etat en justice pour le règlement des litiges relatifs au domaine ou au recouvrement des produits domaniaux.
Mais les procédures et instances engagées ou soutenues à sa requête sont poursuivies devant les différentes juridictions à la diligence et par les soins du Service des Domaines, en qualité de mandataire légal.
Le Service des Domaines est chargé de la constitution des dossiers et de l'établissement de tout acte portant acquisition de biens immobiliers par l'Etat pour les besoins propres de ce dernier et/ou ceux de ses services

Section 5
Dispositions pénales
Article 34 - Les déprédations, aménagements, fouilles, exploitations de matériaux du sol ou du sous-sol du domaine privé de l'Etat n'ayant pas le caractère de produits miniers ni forestiers ainsi que les occupations qui n'ont pas fait l'objet d'autorisation des autorités compétentes, constituent des infractions de la compétence des
Tribunaux judicaires.
Les contrevenants sont punis d'une amende de Ar 100 000 à Ar 1000 000, sans préjudice de la réparation du dommage causé, du remboursement de la valeur des produits extraits et de la remise en état des lieux.
Les atteintes sont constatées par des procès-verbaux dressés par les Chefs de circonscription domaniale et foncière ou leurs adjoints, les Chefs de circonscription topographique ou leurs adjoints, les opérateurs assermentés du Service topographique et tous autres agents du Service des Domaines dûment commissionnés à cet effet. Ils peuvent requérir les forces de l'ordre.

Chapitre 2

LE DOMAINE PRIVE
IMMOBILIER DES COLLECTIVITES DECENTRALISEES
Article 35 – Les collectivités décentralisées gèrent leur propre domaine privé immobilier.
Article 36 – Le domaine privé des collectivités décentralisées comprend :
a) les terrains immatriculés au nom de la collectivité, acquis à titre onéreux ou à titre gratuit ;
b) les terrains immatriculés reçus par celle-ci en don ou legs.

Chapitre 3

LE DOMAINE PRIVE IMMOBILIER
DES AUTRES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC
Article 37 - Au sens du présent texte, le domaine privé des autres personnes morales de droit public s'entend des biens immeubles et meubles des Etablissements Publics Administratifs.
La consistance et la constitution dudit domaine sont régies par l'acte instituant l'Etablissement Public Administratif.
Chapitre 4
DISPOSITIONS TRANSITOIRES
Article 38 – Les demandes de terrain en instance engagées antérieurement à la promulgation de la présente loi sont instruites comme suit :
1- celles portant sur un terrain immatriculé au nom de l'Etat sont régies par les dispositions de la présente loi ;
2- celles portant sur un terrain non immatriculé, occupé mais n'ayant pas encore fait l'objet d'un acte domanial, sont régies par les dispositions de la loi sur la propriété foncière non titrée.
Article 39 – Tous les actes de cession, portant sur des terrains de plus de 10 ha, assortis de condition de mise en valeur déjà approuvés avant la promulgation de la présente loi sont régis par les cahiers des charges.
Pour ceux portant sur des terrains de moins de 10 ha, ils sont considérés comme définitifs.

Pour les actes assortis de conditions de paiement de prix déjà approuvés avant la promulgation de la présente loi, la cession ne peut avoir lieu que sur présentation de justification de paiement de ce prix.
Article 40.- Les terrains affectés aux ministères depuis cinq ans à la date de promulgation de la présente loi, et qui n'ont reçu aucune mise en valeur, sont désaffectés dans les conditions des articles 16 et 17 de la présente loi.
Article 41 - Sont abrogées toutes les dispositions relatives aux réserves indigènes. Toutes les clauses d'indisponibilité grevant tous les terrains issus desdites réserves sont levées.
Les terrains constitutifs des réserves titrées au nom de l'Etat sont régis par les dispositions de la présente loi.
Les réserves indigènes non titrées sont soumises aux dispositions de la loi sur la propriété foncière privée non titrée.

TITRE II

LE DOMAINE PRIVE MOBILIER

Chapitre 1
Définition

Article 42 - Le domaine privé mobilier de l'Etat, des collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public s'entend de tous les biens et droits mobiliers qui sont susceptibles de propriété privée en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée.

Chapitre 2
Consistance et constitution

Article 43 - Le domaine privé mobilier de l'Etat, des collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public se divise en fractions suivant le mode d'utilisation des biens qui en dépendent :
1. le domaine privé affecté comprenant les biens mobiliers mis à la disposition des divers services publics pour l'accomplissement de leur mission ;
2. le domaine privé non affecté comprenant tous les autres biens mobiliers ;
3. les choses mobilières abandonnées avec l'intention qui résulte implicitement de l'abandon, de les laisser venir au premier occupant lorsque aucun particulier ne peut se prévaloir du droit du premier occupant ;
4. la part revenant éventuellement au domaine dans la valeur des trésors ;
5. les valeurs adressées à l'administration par anonyme à titre de don ou de restitution ;
6. les valeurs et effets mobiliers confisqués en vertu des décisions des différentes juridictions pénales ;
7. les biens provenant de la prescription :
a) le montant des coupons, intérêts ou dividendes atteints par la prescription quinquennale ou conventionnelle et afférents à des actions, parts de fondateurs ou obligations négociables, émises par toute société commerciale ou civile ou toute collectivité soit privée, soit publique ;
b) les actions, parts des fondateurs, obligations et autres valeurs mobilières des mêmes collectivités, lorsqu'elles sont atteintes par la prescription trentenaire ou conventionnelle ;
c) les dépôts de sommes d'argent et, d'une manière générale, tous avoirs en espèces dans les établissements publics, les banques, les établissements de crédit et tous autres établissements qui reçoivent des fonds en dépôt ou en compte courant, lorsque ces dépôts ou avoirs n'ont fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune opération ou réclamation depuis trente années ;

d) les dépôts de titres et, d'une manière générale, tous avoirs ou titres dans les banques et autres établissements qui reçoivent des titres en dépôt ou pour toute autre cause lorsque ces dépôts ou avoirs n'ont fait l'objet de la part des ayants droit d'aucune opération ou réclamation depuis trente années ;
e) le prix des épaves fluviales c'est-à-dire des objets trouvés sur les bords ou le lit des cours d'eau, canaux, marais, lacs, étangs et pièces d'eau dépendant du domaine public fluvial, si ledit prix n'a pas été réclamé dans les six mois de la vente, laquelle ne peut avoir lieu qu'un mois après la découverte et à défaut de revendication dans ce délai ;
f) le prix des objets déposés dans les lazarets et non réclamés dans le délai de cinq ans, à partir de la vente qui doit être effectué dans le délai de deux ans du jour du dépôt. Si ces objets sont périssables, ils pourront être vendus immédiatement en vertu d'une ordonnance rendue par un magistrat de l'ordre judiciaire ;
g) le prix des objets laissés dans les bureaux des douanes et non réclamés, ainsi que des marchandises non retirées des entrepôts réels, dans le délai d'un an à partir de la vente ;
h) les valeurs de toute nature trouvées dans le service des postes insérées ou non dans les boîtes ou dans les lettres, régulièrement déposées aux guichets des bureaux et qui n'ont pu être remises aux destinataires ni renvoyées aux personnes qui les ont expédiées après un délai d'un an. Ce délai court pour les sommes versées aux guichets des bureaux de poste, à partir du jour de leur versement et pour les autres valeurs à partir du jour où ces valeurs ont été déposées ou trouvées dans le service. Les mandats originaires de Madagascar ainsi que les mandats internationaux à l'expiration du délai légal de prescription ;
i) le produit des objets abandonnés ou laissés en gage par les voyageurs aux aubergistes ou hôteliers, à concurrence du produit net de la vente après prélèvement des frais et de la créance du dépositaire, et deux ans après la consignation de ce produit ;
j) les objets abandonnés chez les ouvriers et industriels à concurrence du produit net ci-dessus désigné mais cinq ans après la consignation ;
k) le produit des ballots, caisses, malles, paquets et tous autres objets qui auraient été confiés aux entrepreneurs de roulage ou de messageries, aux compagnies de chemin de fer, aux services de transport par eau (mers, rivières et canaux) ou par la voie des airs, pour être transportés dans les conditions normales, deux ans à compter de la vente des colis abandonnés ;
l) les colis postaux internationaux non réclamés par les destinataires dans le délai légal ; les colis postaux d'origine intérieure, qui sont laissés en souffrance après le délai régulièrement fixé ;
m) généralement le produit de tous les meubles et animaux égarés ou perdus par leurs propriétaires inconnus, trente ans après la vente desdits biens ; à la condition expresse qu'aucun particulier ne soit fondé à se prévaloir à leur encontre du droit d'inventeur ;
n) tous les biens en déshérence, appréhendés et gérés conformément aux règles en vigueur, trente ans après l'ouverture des successions, ou de l'appréhension en ce qui concerne les biens vacants.
Article 44 - Les dons ou legs faits à l'Etat sont acceptés par le Gouvernement, et ceux faits aux collectivités décentralisées et aux personnes morales de droit public sont acceptés par la personne responsable de l'exécutif, dans des conditions fixées par décret.
Article 45 - Quelles que soient les règles du droit commun, tous actes portant donation en faveur de l'Etat, des collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public peuvent être passés en la forme d'actes administratifs lorsque la valeur du don est égale ou inférieure à cent mille Ariary ; il en reste minute.

Chapitre 3

Régime juridique

Article. 46 – Le mobilier nécessaire à chaque ministère et aux services qui en dépendent, ou mis à la disposition personnelle de certains fonctionnaires, est régi par les dispositions en vigueur sur la comptabilité matière.

Lorsque ce mobilier ne peut être réemployé et est susceptible d'être vendu, il est remis au Service des Domaines

en vue de sa mise en vente dans les formes prescrites pour les ventes d'objets appartenant à l'Etat, sauf dispositions contraires résultant de textes réglementaires particuliers.

Article 47 - A l'exception des biens relevant des dispositions de la présente loi, ceux du domaine mobilier de l'Etat, des collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public sont soumis à la législation de droit commun des contrats et des biens.

TITRE III

DISPOSITIONS FINALES

Article 48 - Les modalités d'application de la présente loi sont fixées par voie réglementaire.

Article 49 – Sont abrogées les réglementations et dispositions antérieures contraires notamment la loi n° 60-004du 15 février 1960 relative au domaine privé national et ses textes subséquents.

Article. 50 – La présente loi sera publiée au *Journal Officiel* de la République. Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Promulguée à Antananarivo

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Illustration 1: Carte de Madagascar représentant les grandes villes (Source : Site Internet - Cartes de Madagascar)

Illustration 2 : Les différentes étapes de l'immatriculation foncière *(*Source : Association du Notariat Francophone, Mission d'audit du foncier à Madagascar, mai 2010, 65 pages)

Illustration 3 : Etat des documents fonciers (plans, registres, etc. ;) à la Conservation foncière d'Ambatondrazaka (Photo 1) et à la conservation foncière d'Helville- Nosy be (Photo 2)

Illustration 4 : Les trois phases de sécurisation pouvant être utilisées par la Collectivité (Source : A. ROCHEGUDE, MAEP/AFD/CIRAD, Etude sur la mise en place des guichets fonciers à Madagascar, 2004)

Illustration 5 : Localisation du premier guichet foncier : le guichet foncier d'*Amparafaravola* mis en place le 24 Septembre 2004 dans la région d'*Alaotra Mangoro* (Source : FTM. Emile Pelerin)

Illustration 6 : Tableau comparatif du titre foncier et du certificat foncier (Source : Extrait Gestion des terres à Madagascar, André Teyssier et al. 2009)

Illustration 7 : Contribution des documents dans la garantie foncière (Source : RAKOTOMALALA Heriniaina, *Etude des opportunités d'utilisation du certificat foncier comme garantie auprès des institutions financières dans la commune d'Amparafaravola*, Mémoire de fin d'étude, 24 Juin 2011)

Illustration 8 : Tableau établi à partir des Indicateurs de Doing Business et indiquant l'évolution de Madagascar de 2005 à 2008

Illustration 9 : Tableau indiquant la conformité de la réforme de 2005 aux critères Doing Business

Illustration 10 : La mise en place des guichets fonciers- Situation en 2011 (dernière carte disponible- Source : Site internet de l'Observatoire du foncier)

Illustration 11 : Exemple d'un extrait de PLOF – PLOF Ilaka Est (Source : MAEP, *Guide pratique de la gestion foncière décentralisée*, 2007)

Illustration 12 : Descriptif de la Commune d'Amparafaravola et de la Commune d'Ambatofinandrahana (Source : Observatoire du foncier, *Bilan à mi-parcours des premiers Guichets fonciers : Ambatofinandrahana, Faratsiho, Amparafaravola, Ampasina Mangory*, Septembre 2007)

Illustration 13 : Fonctionnement du GFIC (Source : Landscope 2, Observatoire du foncier, Juin 2009)

Illustration 14 : Fonctionnement du CRIF (Source : Landscope 2, Observatoire du foncier, Juin 2009)

Illustration 15 : Descriptif de la Commune d'Ampasina- Maningory (Source : Observatoire du foncier, *Bilan à mi-parcours des premiers Guichets fonciers : Ambatofinandrahana, Faratsiho, Amparafaravola, Ampasina Mangory*, Septembre 2007)

Illustration 16 : Procédure à suivre pour l'établissement du certificat foncier (Source : MAEP, *Guide pratique de la gestion foncière décentralisée*, 2007)

Illustration 17 : Modèle de Certificat foncier (Source : RAKOTOMALALA Heriniaina, *Etude des opportunités d'utilisation du certificat foncier comme garantie auprès des institutions financières dans la commune d'Amparafaravola,* Mémoire de fin d'étude, 24 Juin 2011)

Illustration 18 : Situation de la mise en place des guichets fonciers avant (carte n°1) et après (carte n°2) la suspension des financements internationaux- (Source : Site de l'Observatoire du foncier)

TABLE DES MATIERES

INDEX DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS 7

INTRODUCTION GENERALE 10

PARTIE I - LA PERTINENCE DE LA MISE EN PLACE DE LA REFORME 24

Titre I – Une réforme nécessaire 26

CHAPITRE I - L'EVOLUTION DU DROIT FONCIER JUSQU'A LA REFORME DE 2005.....27

Section 1 - Le système foncier avant sa remise en cause par .....
la Loi N° 2003-29 27

Paragraphe I - La place des droits coutumiers dans le système foncier..... 28

Paragraphe II - L'évolution du droit foncier depuis la colonisation jusqu'à la 35

Loi N° 2003-29 35

A – Le système foncier sous la colonisation 35

B- Le système foncier durant la période post-coloniale 40

Section 2 - Une remise en cause du dispositif normatif foncier : la Loi N° 2003-29 48

Paragraphe I- Une remise en cause du dispositif foncier..... 48

A- Le constat d'un système foncier obsolète..... 49

B - La nécessité de réconcilier la légalité et la légitimité 52

Paragraphe II- La Loi N° 2003-29 du 27 Août 2003 55

CHAPITRE II- LES CHANGEMENTS APPORTES PAR LA REFORME DE 2005 63

Section 1 : La réforme de 2005 : l'adoption de nouveaux textes sur le foncier 63

Paragraphe I- La Lettre de politique foncière et les textes principaux 64

A- La Lettre de politique foncière 64
B- Les nouveaux textes..... 66

Paragraphe II –Les innovations majeures apportées par ces textes 68
A – La disparition de la présomption de domanialité des terrains non immatriculés 69
B- Le recours au certificat foncier pour sécuriser les droits sur la terre..... 73

Section 2 : Les impacts de la Réforme de 2005 sur d'autres domaines du droit étroitement liés au droit foncier 79
Paragraphe I- Les impacts de la Réforme de 2005 sur l'exploitation et la gestion des ressources naturelles 79
A- Interaction de la réforme de 2005 avec le droit minier 80
B- Interaction de la Réforme de 2005 avec les autres textes régissant les ressources naturelles 82
Paragraphe II- Les impacts de la Réforme foncière de 2005 sur le droit des investissements 87
A- La Loi N°2007-036 du 14 Janvier 2008 sur les investissements à Madagascar 87
B- Interaction de la Réforme de 2005 avec le droit des investissements 92

Titre II : Une réforme largement positive 95

CHAPITRE I - LES EFFETS POSITIFS ATTENDUS ET CONSTATES SUR LES PLANS JURIDIQUE ET SOCIAL 97

Section 1 : La pertinence de la réforme sur le plan juridique..... 97
Paragraphe I- D'autres points importants à relever sur le plan juridique 97
Paragraphe II- Une réforme répondant aux effets escomptés sur le plan juridique . 103

Section 2 : La pertinence de la réforme sur les plans social et politique..... 106
Paragraphe I- La pertinence de la réforme au regard des effets escomptés 106
Paragraphe II- Les limites du système 110

CHAPITRE II- LES EFFETS POSITIFS ATTENDUS ET CONSTATES SUR L'ECONOMIE DU PAYS 114

Section 1 : La contribution de la réforme au développement national 114

Paragraphe I- Amélioration du climat des affaires 114

Paragraphe II- Emergence d'une nouvelle garantie pour les prêteurs 117

A- La mobilisation des droits sur le sol pour faciliter l'accès au crédit 118

B- L'impact de la réforme sur l'accès au crédit 122

Section 2 : Analyse de la réforme en référence aux critères *Doing business* 128

Paragraphe I- Le bien fondé du recours aux critères *Doing Business* 128

Paragraphe II- La conformité aux critères 131

Conclusion de la première partie 139

PARTIE II - UNE MISE EN ŒUVRE COMPLEXE DE LA REFORME 142

Titre I -Une mise en œuvre complexe sur le court terme 144

CHAPITRE I -UNE COMPLEXITE LIEE A LA NOUVEAUTE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL 146

Section 1 - La décentralisation de la gestion foncière 146

Paragraphe I : L'implication des collectivités locales dans la gestion foncière 147

Paragraphe II- L'implantation des guichets fonciers 151

A- Les dispositions légales relatives à la mise en place des guichets fonciers et les réalités de cette mise en place 152

B- Les principales fonctions du guichet foncier 159

Section 2 : Les enjeux de la collaboration entre les services fonciers déconcentrés et décentralisés 160

Paragraphe I- L'articulation de la gestion des différentes catégories de services fonciers 160

A- Les exigences et les modalités de collaboration entre les deux catégories de services 160

B- La nécessaire modernisation des services fonciers déconcentrés 162

Paragraphe II- Le rôle déterminant des plans locaux d'occupation foncière 165

A- Les exigences relatives au PLOF 165
B - La nécessité d'une cohérence entre les PLOF et les plans de repérage... 169
C- Vers une meilleure gestion du PLOF 170

CHAPITRE II- UNE COMPLEXITE LIEE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA GESTION FONCIERE DECENTRALISEE.....173

Section 1 : La gestion du guichet foncier par la commune 173
Paragraphe I- L'appropriation communale de la réforme foncière..... 174
Paragraphe II- La gestion intercommunale des guichets fonciers 178

Section 2- La gestion de la propriété privée non titrée..... 185
Paragraphe I- Les terrains susceptibles d'être certifiés..... 186
Paragraphe II- Les caractéristiques juridiques la procédure de certification des parcelles 189
A- La phase de reconnaissance locale 191
B- Les contestations..... 192
C- La délivrance du certificat foncier..... 194
D- La procédure particulière de *Kara-tany malaky*..... 197
E- La transformation du certificat foncier en titre foncier..... 198

Titre II : Une mise en œuvre complexe sur le long terme 201

CHAPITRE I : LA COMPLEXITE DE LA MISE EN OEUVRE AU NIVEAU ORGANISATIONNEL ET INSTITUTIONNEL.....202

Section 1 : Les blocages rencontrés au niveau organisationnel et institutionnel..... 202
Paragraphe I- Des difficultés d'ordre essentiellement technique..... 202
Paragraphe II- Des difficultés tenant à des causes diverses..... 204

Section 2 : Quelques pistes pour contribuer à la pérennisation organisationnelle et institutionnelle du nouveau système..... 207
Paragraphe I-Une clarification du rôle des institutions et organismes de mise en œuvre de la réforme 208
Paragraphe II- La résolution des problèmes inhérents à la formation, à l'information et à la communication 213
A-L'enjeu de la formation 214
B-L'enjeu de l'information et de la communication 219

CHAPITRE II : LA COMPLEXITE DE LA MISE EN OEUVRE AU NIVEAU FINANCIER 225

Section 1 : La mobilisation des droits sur le sol pour améliorer les finances locales 225

Paragraphe I– Les liens entre le Foncier et les finances locales 226

A- Quelques précisions en matière de finances locales..... 226

B- L'articulation entre le Foncier et les finances locales 229

Paragraphe II- Quelques pistes d'amélioration des finances locales 235

Section 2 : La portée des sources de financement de la réforme 239

Paragraphe I- La place des partenaires financiers 239

Paragraphe II- La pertinence du Fonds de Développement Local et du Fonds National Foncier..... 243

A- La portée du Fonds de Développement Local..... 243

B- La pertinence de la création d'un Fonds National Foncier 246

Conclusion de la deuxième partie 249

CONCLUSION GENERALE 251

BIBLIOGRAPHIE 259

ANNEXES..... 269

LISTE DES ILLUSTRATIONS 344

TABLE DES MATIERES..... 347