

Madagascar

I. Le cadre général

Madagascar constitue un cas un peu à part dans l'ensemble des pays objet de la présente étude. Il s'agit d'une île, située dans l'océan Indien, un peu à l'écart du continent africain, d'une superficie (587 000 km²) exceptionnelle pour une île (ce n'est pas pour rien qu'elle est couramment appelée « la Grande Ile »).

Madagascar est relativement peu habitée (19 millions d'habitants en 2006) avec une densité moyenne faible (33 h/km²) qui ne traduit pas l'extrême diversité de la répartition de la population, dont une très grande partie est urbaine, principalement à Antananarivo, la capitale. Le taux de croissance était de 2,7 % en 2006¹.

Madagascar demeure un pays très pauvre, le revenu national brut par habitant étant estimé à 280 \$ par an en 2006 et le taux de croissance du PIB 2005-2006 de 2,3 %. Le pays demeure largement rural. Pourtant il existe de multiples ressources minières, dont un certain nombre exploitées, y compris des ressources en hydrocarbures dont l'exploration commence à peine. Le pays dispose par ailleurs, sans doute en partie grâce aux conditions exposées précédemment, « d'une remarquable diversité d'écosystèmes, d'une très grande biodiversité marquée par un taux d'endémisme élevé : de nombreuses espèces animales et végétales n'existent qu'à Madagascar. Ces caractéristiques font de Madagascar un centre d'intérêt mondial pour la conservation de la biodiversité. »²

C'est dire que la question générale de l'utilisation de l'espace, des terrains, a une importance capitale en même temps que très spécifique.

II. L'organisation administrative territoriale

Madagascar a eu, dès l'Administration coloniale, mais surtout dès son accession à l'Indépendance, un dispositif d'administration territoriale largement décentralisé, puisqu'en 1962, il existait 29 communes urbaines de plein exercice, une de moyen exercice, et 739 communes rurales³. Actuellement, l'Administration du territoire est organisée sous la forme des circonscriptions administratives de l'État et sous celle, en cours de mise en place, de collectivités décentralisées. Ce dispositif a été défini sous la III^e République (celle d'aujourd'hui), par la Constitution du 18 septembre 1992 (telle que modifiée notamment par la loi constitutionnelle n° 98-001 du 8 avril 1998, mais aussi en 2008), et par un ensemble de textes législatifs et réglementaires fondés par la loi n° 93-005, portant orientation de la politique de décentralisation. En fait, il apparaît clairement que toutes les conséquences du changement constitutionnel de 1998 sur le dispositif de décentralisation n'ont pas encore été tirées. La situation demeure marquée par une sorte de situation « de transition permanente », laquelle se concrétise aujourd'hui par une relative incertitude concernant l'existence juridique autant que pratique de certaines collectivités mais aussi

¹ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

² Bertrand A. et Weber J., *Vers une politique nationale de gestion locale des ressources de Madagascar*, Contribution à la Fifth Common Property Conference, Bodo (Norvège), 24-28 mai 1995.

³ Statistiques tirées de : *Les communes malgaches*, de Jean Comte, Éd. de la Librairie de Madagascar, collection « Les codes bleus malgaches », 1963.

circonscriptions administratives (cf. tableau page suivante). Pourtant, avec l'institution des provinces, Madagascar avait initié une nouvelle approche constitutionnelle consistant dans « *l'application du système d'autonomie pour assurer l'effectivité de la décentralisation* »⁴, cette autonomie ne devant pas être contradictoire avec l'unité du territoire réaffirmée solennellement par la loi constitutionnelle⁵. Ce dispositif provincial, d'abord suspendu après les événements de 2002, a été définitivement supprimé par la réforme constitutionnelle de 2008.

• Le découpage administratif du territoire

En vertu de dispositions antérieures à la réforme constitutionnelle de 1998, et en tenant compte de celles-ci mais aussi des modifications survenues depuis, il existerait donc les niveaux de circonscriptions administratives suivants : la région (qui est en même temps collectivité décentralisée), le district et l'arrondissement administratif (décret n° 2005-012 du 11 janvier 2005). Les *fokontany* sont devenus en 2004 les circonscriptions administratives de base de la commune, mais avec un statut un peu particulier.

Il faut donc insister ici sur la particularité de la région. Le Gouvernement central a fait le choix de faire des régions des institutions duales, à la fois collectivités et circonscriptions, des chefs de région ayant été nommés pour la première fois en 2004, qui doivent remplir le double rôle de représentant de l'État et de chef de l'exécutif local. Les préfectures ont été supprimées au profit des régions circonscriptions administratives de l'État ; les districts ont remplacé les sous-préfectures et sont divisés en arrondissements.

. Les districts

« *Le district est une circonscription administrative relevant de la région dont les limites territoriales coïncident avec celles des anciennes sous-préfectures, ex-Fivondronampokontany. Il comprend un ou plusieurs arrondissements* » (art. 1, décret n° 2005-012 précité).

Le district est placé sous l'autorité d'un chef de district assisté de deux adjoints ; tous sont des fonctionnaires cadres nommés par arrêté du chef de région. « *Tous les services déconcentrés de l'État implantés dans le district sont responsables de leurs activités devant le chef de district* (art. 10, décret n° 2005-012). Le chef de district représente le chef de région ; il doit administrer le district de manière à favoriser les activités de développement. Il assure le maintien de l'ordre et dispose des forces de l'ordre. Mais aussi, « *par délégation du chef de région, le chef de district exerce le contrôle de légalité des actes des autorités communales* » (art. 19, décret n° 2005-012).

. Les arrondissements administratifs

Les arrondissements administratifs correspondent au ressort territorial d'une ou plusieurs communes (art. 2, décret n° 2005-012 précité). Ils sont placés sous l'autorité d'un chef d'arrondissement, fonctionnaire de l'Administration du territoire, nommé par décision du chef de district sous l'autorité duquel il est placé et auquel il rend compte. Le chef d'arrondissement est un agent d'exécution qui, notamment, assure le contact permanent avec la population, établit les listes électorales et « *assure les fonctions d'agent d'authentification conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur* ».

• La décentralisation

. Les dispositions communes aux collectivités décentralisées

Quelques principes généraux doivent être mis en évidence.

Les collectivités décentralisées se répartissent en régions, communes, communes à statut particulier.

Toutes les collectivités « *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*

⁴ Préambule de la loi n° 98-001 du 8 avril 1998, portant révision de la Constitution ; *Journal officiel* de la République de Madagascar, n° 2 495 du 8 avril 1998, p. 1 274-1 286.

⁵ Art. 1 : « *Le peuple malagasy constitue une Nation organisée en État souverain et laïc, fondé sur un système de provinces autonomes dont les compétences et les principes de gouvernement sont définis et garantis par la Constitution. Cet État est une République une et indivisible.* »

conseils élus au suffrage universel direct dans les conditions fixées par les lois et les règlements » (art. 4, II, loi n° 93-005).

La délimitation territoriale des collectivités, quelle qu'en soit la taille, « doit répondre à des critères d'homogénéité géographique, économique, sociale et culturelle » (art. 5 et 6, loi n° 93-005), la loi ajoutant de multiples précisions pour chacune des caractérisations.

On retrouve aussi un autre principe très courant, celui selon lequel « dans tous les cas, les transferts de compétences sont accompagnés du transfert concomitant par l'État aux collectivités territoriales, des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions fixées par la loi » (art. 12, loi n° 93-005), ainsi que du transfert des moyens matériels et en personnel nécessaires à leur exercice (art. 15, loi n° 93-005).

Dans toutes les collectivités territoriales décentralisées, on trouve un représentant de l'État (art. 114, loi n° 94-008).

. Les régions (Faritra)

La législation relative à la région a été remaniée par la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004, relative aux régions. Selon l'article 4, « les régions sont à la fois des collectivités territoriales décentralisées et des circonscriptions administratives ». Dans le même texte, il est indiqué que la région est une collectivité publique à vocation essentiellement économique et sociale, qui dirige, anime, dynamise et coordonne le développement économique et social de l'ensemble de son ressort territorial.

La région est placée sous l'autorité du chef de région, « premier responsable de l'exécutif régional, de la stratégie et de la mise en œuvre de toutes les actions de développement économique et social de sa région » (art. 5, loi de 2004). Ce chef de région est « une personnalité élue selon les conditions et modalités fixées par les lois et règlements » (art. 5, loi de 2004). On peut donc supposer, dans le silence du texte, que ce chef de région devrait être appelé à être désigné par le conseil régional à l'avenir, sauf nouvelles dispositions législatives contraires. Dans l'attente, il a été fait application des dispositions de l'article 15 de la loi donnant compétence au Gouvernement pour nommer directement les chefs de région.

La loi définissait l'organisation de la région à l'image de celle de la commune. C'est ainsi que la région dispose d'une assemblée délibérante, le conseil régional et d'un bureau exécutif élu par le conseil en son sein, et qui comprend un président (le *président de région*), un vice-président et deux rapporteurs (art. 3 et 4, loi n° 94-008)⁶, mais l'abrogation de l'article 4 en question a pour effet de créer une zone d'incertitude quant à l'exécutif régional. Ce sont donc les dispositions transitoires qui devraient s'appliquer jusqu'à un nouveau texte. Le conseil règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence régionale, notamment le budget et le compte administratif annuel (art. 35 et 36, loi n° 94-008). Le bureau exécutif, et plus spécialement son président, « est l'organe chargé de l'exécution des décisions du conseil » (art. 50, loi n° 94-008).

Les compétences régionales sont axées principalement sur tout ce qui touche à l'intégration et à la mise en cohérence des actions au profit du développement économique et social, comme par exemple « l'établissement du schéma régional d'aménagement du territoire... » (art. 8 à 10, loi n° 94-007).

On doit souligner ici que le président du conseil régional peut être appelé à exercer une fonction de conciliation ou d'arbitrage si des différends s'élèvent entre des communes ou entre des communes et des départements de sa région. Il dirige une cellule permanente de planification et d'étude économique régionale. Il prépare les plans régionaux de développement (art. 127, loi n° 94-008).

. Les communes (kaominina)

La commune, définie comme collectivité territoriale de base, peut être urbaine ou rurale. Pour faire la distinction, on tient compte de « l'assiette démographique réduite ou non à une agglomération urbanisée », sous réserve que ne peuvent être classées urbaines que les seules communes urbanisées disposant des ressources suffisantes pour assurer « l'équilibre d'un budget lui-même suffisant pour assurer les

⁶ Loi n° 94-008 du 26 avril 1995, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées (JO n° 2 304, du 5 juin 1995, p. 1 247).

charges et les sujétions de la vie civile d'une telle commune » (art. 6, loi n° 94-001)⁷, mais aussi que la population comprenne au minimum 5 000 habitants⁸. Les communes rurales, quant à elles, regroupent les villages et hameaux de zones essentiellement rurales. Un premier texte particulier d'application de la loi a permis un premier classement de ces communes⁹.

Les compétences communales sont celles qui « *tiennent essentiellement des principes de proximité et d'appartenance* », comme par exemple « *la définition et la réalisation des programmes d'habitat et des équipements publics à caractère urbain* » ou encore la gestion du patrimoine communal (art. 14 à 16, loi n° 94-007)¹⁰.

La commune dispose d'une assemblée délibérante, le conseil municipal pour les communes urbaines, le conseil communal pour les communes rurales (on peut évidemment s'interroger sur la pertinence d'une telle différenciation...), d'un bureau exécutif élu par le conseil en son sein, et qui comprend un président, un vice-président et deux rapporteurs, et en outre d'un maire qui est élu directement par les électeurs, au moment des élections communales. Il y a donc un dualisme de l'exécutif local (art. 3 et 4, loi n° 94-008)¹¹. Le conseil règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence communale, notamment le budget et le compte administratif annuel (art. 35 et 36, loi n° 94-008). Le bureau exécutif, et plus spécialement son président, « *est l'organe chargé de l'exécution des décisions du conseil* » (art. 50, loi n° 94-008), même si dans le même temps, comme on le verra ci-après, le maire est le véritable responsable de l'exécutif.

Le maire est chargé, comme représentant de l'État, d'un certain nombre de compétences en matière d'état civil, de veiller à l'application des lois et règlements, de faire assurer la police municipale. Ses compétences ont été précisées dans le décret n° 96-898 qui en fait, à titre principal, le chef de l'exécutif de la commune. À ce titre, le maire dispose d'attributions pour l'exécution des délibérations du conseil, d'attributions déléguées par le même conseil, mais aussi d'attributions propres (en particulier, il est le chef de l'Administration communale). Enfin, il faut souligner que le maire peut assurer une fonction de conciliation ou d'arbitrage « *dans les litiges d'ordre individuel ou collectif susceptibles d'être réglés par de tels procédés (...); le maire peut prendre l'initiative d'étudier, de proposer ou de faire adopter, de diffuser et de faire appliquer les conventions ou 'dina' dans le respect des lois et règlements en vigueur et des usages observés et non contestés par sa commune* »¹².

Pour les communes, le représentant de l'État est le chef du district de situation de la commune.

. Les fokontany, circonscription de base de la commune

Le régime juridique des *fokontany* est établi par le décret n° 2004-299 du 3 mars 2004, tel que modifié par le décret n° 2007-151 du 19 février 2007. En vertu de ces textes, « *le fokontany est une subdivision administrative de base au niveau de la commune. Le fokontany, selon l'importance des agglomérations, comprend des hameaux, villages, secteurs quartiers. Les habitants du fokontany constituent le fokonolona.* » Chaque *fokontany* fonctionne avec un comité de *fokontany*, composé de deux membres, le chef de *fokontany* et un adjoint, en charge de l'Administration générale du *fokontany*. Depuis le décret de 2007, le chef de *fokontany* et son adjoint sont désignés par arrêté par le chef de district qui les choisit sur une liste de noms proposés par le maire de la commune de rattachement, sur la base de cinq noms élus par les membres du *fokonolona* réunis en assemblée générale sur convocation du chef de district.

⁷ Loi n° 94-001 du 26 avril 1995, fixant le nombre, la délimitation, la dénomination et les chefs-lieux des collectivités territoriales décentralisées (JO n° 2 304 du 5 juin 1995, p. 1 214).

⁸ L'article 6, dernier alinéa, de la même loi prévoit qu'à titre exceptionnel, certaines agglomérations pourront être érigées en communes urbaines, même si la population se situe entre 2 500 et 5 000 habitants, sous réserve de la capacité budgétaire appropriée.

⁹ Décret n° 95-381 du 26 mai 1995, portant classement des communes en communes urbaines ou en communes rurales (JO n° 2 313 du 21 juillet 1995, p. 1 700).

¹⁰ Loi n° 94-007 du 26 avril 1995, relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées (JO n° 2 304 du 5 juin 1995, p. 1 211).

¹¹ Loi n° 94-008 du 26 avril 1995, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées.

¹² Art. 129, loi n° 94-008.

Les villes à statut particulier

Outre les règles de droit commun, la législation malgache a prévu des statuts particuliers concernant, d'une part, la ville d'Antananarivo, capitale de Madagascar, et d'autre part, les communes urbaines de Nosy-Be et de Sainte-Marie.

La ville d'Antananarivo, compte tenu de sa nature particulière, a été dotée, dans le cadre de la décentralisation, d'un statut particulier qui fait l'objet d'une loi spécifique : la loi n° 94-009¹³. La plupart des particularités de ce statut tenaient au fait que la même ville réunissait dans le même cadre territorial deux collectivités décentralisées, une commune urbaine de grande importance et un département. Cette approche est évidemment remise en cause par la suppression en 1998 du département dans la liste des collectivités.

La ville d'Antananarivo est définie comme une commune urbaine, qui est subdivisée en six arrondissements, chacun de ceux-ci constituant une circonscription électorale¹⁴.

Les instances de la commune sont, à l'image du droit commun, un conseil municipal qui reçoit l'appellation de *Conseil d'Antananarivo* et un bureau exécutif (art. 5, loi n° 94-009).

En ce qui concerne Nosy-Be et Sainte-Marie, on retrouve à peu près les mêmes principes généraux (loi n° 94-010)¹⁵. On peut ajouter la compétence spécifique reconnue aux instances communales pour « toutes les questions relatives à l'aménagement et à l'urbanisme qui intéressent les territoires des communes respectives, notamment l'établissement, la révision ou la modification du plan d'occupation des sols » (art. 4, loi n° 94-010). Il semble vraisemblable de penser que cette approche spécifique, y compris en matière de compétence, résulte de la vocation touristique très développée des communes en question mais aussi de leur situation insulaire.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation à Madagascar (1)

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Faritra (région)	28						
	28	Faritra		Oui	Oui	Conseil régional élu	Président du conseil régional élu par le conseil en son sein
Fivondronampokontany (département) (3)	158			Non	Non		Préfet nommé par décret
Arrondissement administratif (4)				Non	Non	Non	Délégué d'arrondissement nommé par l'État
District				Non	Non		Chef de district nommé
Communes urbaines et rurales	1 295	Communes		Oui	Oui	Conseil communal élu ou conseil municipal élu	Maire élu au suffrage universel direct
Communes à statut particulier	3	Communes à statut particulier		Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire élu par le conseil en son sein
Fokontany	13 500			Non	Non	Comité de Salut public consultatif	Chef du <i>fokontany</i> nommé par l'Administration
Fokonolona (5)				Non	Non	Conseil	

¹³ Loi n° 94-009 du 26 avril 1995, portant statut particulier de la ville d'Antananarivo, capitale de Madagascar (JO n° 2 304 du 5 juin 1995, p. 1 257).

¹⁴ Décret n° 95-382 du 26 mai 1995, fixant le nombre et la délimitation des arrondissements de la commune d'Antananarivo (JO n° 2 313 du 31 juillet 1995, p. 1 726).

¹⁵ Loi n° 94-010 du 16 avril 1995, portant statut particulier des communes urbaines de Nosy-Be et de Sainte-Marie (JO n° 2 304 du 5 juin 1995, p. 1 259).

Remarques :

1. La situation administrative à Madagascar est très complexe en raison des changements liés à la décentralisation qui ne sont encore que très partiels et qui ne sont donc pas encore susceptibles de remettre en cause totalement l'organisation territoriale antérieure. Cette présentation est donc un peu arbitraire. Elle est de nature à être compliquée par les textes fonciers et par ceux relatifs aux ressources naturelles qui renvoient encore à d'autres acteurs locaux plus ou moins institutionnels.
2. La situation du département n'est aujourd'hui pas absolument claire au vu des textes disponibles.
3. L'arrondissement est aussi un découpage électoral de la commune à statut particulier qu'est Antananarivo.
4. Le statut institutionnel des *fokonolona* n'est toujours pas clair, même s'il y est fait référence dans de multiples circonstances.

III. La gestion domaniale et foncière

« *Le point d'achoppement des règles de droit se trouve dans l'existence sous-jacente du droit coutumier, de l'accès à la terre, lequel conditionne la réalité du droit foncier moderne basé sur un titre juridique.* »¹⁶ Cette citation d'un chercheur malgache est la parfaite illustration d'une société dans laquelle les antagonismes entre système moderne et système traditionnel sont souvent la clé de l'évolution du droit, les opérateurs montrant souvent une forte capacité de récupération de la référence juridique qui leur convient.

Il faut surtout remarquer que l'extrême complexité de la législation malgache en matière domaniale et foncière est en train de se compliquer encore, avec une prise en compte accrue des exigences de valorisation et d'entretien des ressources naturelles et de l'environnement si particuliers de la Grande Ile.

Dans le même temps, il faut signaler que de multiples réflexions et travaux sont en cours depuis de longues années pour tenter de modifier cette approche institutionnelle du droit de la terre, mais les enjeux et sensibilités sont tels que l'entreprise, à Madagascar peut-être encore plus qu'ailleurs, apparaît extrêmement complexe. 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, aura été une bonne illustration de la complexité et de la prudence qui s'impose pour toute tentative d'évolution du système. Sous des apparences anodines, celles d'une simple modification, la loi en question posait les fondements d'une véritable révolution foncière dans laquelle la présomption de domanialité et le droit de propriété à base de titre foncier s'effacent en partie pour laisser une place juridiquement établie à la reconnaissance des droits revendiqués par les usagers, autrement dit au remplacement de la présomption de domanialité par la présomption de propriété foncière. Cette révolution a été consacrée par l'adoption de la loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005, fixant les principes régissant les statuts des terres, abrogeant celle de 2003, et qui devrait être progressivement complétée par de nouvelles lois « sectorielles », détaillant les principes applicables à chacune des nouvelles catégories domaniales et foncières, dont la loi sur la Propriété foncière non titrée, adoptée en septembre 2006, est l'illustration la plus récente.

Le tableau de la page suivante montre la situation juridique actuelle, telle qu'elle résulte de la loi de 2005.

¹⁶ Ratiary R., « L'accès à la terre en droit rural malgache », in : *Revue internationale de Droit comparé*, n° 3, juillet 1989, p. 636.

Tableau : Gestion domaniale et foncière à Madagascar

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaliénabilité Insaisissabilité Imprescriptibilité	Concession et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités locales
Domaine privé de l'État	- Terrains immatriculés au nom de l'État - Terrains établis comme vacants et sans maître, non susceptibles de faire l'objet d'un certificat	Code civil Système du livre foncier	Cessions, locations, donations, etc.	État : Administration des Domaines et Cadastre ; Conservation foncière ; Administration territoriale pour les attributions provisoires
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Droit de disposition selon les règles de droit commun et de l'immatriculation	Cessions, locations, donations et autres droits réels liés à la propriété	Conservation foncière et Cadastre
Propriété privée titrée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droit de disposition selon les règles du droit commun et de l'immatriculation. Obligation de mettre en valeur à peine de déchéance du droit de propriété	Cessions, locations, donations et autres droits réels liés à la propriété	Conservation foncière et Cadastre
Propriété privée non titrée	Terrains objet de certificats fonciers constatant des droits de jouissance établis selon les pratiques du lieu et du moment, par une procédure particulière	- Dispositions sur la propriété foncière non titrée - Règles coutumières ou pratiques localement établies - Concession - Transformation possible en titre foncier	Transactions selon les règles de la propriété foncière ou selon les règles et pratiques locales	Communes, instances communautaires locales, services déconcentrés

• Le dispositif législatif et réglementaire

L'ancien dispositif qui reposait sur quelques textes fondamentaux, dont la loi n° 60-004 du 15 février 1960, relative au domaine privé national, dite « loi domaniale »¹⁷, telle que modifiée par les textes ultérieurs, et l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 sur le régime foncier de l'immatriculation¹⁸, a été abrogé par la loi n° 2005-19 du 17 octobre 2005. Comme le fait remarquer un juriste malgache, ce droit foncier se caractérisait par son immobilisme et son statisme¹⁹. Ce droit a été considérablement bouleversé, de manière quasi révolutionnaire, par le nouveau texte.

Les caractéristiques générales

La République de Madagascar, en dépit de ses changements de régime politique, a toujours conservé un régime foncier qui accorde une extrême importance juridique à la propriété, au point même

¹⁷ JO RM du 27 février 1960, p. 441 et suivantes.

¹⁸ JO RM du 22 octobre 1960, p. 2 205 et suivantes.

¹⁹ « On parle ici d'immobilisme car les textes fondamentaux régissant la matière datent de 1960 ou de 1962 et n'ont pas été touchés depuis, sauf en 1973 où a été prise en compte la nécessité d'inciter le paysannat à coloniser les immenses étendues de terrains qui composent Madagascar. » Ratiary R., « Nouveaux regards sur le droit, l'homme et la terre dans les périmètres irrigués de Madagascar », in : *La terre, l'eau et le droit en Afrique, à Madagascar et à l'île Maurice*, sous la direction de Gérard et Françoise Conac, Bruylant/Aupelf-Uref, Bruxelles, 1998, p. 167.

d'assimiler la concession à l'attribution d'un droit de propriété sous condition résolutoire. Toutefois, en parallèle, elle a toujours accordé une importance extrême à la valeur économique-sociale de la propriété : le droit sur la terre, depuis les coutumes, ne peut être respecté que s'il est justifié par une mise en valeur du terrain, que ce soit pour des besoins d'habitation ou d'exploitation agricole ou autre.

Les instruments fonciers sont classiques. On retrouve le domaine public, le domaine privé et bien évidemment le régime de la propriété foncière sous la forme de l'immatriculation. Le domaine national mis en place dans de nombreux autres pays, avait été ici remplacé par un « domaine privé national », lequel a été supprimé par la loi de 2005.

La distinction entre les terrains urbains et ruraux existe ici comme ailleurs, précisée par l'article 29 de l'ordonnance n° 60-004 : « *Sont considérés comme terrains urbains (...) les terrains situés dans les périmètres urbains et suburbains des communes (...) ainsi que les terrains situés dans les mêmes périmètres des communes rurales lorsque la population desdits périmètres excède 1 500 habitants.* » Ce texte sera évidemment susceptible d'interprétation lorsqu'il faudra tenir compte dans son application des nouvelles dispositions communales.

. Les domaines publics et privés

Ils sont ceux de l'État et des collectivités décentralisées. Leur contenu et leur régime juridique sont définis dans la section 2 de la loi n° 2005-19. *Mutatis mutandis*, les règles applicables au domaine de l'État s'appliquent aux domaines des collectivités décentralisées.

. Le domaine public

Son régime juridique n'a pas été fondamentalement modifié par la loi n° 2005-19. Une nouvelle loi permettant une meilleure application de cette dernière, pour la matière spécifique du domaine public, devrait être adoptée prochainement par l'Assemblée malgache. La principale innovation concernant le domaine porte sur les pas géométriques, autrement dit la bande de largeur variable (40 mètres en zone urbaine, 80 en zone rurale) littorale de la mer (à la limite de la plus forte marée annuelle), qui était l'objet de multiples occupations abusives parce que mal comprise, mal connue, et souvent difficile à appliquer, notamment pour les investissements touristiques et portuaires. La loi attendue fixera les modalités précises de cette nouvelle vision du domaine public.

. Le domaine privé de l'État

Les règles applicables au domaine privé de l'État constituaient une dimension capitale du système foncier malgache, notamment en raison de la présomption de domanialité qui s'appliquait potentiellement à tous les terrains n'ayant pas fait l'objet d'une immatriculation et de la création d'un titre au profit d'une personne privée (art. 11 de la loi n° 60-004 sur le domaine privé national). L'effet de cette présomption était évidemment renforcé par le fait que les usagers ne disposaient, pour faire reconnaître leurs droits sur le sol, que de cette même seule propriété immatriculée et titrée, résultat d'une procédure assez longue, complexe, coûteuse, et surtout incompréhensible pour la grande partie des usagers parce que non conforme aux pratiques et usages fonciers.

L'État se trouvait donc, du point de vue de son domaine, doté d'une double possibilité : soit se comporter comme un propriétaire privé, pour les terrains immatriculés et titrés à son nom ; soit disposer d'un pouvoir considérable de devenir propriétaire pour tous les terrains relevant du système que la loi considérait comme « coutumier », dès lors que les terrains en question n'étaient pas appropriés selon la loi en vigueur.

Dans le premier cas, les règles applicables aux biens du domaine privé étaient celles applicables à la propriété privée de droit commun (sous quelques réserves particulières liées à l'exercice des prérogatives régaliennes de l'État).

Dans le deuxième cas, la présomption de domanialité permettait d'intégrer des terrains dans le domaine privé pour les attribuer à des personnes privées, selon des modalités d'attribution particulières fixées par des procédures spécifiques, dites domaniales, comme par exemple la concession.

Du fait de la loi de 2005, l'État ne peut plus disposer dans son domaine privé que des terrains titrés à son nom, acquis dans les conditions du droit commun de la propriété, auxquels il faut ajouter les terrains « vacants et sans maître », au sens le plus strict de l'expression, c'est-à-dire sur lesquels aucun droit ne peut être revendiqué par une personne privée.

Une nouvelle loi est venue fixer en 2008 les adaptations nécessaires du régime du domaine privé pour tenir compte des dispositions de la loi n° 2005-19. Ce nouveau dispositif reprend pour l'essentiel les anciennes procédures domaniales, consistant dans les concessions, les baux, les baux emphytéotiques, les ventes aux enchères et « *les transactions de toute nature autorisées par le droit commun* »²⁰.

. **La propriété foncière et ses limites**

Comme on l'a déjà indiqué plus haut, c'est une autre innovation fondamentale de la loi de 2005 que celle qui consiste à reconnaître l'existence, à côté de la propriété foncière titrée (dispositif jusque-là en place), de la propriété foncière non titrée, fondée sur la reconnaissance par une gestion foncière décentralisée, de droits établis selon les règles et pratiques localement reconnus. Comme en dispose l'article 21 de la nouvelle loi : « *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.* »

. **La propriété foncière titrée**

L'importance de la propriété et de l'immatriculation à Madagascar est indéniable, au moins pour une catégorie de la population, même si l'immatriculation demeure facultative sauf quelques cas particuliers²¹. En atteste l'existence d'une structure spécifique, la Chambre d'immatriculation (qui a depuis repris l'appellation plus classique de *conservation foncière*).

Le régime de la propriété privée titrée est celui classique juxtaposant des règles du Code civil, notamment pour la nature et l'objet du bien foncier, et des règles du système du livre foncier (immatriculation du terrain pour en faire un « bien » et inscription pour donner une valeur incontestable, inattaquable, au droit de propriété ainsi établi portant sur le terrain immatriculé). La préoccupation permanente de la législation antérieure concernant la mise en valeur est désormais écartée. En particulier, les dispositions de la loi de 1966²², selon lesquelles toute personne qui met effectivement des terrains en culture a droit à la protection de la loi, car la mise en cultures des terres agricoles doit être considérée comme un devoir pour tout propriétaire, sont désormais abrogées. Par contre, il faut retenir, dans le projet de loi sur la Propriété foncière titrée, la possibilité pour l'Administration de reprendre un terrain abandonné, en application de la procédure de prescription de droit commun.

. **La propriété foncière non titrée**

Le système coutumier, sous la forme de pratiques validées localement mais qui évoluent avec le temps, garde une certaine importance, surtout dans les zones rurales et là où la modernisation de l'agriculture est la moins forte²³. Il se justifie par l'importance sociale reconnue par les Malgaches à la terre et aux droits qui s'y attachent²⁴. Mais la valeur juridique du droit coutumier résulte aussi d'un choix législatif délibéré de Madagascar selon lequel « *en cas de silence, d'insuffisance ou d'obscurité de la loi, le juge peut s'inspirer des principes généraux du droit et, le cas échéant, des coutumes et traditions des parties en cause, à condition que ces coutumes et traditions soient certaines, parfaitement établies et ne heurtent en rien l'ordre public et les bonnes mœurs* »²⁵. Ce droit coutumier prend toute son importance juridique quand il sert de fondement à une procédure de reconnaissance de la propriété par un certificat foncier, comme il est prévu dans les articles 33 et suivants de la loi n° 2005-19.

Les grandes innovations sur ce point, outre la question fondamentale de la nature de la propriété ainsi reconnue, sont la gestion qui est confiée aux collectivités décentralisées de base que sont les com-

²⁰ Art. 45, loi n° 60-004.

²¹ Les exceptions sont le cas de cession à un étranger, l'existence d'un titre domanial, et une demande collective d'immatriculation par les pouvoirs publics.

²² Loi n° 66-026 du 19 décembre 1966, tendant à assurer la mise en culture des terres à vocation agricole ; JO RM du 26 décembre 1966.

²³ « *Madagascar reconnaît la propriété ancestrale à condition qu'elle soit dûment constatée à la suite d'une procédure d'immatriculation ou de Cadastre. (...) Quant aux autres droits fonciers coutumiers, ils demeurent de simples droits de jouissance traditionnels.* » René Rarijaona, op. cit., p. 29.

²⁴ « *La terre est la première femme du Créateur. Elle nourrit les vivants et entoure les morts.* » Proverbe malgache, cité par René Rarijaona, op. cit., p. 30. Le même auteur rappelle aussi que dans certaines populations malgaches, les descendants des premiers occupants sont appelés *zafin-tany*, ce qui signifie littéralement « les petits-fils de la terre ».

²⁵ Cf. art. 11, ordonnance n° 62-041 du 19 septembre 1962, relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé.

munes, le mode de reconnaissance par une commission locale *ad hoc*, et le caractère opposable aux tiers, sauf preuve contraire (sous entendu en justice), de ce nouveau droit de propriété *malagasy*, « à la malgache ».

Il est donc important, pour mesurer l'importance de la question, de procéder à un bref rappel des dispositifs fonciers coutumiers à Madagascar.

Trois modes d'accession coutumière à la terre peuvent être identifiés²⁶ : la décision du souverain²⁷ ou du chef, une dévolution successorale, ou encore, une occupation sans équivoque ni contestation. Les règles applicables varient en fait selon qu'il s'agit de terrains appartenant à une famille ou à un groupe familial (terres familiales), ou de terrains relevant d'une communauté traditionnelle, villageoise ou autre (terres collectives). Et dans ce dernier cas, il convient aussi de distinguer s'il s'agit d'une communauté traditionnelle (en particulier le *fokonolona*²⁸), ou d'un nouveau village né, par exemple, de la mise en place d'une aire de mise en valeur rurale. Pour bénéficier des droits d'usage sur la terre, on trouve toujours deux conditions : une de résidence (il faut vivre sur place), et une d'appartenance au groupe (communauté ou famille), ce qui n'exclut pas l'attribution de droits à des « étrangers » mais sous réserve d'un agrément préalable qui implique notamment le respect d'une procédure « d'alliance » avec le groupe²⁹. Les autels (*androm-bato* ou *orimbato*), qui attestent de la consécration des terrains, constituent en même temps « un véritable titre de propriété opposable à tous les habitants du village »³⁰. Ils doivent être complétés par une délimitation précise et personnalisée du terrain par son attributaire, ces limites étant reconnues par les tribunaux et ayant à la fois une valeur pratique et une valeur mystico-religieuse. Enfin, la mise en valeur s'impose, selon des modalités variables avec les régions concernées³¹.

Il faut cependant indiquer que tous les biens ne sont pas susceptibles d'appropriation. Il existe en effet des lieux protégés pour des raisons religieuses, par exemple certains étangs, des collines, des forêts. Il existe aussi des objets sacrés comme par exemple le « Kily » (tamarinier) dans le Sud-Est, autour desquels il n'est pas possible de cultiver. Les anciens tombeaux, leurs zones d'accès et les alentours immédiats constituent aussi des zones sacrées³².

Le droit coutumier malgache, très élaboré, dispose d'un vocabulaire approprié permettant de distinguer toutes les situations et tous les actes portant sur les biens fonciers, ce qui est particulièrement utile avec l'évolution du droit coutumier et les multiples transactions contemporaines qu'il peut justifier. On notera ici quelques principes généraux de ce droit, qui sont tous liés à une idée fondamentale : « *la fonction latente de la propriété est le maintien des valeurs traditionnelles et la sauvegarde de la cohésion du groupe* ». Il en résulte que les terres ancestrales (il s'agit du tombeau familial, des rizières, des terres de culture ancestrales, des emplacements des cases des ancêtres, et de tout terrain susceptible de recevoir la construction de la maison du chef de famille) ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction, sauf celles qui ont été récemment acquises ; que les successions sont conçues pour permettre non seulement la dévolution des terres mais surtout de leur charge mystico-religieuse ; que les ventes sont assorties de conditions complexes toujours liées à cette charge religieuse³³, même si ces ventes ne sont jamais définitives ; que les dons, prêts et locations de terre sont généralement des modes d'exploitation des terres.

²⁶ Il s'agit là d'une analyse un peu schématique tant le monde coutumier connaît de variantes subtiles, mais elle est suffisante dans le contexte de la présente étude.

²⁷ Ramolo Ratiary (article précité, p. 641) décrit ainsi le processus : « (...) avant de s'installer, il (le migrant) requiert l'autorisation du souverain local (alliance coutumière), et s'empresse par la suite d'inscrire sa propriété dans les livres fonciers de l'administration ».

²⁸ Reconnu par l'ordonnance n° 62-004, le *fokonolona* « est constitué, suivant le cas, par tous les habitants d'un hameau, d'un village, d'un quartier, d'une commune, d'une préfecture ou même d'une sous-préfecture, ayant des intérêts communs ».

²⁹ Il faut que le nouvel arrivant, par l'alliance, s'intègre aussi bien physiquement que religieusement au groupe dont les droits sur les terrains sont à la fois religieux et socio-juridiques. À partir de là, « la terre et la demeure acquises auront une valeur religieuse croissante car non seulement lui (l'homme traditionnel) et ses descendants selon les *zana-tany* (littéralement les fils de la terre) ou les *tera-tany* (les natifs de la terre), mais c'est aussi dans cette terre qu'ils seront enterrés » ; Rarijaona R., op. cit., p. 51.

³⁰ Rarijaona R., op. cit., p. 50.

³¹ Par exemple, dans le Sud-Est, le premier défricheur devient le propriétaire définitif, même s'il laisse ensuite les terrains en friche ou à l'abandon pendant plusieurs années, ce qui provoque évidemment de multiples litiges. Cf. Rarijaona R., op. cit.

³² Cette dernière catégorie a une telle importance que la loi n° 60-146 du 3 octobre 1960 (art. 4, al. 2), a jugé bon de préciser que les tombeaux sont inaliénables et insaisissables, sauf « désaffectation » selon les règles coutumières.

³³ L'ancien droit coutumier malgache prévoyait que « tout contrat devrait faire l'objet d'un enregistrement par les parties en présence des fonctionnaires compétents » (cf. Instructions du 4 juillet 1878) ; par ailleurs, une vente n'est jamais instantanée : il faut

Il faut enfin, toujours sur le même sujet, rappeler l'existence récente de la loi Gelose et du décret SFR (sécurisation foncière relative), ces textes relatifs à la gestion des ressources naturelles permettant de manière indirecte d'envisager un accès à l'immatriculation des terres, en particulier coutumières, individuelles ou collectives (voir le point VI ci-après).

• L'organisation administrative

Les modalités de la gestion administrative du foncier sont relativement plus classiques que les règles applicables à celui-ci. De manière générale, trois grands partenaires interviennent : l'Administration territoriale, qui reçoit les demandes, les dossiers, les transmet aux services concernés, établit les arrêtés d'attribution ; le service chargé des Domaines, responsable de l'Administration du domaine privé, qui a donc la charge du traitement des dossiers correspondants ; enfin, la Conservation foncière, ex-Chambre d'immatriculation, qui est chargée de la gestion du livre foncier et de tout ce qui touche à l'immatriculation.

Il existe par ailleurs un certain nombre de commissions résultant de la diversité des procédures, en particulier la Commission administrative de constatation, créée par le décret n° 63-256 du 9 mai 1963 pour apprécier et enregistrer les droits coutumiers dans les procédures ; la juridiction spéciale appelée « tribunal terrien », ambulante, qui se transporte sur les lieux pour consacrer le droit de propriété et trancher les litiges éventuels. Cette instance, qui n'a en fait rien d'un tribunal, est composée de fonctionnaires (notamment un de l'Administration territoriale, un des domaines)³⁴. On peut aussi citer la commission qui intervient dans les procédures d'attribution des concessions (lors de l'enquête préalable) et au moment du constat de la mise en valeur ; celle identique, qui doit intervenir lorsqu'un individu ou une collectivité veut faire reconnaître ses droits concrétisés par une exploitation ou une mise en valeur.

On rappellera enfin que les collectivités peuvent désormais être étroitement associées à ces modalités administratives puisqu'elles ont la charge de la gestion de la propriété foncière non titrée (cf. point IV ci-après).

• Les pratiques foncières

Il est trop tôt pour évaluer l'impact de la réforme de 2005, même si celle-ci connaît une application effective dans de nombreuses régions.

Par ailleurs, on constate la transformation progressive du droit coutumier, la propriété collective tendant, dans certaines régions, à perdre de plus en plus son caractère collectif et son inaliénabilité (et donc sans doute son caractère sacré), ce qui peut même se traduire par de multiples actions de spéculation foncière³⁵. Pour se protéger, certaines collectivités n'hésitent pas à recourir à des procédures « modernes » et à requérir l'immatriculation collective des terrains de manière à pouvoir y appliquer ensuite, sans difficulté, leurs règles coutumières. Cette « modernisation » juridique doit quand même être relativisée au regard des éléments chiffrés disponibles selon lesquels en 1996, les terrains titrés ne représentaient qu'environ 3,5 % du territoire national (mais les meilleures terres ou celles bien situées).

Il faut par ailleurs souligner, mais cela n'est pas propre à Madagascar, que la géographie juridique foncière traduit les aspirations fondamentales de chaque région³⁶.

Les ventes foncières se rencontrent essentiellement dans les Hautes Terres, ainsi que dans les zones périurbaines, où il s'agit surtout de ventes *varo-belo* (semblable à la vente *a remere* du Code civil³⁷). Le

que le groupe qui cède ait le temps de réfléchir à la « naturalisation » de l'acquéreur ; enfin, il faut des sacrifices et des cérémonies concrétisées notamment par l'implantation d'une pierre (autel) attestant de la nouvelle « appropriation », ainsi que des limites personnalisées de l'acquéreur. Cf. Rarijaona, op. cit. p. 66 et suivantes.

³⁴ Décret n° 64-076 du 6 mars 1964, relatif aux tribunaux terriens ; JO RM 14 mars 1964, p. 591.

³⁵ Ce qui a suscité l'apparition d'un nouveau terme juridique pour désigner les biens fonciers objet de ces spéculations : *filà* ou *tany-fita-djavana* (terres destinées à enrichir). Cf. Rarijaona R., p. 165.

³⁶ Dans les Hautes Terres, on rencontre les petites concessions de fonctionnaires ou citoyens, avec peu de conflits avec les chefferies ; dans le Sud-Est, se trouvent plutôt les grandes concessions appartenant à des sociétés (en particulier sociétés nationales) ; dans le Sud et le Nord, il s'agit aussi de grandes concessions mais avec beaucoup de conflits avec les coutumiers.

³⁷ Vente assortie d'une clause par laquelle le vendeur garde la faculté de reprendre la chose vendue dans certaines conditions, notamment de prix (il faut tenir compte d'un dédommagement éventuel), et le cas échéant, de temps et de cause.

bail rural comme le bail emphytéotique sont très peu utilisés. Par contre, le métayage, conforme à la tradition, demeure un outil juridique assez courant.

En zone rurale, « la concession des terrains domaniaux reçoit, depuis une dizaine d'années, la faveur des aspirants à la propriété de la terre », mais ces demandes émanent principalement des citadins, les ruraux refusant les procédures officielles, « leur titre de propriété consistant soit dans la soumission aux autorités coutumières du lieu (pour les migrants), soit dans le respect des traditions locales »³⁸.

La possibilité pour des paysans sans terre d'occuper des terres non cultivées pour les exploiter semble de plus en plus utilisée, y compris dans des zones protégées, le défrichement étant fréquemment précédé par la déforestation notamment pour la production de bois de chauffage et de charbon de bois. Ces occupations doivent avoir l'accord, au moins tacite, du *fokonolona*, car pour beaucoup de paysans, l'absentéisme du propriétaire n'équivaut pas à un renoncement à son droit de propriété.

En ce qui concerne les terres insuffisamment ou non mises en valeur à intégrer dans le domaine privé, il faut un recensement préalable, puis une évaluation par une commission *ad hoc* réunissant des représentants des administrations et collectivités concernées, en présence du propriétaire. Si le terrain faisait l'objet d'un document administratif ou d'un titre de propriété, on enregistre simplement le retour au domaine privé de l'État. Dans le cas où le terrain non mis en valeur était un terrain coutumier, il doit faire l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom de l'État.

• La gestion des conflits

« Si titre et possession coutumière correspondent, la propriété de la terre peut être considérée comme inviolable. Si titre et possession coutumière sont en dysharmonie, soit par occupation non sollicitée, soit par contrat de droit commun, le tout peut être confirmé par acte de reconnaissance du droit 'éminent' du souverain (ou du *fokonolona*) sur le terrain en cause. La méconnaissance de ces données conduit à la précarité du droit allégué. »³⁹

Il y a beaucoup de conflits, résultant essentiellement soit d'interprétations des droits coutumiers, soit des confrontations entre le droit coutumier et le droit moderne.

Dans le premier cas, il s'agit fréquemment de contestations résultant de conventions provisoires, par exemple prêts ou locations de terres, passées devant des témoins, il peut y avoir plusieurs dizaines d'années. Avec la disparition des témoins, les emprunteurs ou locataires se déclarent propriétaires. À ces locations, on assimile les métayages et fermages nombreux à Madagascar, ce qui provoque des situations extrêmement complexes où les facteurs personnels se mêlent à des données concrètes. Il se pose donc essentiellement un problème de preuve des droits revendiqués, d'où le recours fréquent au conseil des anciens, de « ceux qui savent »⁴⁰.

Dans le cas des confrontations droit coutumier/droit moderne, contrairement à ce que l'on pourrait penser, ce n'est pas toujours ce dernier qui l'emporte, en dépit des mécanismes notamment de publicité, mis en place pour le rendre solide. Les tribunaux exigent la plupart du temps une analyse approfondie et concrète du dossier, comparant les deux systèmes juridiques, et il n'est pas rare que le choix soit celui d'un droit coutumier considéré comme imprescriptible et inaliénable, demeurant donc opposable au concessionnaire.

Tous les litiges sont de la compétence des tribunaux administratifs (Chambre administrative de la Cour suprême), à l'exception, paradoxalement, de ceux qui concernent les concessions, actes administratifs qui relèvent de la compétence des tribunaux civils⁴¹. Et ce, même si conformément aux pratiques traditionnelles, les personnes concernées s'adressent souvent aux chefs traditionnels⁴², sinon aux autorités administratives pour obtenir un arbitrage avant d'aller en justice.

³⁸ Ratiary R., article précité, p. 651.

³⁹ Ratiary R., article précité, p. 643.

⁴⁰ Ces situations peuvent être tellement complexes que l'ancien droit coutumier mérina prévoyait l'irrecevabilité de toute action en revendication portant sur un terrain dès lors que le dernier témoin était mort !

⁴¹ Art. 68 nouveau, loi n° 64-026 du 11 décembre 1926, portant modification de la loi n° 60-004.

⁴² « Il faut tenir compte de cette répugnance, ancrée chez les malgaches, à porter devant les tribunaux les litiges intéressant leurs ancêtres, sauf dans les cas graves. » Rarijaona R., op. cit. p.65.

IV. La place et le rôle des collectivités et des acteurs locaux dans la gestion foncière

La présentation qui suit tient compte des dispositions de la loi n° 2005-19, mais aussi de la loi sur la Propriété foncière non titrée adoptée en octobre 2006, et aussi, dans une moindre mesure, des dispositions antérieures à ces évolutions.

• L'intervention des collectivités décentralisées dans la gestion domaniale et foncière

Les collectivités sont responsables de la gestion de leur domaine privé et de leur domaine public.

Par ailleurs, dans la gestion domaniale générale, la question ne se pose plus de leur participation ou non à l'application de la présomption de domanialité de l'article 11 de la loi de 1960, ni des procédures domaniales liées spécifiquement à ce domaine « de transition » qui résultait de ce même article 11.

Par contre, en application des dispositions de la loi n° 2005-19, les communes, puisqu'il s'agit d'elles, sont désormais responsables d'une partie de la gestion foncière, celle de la propriété non titrée. Cette responsabilité nouvelle, dont les modalités doivent être précisées par des textes en cours de promulgation et par des normalisations techniques proposées par l'Administration centrale, est établie par différents articles de la loi n° 2005-19, parmi lesquelles on peut citer l'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 principes ci-après : (...)* », mais aussi l'article 39 : « *Les collectivités décentralisées, notamment celles du niveau de base, mettent en place le(s) service(s) approprié(s) 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* ».

On doit souligner ici deux points ; d'abord, même si la commune paraît privilégiée dans la loi et en particulier dans l'article 39, elle n'a pas pour autant le monopole de l'émission de certificats fonciers. Par ailleurs, en tenant compte des dispositions légales relatives à la matière, les collectivités décentralisées vont trouver ici un champ privilégié d'exercice de leur capacité d'autonomie dans un domaine d'une extrême sensibilité. Il s'agit là, évidemment, d'une dimension capitale de cette révolution foncière malgache dont il a été question plus haut.

• Le patrimoine des collectivités

Les collectivités qui disposent de la personnalité juridique peuvent évidemment disposer d'un patrimoine incluant un domaine privé foncier. Cela concerne notamment les communes mises en place dans le cadre de la décentralisation. Cela concerne aussi les collectivités traditionnelles dont le rôle est devenu essentiel en 1997, en particulier à propos des ressources naturelles renouvelables (cf. point VI ci-après). Cela ne signifie pas pour autant que le domaine privé national ait permis au législateur d'imaginer la naissance d'un « domaine privé communal » ou local. Cependant, il en existe une forme « dérivée » dans les modalités d'application des règles applicables à l'abus de droit.

En particulier, pour les terrains urbains, ce sont les conseils municipaux ou communaux qui peuvent décider, par délibération, « *la reprise totale ou partielle pour non-mise en valeur des propriétés privées dépassant une superficie déterminée (par décret), et ne comportant aucun bâtiment appartenant au propriétaire ni aménagement de viabilisation en vue d'une construction* »⁴³. Bien que le texte ne le précise pas, il s'agit évidemment d'une expropriation au profit du domaine privé de la collectivité.

Des dispositions identiques s'appliquent aux terrains ruraux de plus de 5 hectares. Dans ce cas, la procédure est initiée par le sous-préfet, mais avec la participation d'une commission incluant nécessairement le maire ou la collectivité concernée. Par contre, le terrain revient au domaine privé de l'État, lequel peut évidemment en disposer librement, conformément aux dispositions de l'article 67 de la loi n° 60-004 qui prévoit : « *Les mutations entre l'État, les provinces, les communes et toutes collectivités dotées de la personnalité morale, des biens dépendant de leur domaine privé respectif, ont lieu à l'amiable et à*

⁴³ Art. 20, ordonnance n° 62-110.

titre onéreux, soit en toute propriété, soit en jouissance et dans les formes du droit commun. Cependant, par dérogation à cette règle, les provinces et les communes ainsi que les collectivités dotées de la personnalité morale peuvent recevoir à titre de dotation, c'est-à-dire gratuitement, des biens dépendant du domaine privé de l'État. »

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, Décentralisation et Foncier à Madagascar

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial	Fiscalité à base foncière (2)	Ressources naturelles
Faritany (région ou province)	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés		- Revenus du patrimoine	
Arrondissement administratif							
Fokontany				Terrains coutumiers	Participation à la reconnaissance des droits de propriété non titrée sur des terrains coutumiers		Participation à la gestion, au contrôle et à l'exploitation des ressources situées sur le territoire local
Communes urbaines et rurales	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Émission des certificats fonciers	Impôts et taxes à référence ou base foncière	

Remarques :

1. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. – CA : circonscription administrative, ne peut donc pas être considérée comme acteur local.
2. Les textes sur la décentralisation n'étant pas encore complets, il faut s'en tenir à l'information disponible. Il s'agit du principe d'attribution aux communes de la fiscalité à base foncière.

V. La place du domanial et du foncier dans les finances publiques

Le titre III de la loi n° 94-007, relative aux pouvoirs, compétences, et ressources des collectivités territoriales décentralisées, est consacré aux ressources financières et matérielles de celles-ci.

Dans ces ressources, que la loi qualifie de « *traditionnelles* » (art. 23, loi n° 94-007), le foncier apparaît de différentes manières. D'abord dans les recettes fiscales, lesquelles incluent « *les produits des centimes additionnels (...) à l'impôt foncier sur la propriété bâtie* », « *les produits de (...) l'impôt foncier sur les terrains, l'impôt sur la propriété bâtie, (...) la taxe annexe à l'impôt foncier sur la propriété bâtie* ». Mais aussi sous la forme des revenus du domaine public, et du domaine privé immobilier et mobilier. On remarquera que le législateur, très prolixe sur d'autres taxes et impôts comme par exemple la taxe sur les eaux minérales, demeure discret sur ce qui touche au foncier, à l'exception des « *centimes additionnels à l'impôt foncier sur la propriété bâtie* ». L'article 56 du texte stipule en effet que « *les communes qui entreprennent des travaux d'aménagement urbain (réhabilitation, travaux d'extension ou travaux*

d'équipement et d'infrastructures dans le cadre des projets financés par des organismes internationaux, des établissements financiers locaux, par les collectivités elles-mêmes), sont autorisées à voter un centime additionnel à l'impôt foncier sur la propriété bâtie... », le produit de cette taxe devant servir au remboursement des emprunts contractés pour financer ces travaux.

Ce qui ne signifie pas pour autant que ces collectivités disposent du pouvoir de lever l'impôt, mais plutôt qu'elles votent le taux des taxes et impôts⁴⁴, dans les conditions définies par la loi.

Par ailleurs, ce même impôt foncier est aussi fonction de l'évaluation des assujettis, laquelle est effectuée par recensement, par les services compétents de l'État. On doit y ajouter les recettes potentielles de l'administration et de la gestion du domaine privé de la collectivité, relativement limitées *a priori*, même si l'État peut apporter des terrains en « dotation ».

VI. La gestion des ressources naturelles

La gestion des ressources naturelles est l'objet, à Madagascar, d'un régime juridique particulièrement remarquable, au moins sur le plan institutionnel.

- **La reconnaissance institutionnelle de l'importance de l'environnement et des ressources naturelles**

C'est ainsi que la Constitution révisée de 1998 en souligne l'importance : « conscient (...) de l'importance exceptionnelle des richesses et ressources végétales, animales et minières à fortes spécificités dont la nature a doté Madagascar et qu'il importe de préserver pour les générations futures »⁴⁵.

Cette importance de la nature en particulier et de l'environnement en général, avait déjà été soulignée en 1990 par l'adoption d'une loi relative à la Charte de l'Environnement malgache⁴⁶, fondée sur une définition très large de l'environnement, « ensemble des milieux naturels et artificiels, y compris les milieux humains et les facteurs sociaux et culturels qui intéressent le développement national »⁴⁷.

Or, dans le même temps, il convenait de tenir compte du fait que « des études (nombreuses) montrent que le domaine de l'État est plus soumis à dégradation que les ressources collectives qui n'en font pas partie. Les forêts collectives ou sacrées ne semblent pas avoir la même sensibilité au feu que les forêts classées : l'occupation des espaces du domaine de l'État relève de stratégies de réappropriation de terres à des fins individuelles ou collectives. »⁴⁸

Ce constat a suscité l'idée de transférer une partie des responsabilités de gestion de l'espace et de certaines ressources naturelles au niveau local. Cette perspective a fait l'objet de débats multiples et a commencé à se concrétiser institutionnellement dans deux documents, la « Déclaration de Mahajanga » (26 novembre 1994), et celle d'Antsirabe (12 mai 1995).

La nouvelle démarche proposée s'inscrit par ailleurs dans le contexte de la nouvelle loi de décentralisation adoptée en avril 1995. Celle-ci maintient les *fokonolona*, collectivités coutumières, supprime les *fokontany* (au moins en tant que collectivités), et donne aux communes une place essentielle dans l'organisation administrative du territoire.

⁴⁴ Art. 25, loi n° 94-007 précitée : « Leurs taux sont fixés annuellement par les conseils respectifs des collectivités territoriales décentralisées à l'exception de ceux fixés par la loi de Finances. »

⁴⁵ Préambule de la Constitution de 1998, précitée.

⁴⁶ Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990, relative à la Charte de l'Environnement malgache (*Journal officiel* de la République démocratique de Madagascar, n° 2 035 du 24 décembre 1990, pages 2 540-2 589).

⁴⁷ Art. 2, loi n° 90-033 précitée.

⁴⁸ Bertrand A. et Weber J., op. cit., p. 3.

• Lier la gestion des ressources naturelles et la gestion du sol

Une nouvelle loi adoptée en 1996⁴⁹, dite loi Gelose (Gestion locale sécurisée), doit permettre la mise en place d'une politique nationale de gestion des ressources naturelles renouvelables appartenant à l'État par les collectivités locales, en l'occurrence les *fokonolona*, même si celles-ci ne sont pas reconnues comme collectivités décentralisées et autonomes. Ce pouvoir ainsi donné aux collectivités les plus proches des réalités naturelles doit permettre de compenser la « non-gestion » de celles-ci par des autorités administratives nombreuses mais manquant presque totalement de moyens de travail, en particulier pour se déplacer sur leur territoire de compétence. Ces multiples administrations incluent évidemment celle chargée de l'administration du domaine privé de l'État.

Les ressources naturelles susceptibles d'être gérées selon le modèle Gelose doivent relever soit du domaine de l'État, soit du domaine des collectivités territoriales. Elles peuvent consister dans « *les forêts, la faune et la flore sauvages aquatiques et terrestres, l'eau et les territoires de parcours* »⁵⁰.

La loi Gelose entend se baser sur quelques principes essentiels :

- la possibilité de confier par le biais d'un contrat de gestion et d'un cahier des charges la gestion des ressources naturelles à la communauté de base, les ressources visées étant celles situées dans le domaine de l'État, celui des collectivités territoriales, « *et sur lesquelles les communautés ont traditionnellement un droit d'usage reconnu* » ;
- l'organisation des rapports entre la communauté de base et l'Administration locale, le texte précisant qu'il s'agit de la commune et donc d'elle seule, par le cahier des charges et les lois et règlements. Une ou plusieurs communautés peuvent décider de prendre en main la gestion de ressources naturelles situées sur leur territoire. Elles font acte de candidature auprès de la commune concernée. Celle-ci doit procéder à l'agrément de la candidature, lequel doit être précédé de la négociation du contrat et du cahier des charges mentionnés au point précédent ;
- l'organisation des rapports internes à la communauté concernant les droits par voie de *dina*. Une entente, – *dina* –, est établie, définissant les modalités de cette opération (inventaire des ressources, mise en place des règles de gestion y compris l'exploitation et le contrôle, sanctions). Le *dina* doit être visé par le maire de la commune concernée. Un point capital de la démarche est de permettre aux collectivités intéressées de dégager des ressources à partir de cette gestion protectrice de l'écologie. Une fiscalité *ad hoc* doit être conçue et mise en place, tenant compte des productions, des zones, des modalités et coûts de gestion pour la collectivité concernée ;
- l'identification de la communauté de base reposant sur le volontariat et la convergence d'intérêt de ses membres. La réforme s'appuie par ailleurs sur une nouvelle structure, plus précisément la communauté de base, laquelle est définie comme étant « *constituée par le groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune. Elle regroupe selon le cas, les habitants d'un hameau, d'un village ou d'un groupe de village. La communauté de base est dotée de la personnalité morale. Elle fonctionne comme une ONG selon les réglementations en vigueur.* »⁵¹ Il ne peut donc s'agir, semble-t-il, comme on le disait plus haut, que des *fokonolona*.

Cette réforme de la gestion des ressources tient compte de manière étroite du contexte « foncier », ce qui constitue une nouveauté considérable mais assurément incontournable. En effet, même si la procédure Gelose ne s'applique pas à la terre, « *l'agrément confère à la communauté de base bénéficiaire pendant la période indiquée à l'acte, la gestion de l'accès, de la conservation et de la valorisation des ressources objet du transfert de gestion...* »⁵². Ce qui sous-entend évidemment un certain contrôle foncier. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre le contenu du décret n° 98-610 réglementant la mise en œuvre de la Sécurisation foncière relative, dont l'article 1 précise : « *En application de la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, la Sécurisation*

⁴⁹ Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996, relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, et décret n° 98-610 du 13 août 1998, réglementant la mise en œuvre de la sécurisation foncière relative.

⁵⁰ Art. 2, loi n° 96-025.

⁵¹ Art. 3, loi n° 96-025 précitée.

⁵² Art. 43, loi n° 96-025 précitée.

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. »

Cette démarche, logique puisqu'elle est susceptible de faciliter l'identification des accès aux ressources du terroir, prend encore plus d'importance foncière à travers l'article 2 du décret selon lequel la SFR « constate uniquement le droit de jouissance des occupants et peut constituer une étape vers l'immatriculation foncière ». La procédure utilisée s'apparente d'ailleurs fortement à celle de l'immatriculation, en particulier sous l'angle du bornage et du levé de périmètre⁵³. Et ce, même si les documents de la Sécurisation foncière relative sont spécifiés comme étant SFR. Enfin, confirmation ultime, l'aboutissement de la SFR ne peut être que l'immatriculation des terrains concernés, sous une forme collective, au profit de la communauté, même si « chaque occupant peut, à tout moment, demander l'immatriculation de ses parcelles, lesquelles seront immédiatement soustraites du régime SFR » (art. 15). On peut même déduire de cette dernière disposition que le droit foncier l'emporte toujours sur le droit des ressources renouvelables. Dans la même logique, « les propriétés déjà immatriculées et celles déjà affectées (...) ne sont pas soumises au régime SFR » (art. 17).

Il est difficile d'apprécier la portée de la législation Gelose compte tenu de son caractère récent (en particulier pour le décret SFR). On peut tout au plus avoir quelques indications mais qui portent surtout sur la gestion des ressources plutôt que sur la démarche foncière qui ne présentera d'intérêt qu'à terme⁵⁴.

• Une nouvelle gestion forestière adaptée à la gestion foncière sécurisée

Ce dispositif a été en outre complété par une nouvelle législation forestière en 1997⁵⁵, dont l'exposé des motifs souligne bien les objectifs : « (...) En effet, non seulement le pays est en train de perdre son capital forestier du fait du prélèvement irrationnel et abusif de la ressource bois et des défrichements des ressources forestières, mais il fallait aussi tenir compte de la politique nationale de l'Environnement et des orientations majeures prises par Madagascar quant à la politique de désengagement de l'État et à la redéfinition de l'équilibre des pouvoirs entre les différents niveaux de l'Administration à travers la décentralisation effective. » Cette législation, de manière réaliste, entend notamment se fonder sur « la prise en compte et la modernisation du droit d'usage et la reconnaissance de la vocation des communautés traditionnelles à la gestion des forêts ». Cette législation reconnaît également, de manière expresse, l'existence de forêts des collectivités territoriales décentralisées (cf. articles 25, et 28 à 37). Quant aux droits dits traditionnels, l'article 41 en fixe le régime sous la forme d'un principe, renvoyant par ailleurs à la loi Gelose plus haut mentionnée : « En vue de permettre la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables, telle que prévue par la loi relative à la gestion communautaire locale des ressources naturelles renouvelables, les membres du fokolonona sont autorisés à exercer leurs droits d'usage traditionnels individuellement ou collectivement dans les forêts de l'État, des collectivités territoriales décentralisées, des établissements publics et des personnes privées dans la mesure où lesdits droits n'auront pas été purgés. »

En fait, le véritable enjeu est celui de lier la gestion forestière et la gestion foncière. Il est clair que depuis 2005, le principe fondamental sur lequel s'appuyait le droit forestier, à savoir la domanialité présumée des terrains non titrés, est aujourd'hui remis en cause. Il faudra donc suivre attentivement les modalités d'application de la loi de 2005 à des terrains forestiers revendiqués par des détenteurs privés pour voir quel champ d'application peut connaître la loi sur la Propriété non titrée et *a contrario*, le Code forestier.

⁵³ L'article 7 du décret est de ce point de vue là très clair : « Les délimitations et enquêtes parcellaires effectuées publiquement par un géomètre assermenté sont réputées contradictoires.

Un état parcellaire faisant ressortir : les références de la parcelle ; le ou les occupants ; la consistance de l'immeuble et éventuellement la superficie approximative ; les litiges éventuels, sera dressé. Un plan parcellaire expédié ou un agrandissement photographique sera annexé audit état. »

⁵⁴ On consultera cependant avec profit le mémoire d'un candidat ingénieur du Génie rural de l'Engref : *Usages forestiers et production de charbon de bois en périphérie d'une aire protégée à Madagascar. L'improbable gestion locale sécurisée (Gelose) des ressources forestières*, Alain Brondeau, Montpellier, 1999.

⁵⁵ Loi n° 97-017 du 8 août 1997, portant révision de la législation forestière.

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

Annexe : Éléments de législation relatifs à Madagascar

• **Organisation et administration du territoire**

- Loi n° 93-005 promulguée le 26 juin 1994, portant orientation générale de la politique de décentralisation
- Loi n° 94-039 du 3 janvier 1995, modifiant et complétant les dispositions de la loi n° 93-005 du 28 janvier 1994, portant orientation générale de la politique de décentralisation
- Loi n° 94-001 du 26 avril 1995, fixant le nombre, la délimitation, la dénomination et les chefs-lieux des collectivités territoriales décentralisées avec amendements
- Loi n° 94-006 du 26 avril 1995, relative aux élections territoriales
- Loi n° 94-007 du 26 avril 1995, relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n° 94-008 du 26 avril 1995, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n° 94-009 du 26 avril 1995, portant statut particulier de la ville d'Antananarivo, capitale de Madagascar
- Loi n° 94-010 du 26 avril 1995, portant statut particulier des communes urbaines de Nosy-Be et de Sainte-Marie
- Décret n° 94-608 du 6 octobre 1994, relatif à la participation active de la population rurale à la sécurité locale et à la lutte contre les vols de bœufs
- Décret n° 95-040 du 17 janvier 1995, portant création des délégations générales du Gouvernement auprès des *Fivondronampokontany*
- Décret n° 95-041 du 17 janvier 1995, fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions des délégations générales du Gouvernement auprès des *Fivondronampokontany*
- Décret n° 95-358 du 16 mai 1995, portant modification du tableau annexé au décret n° 95-040 du 17 janvier 1995
- Décret n° 95-381 du 26 mai 1995, fixant le nombre et la délimitation des arrondissements de la commune d'Antananarivo
- Arrêté interministériel n° 3631/95/MFB/MID/MEP du 18 juillet 1995, fixant les règles de fonctionnement, de l'organisation et des attributions du Comité local de développement (CLD)
- Décret n° 95-769 du 14 décembre 1995, chargeant les présidents de la Délégation spéciale des *Fivondronampokontany* à assumer provisoirement les fonctions de représentants de l'État au niveau des communes
- Décret n° 96-005 du 9 janvier 1996, fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Préfecture de police pour la ville d'Antananarivo, capitale de Madagascar
- Décret n° 96-168 du 6 mars 1996, relatif à la mise en place des départements à Antananarivo Renivohitra, Nosy-Be et Sainte-Marie, en application des lois n° 94-009 du 26 avril 1995 et n° 94-010 du 26 avril 1995, portant respectivement statut particulier de la ville d'Antananarivo Renivohitra, capitale de Madagascar, et des communes urbaines de Nosy-Be et Sainte-Marie

- Décret n° 96-169 du 6 mars 1996, portant application des dispositions de la loi n° 94-007 du 26 avril 1995, relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées
- Décret n° 96-170 du 6 mars 1996, fixant les taux des indemnités et avantages alloués aux élus et aux membres de bureau exécutif, ainsi qu'aux trésoriers des collectivités territoriales décentralisées au niveau des communes
- Arrêté n° 1273/96/MIDST du 25 mars 1996, portant délégation de pouvoirs aux représentants de l'État au niveau des communes
- Décret n° 96-256 du 27 mars 1996, fixant les conditions de rémunération du représentant de l'État au niveau des communes et du délégué administratif d'arrondissement
- Arrêté n° 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
- Arrêté n° 3738/MBFP/SG du 14 juin 1996, fixant le régime de la comptabilité des communes rurales de première catégorie
- Arrêté n° 3739/MBFP/SG du 14 juin 1996, fixant le régime de la comptabilité des communes rurales de deuxième catégorie
- Décret n° 96-241 du 20 juin 1996, instituant une carte de fonction pour les présidents et vice-présidents des bureaux exécutifs, maires et leurs adjoints, et pour les présidents et vice-présidents des conseils des collectivités territoriales décentralisées
- Décret n° 96-833 du 11 septembre 1996, modifiant certaines dispositions du décret n° 96-250 du 27 mars 1996, portant création des circonscriptions administratives de l'Administration territoriale à Madagascar
- Décret n° 96-834 du 11 septembre 1996, complétant certaines dispositions du décret n° 96-251 du 27 mars 1996, fixant l'organisation et les attributions des *fokontany* et des arrondissements administratifs
- Décret n° 96-898 du 25 septembre 1996, fixant les attributions du maire
- Loi n° 2004-001 du 17 juin 2004, relative aux régions
- Décret n° 2004-299 du 3 mars 2004, fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du *fokontany*
- Décret n° 2004-859 du 17 septembre 2004, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des régions, en application des dispositions transitoires de la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux régions
- Décret n° 2005-012 du 11 janvier 2005, portant création des districts et des arrondissements administratifs
- Décret n° 2007-151 du 19 février 2007, modifiant certaines dispositions du décret n° 2004-299 du 3 mars 2004, fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du *fokontany*

• Gestion domaniale et foncière

Cadre général domanial et foncier

- Ordonnance n° 62-110 du 1er octobre 1962, relative aux sanctions pour les abus du droit de propriété et au transfert à l'État des propriétés non exploitées
- Ordonnance n° 83-030 du 27 décembre 1983, tendant à renforcer la protection, la sauvegarde et la conservation du domaine privé national et du domaine public
- Décret n° 63-526 du 9 mai 1963, fixant la composition des commissions prévues par les articles 20 et 27 de la loi n° 60-004
- Loi n° 2005-19, fixant les principes généraux de gestion des terres

Domaine public

- Ordonnance n° 83-030 du 27 décembre 1983, tendant à renforcer la protection, la sauvegarde et la conservation du domaine privé national et du domaine public
- Décret n° 64-291 du 22 juillet 1964, fixant les règles relatives à la délimitation, l'utilisation, la conservation et la police du domaine public
- Loi n° 2008-13 du 23 juillet 2008, portant régime du domaine public

Domaine privé

- Loi n° 2008-14 du 23 août 2008, portant régime juridique du domaine privé

Régime de l'immatriculation et de la propriété foncière

- Loi du 9 mars 1896, sur la propriété foncière indigène
- Ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960, relative au régime foncier de l'immatriculation
- Ordonnance n° 62-036 du 19 septembre 1962, modifiant l'ordonnance n° 60-146
- Ordonnance n° 74-034 du 10 décembre 1974, modifiant l'ordonnance n° 60-146
- Ordonnance n° 74-021 du 20 juin 1974, abrogeant et remplaçant l'ordonnance n° 62-110 du 1^{er} octobre 1962, sanctionnant l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'État des propriétés non exploitées
- Loi n° 90-028 du 19 décembre 1990, modifiant l'ordonnance n° 60-146
- Décret n° 60-529 du 28 décembre 1960, réglementant les modalités d'application de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960
- Loi n° 2006-31 du 20 décembre 2006, fixant le régime juridique de la propriété privée non titrée
- Décret n° 2007-1109 du 18 décembre 2007, fixant les modalités d'application de la loi n° 2006-31 sur la propriété privée non titrée

Cadastre et immatriculation collective

- Loi n° 67-029 du 18 décembre 1967, modifiant certaines dispositions de la loi domaniale n° 60-004
- Ordonnance n° 74-034 du 10 décembre 1974, modifiant certaines dispositions de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960, relative au régime de l'immatriculation
- Décret n° 68-213 du 21 mai 1968, fixant la procédure des opérations de délimitation d'ensemble

Expropriation pour cause d'utilité publique

- Ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'acquisition amiable de propriétés immobilières par l'État ou par les collectivités publiques secondaires et aux plus-values foncières
- Décret n° 63-00 du 16 janvier 1963, fixant les modalités d'application de l'ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962

Textes agro-fonciers

- Ordonnance n° 62-043 du 19 septembre 1962, réglementant l'acquisition des fonds ruraux par des coopératives de tenanciers agricoles
- Ordonnance n° 62-045 du 19 septembre 1962, portant statut du fermage et du métayage
- Ordonnance n° 62-064 du 27 septembre 1962, relative au bail emphytéotique

- Loi n° 66-026 du 19 décembre 1966, tendant à assurer la mise en culture des terres à vocation agricole
- Ordonnance n° 73-073 du 1^{er} décembre 1973, portant orientation du développement rural
- Ordonnance n° 74-002 du 20 juin 1974, définissant les orientations du régime foncier et précisant les conditions générales d'exécution des travaux d'aménagement foncier en milieu rural

- **Gestion des ressources naturelles**

- Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990, relative à la Charte de l'Environnement malgache
- Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996, relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables

- **Textes relatifs à l'urbanisme**

Urbanisme

- Ordonnance n° 60-167 du 3 octobre 1960, relative à l'urbanisme
- Ordonnance n° 92-033 du 17 juillet 1992, portant modification de certaines dispositions de l'ordonnance n° 60-167 du 3 octobre 1960 relative à l'urbanisme
- Décret n° 63-192 du 27 mars 1963, fixant le Code de l'urbanisme et de l'habitat
- Décret n° 69-335 du 29 juillet 1969, portant modification du décret n° 63-192 du 27 mars 1963 fixant le Code de l'urbanisme et de l'habitat
- Arrêté n° 992 du 11 avril 1963, définissant les dérogations admises au décret n° 63-192 du 27 mars 1963, fixant le Code de l'urbanisme et de l'habitat
- Arrêté n° 310 du 3 février 1964, fixant les modalités de demande d'alignement
- Décret n° 67-146 du 30 mars 1967, portant nomination des membres du Comité national d'urbanisme et des commissions préfectorales d'urbanisme
- Décret n° 88-025 du 22 janvier 1988, portant création du Comité technique national pour le développement urbain
- Décret n° 92-527 du 15 mai 1992, portant réglementation de l'usage du sol et de la construction dans la plaine d'Antananarivo

Habitat et permis de construire

- Arrêté du 28 février 1948, sur la sécurité à observer pour les constructions à proximité des lignes d'énergie électrique
- Délibération n° 58-44/AR du 28 avril 1958, relative aux dispositions particulières concernant les constructions en cités d'habitation individuelles ou collectives, dites « économiques » à Madagascar
- Décret n° 61-600 du 8 novembre 1961, portant code du fonds de l'habitat à Madagascar
- Ordonnance n° 62-115 du 1^{er} octobre 1962, relative au permis de construire des bâtiments et aux lotissements
- Arrêté n° 3 321 du 27 décembre 1963, fixant les modalités d'enregistrement des permis de construire
- Arrêté n° 180 du 16 janvier 1964, relatif aux constructions de lotissements à usage d'habitation entreprises par tout établissement public ou société d'économie mixte
- Décret n° 82-287 du 28 juillet 1987, portant création du Fonds de l'infrastructure pour habitat urbain