

Cadre juridique et institutionnel

MADAGASCAR

Alain Rochegude (professeur de Droit public associé Université Paris 1, consultant) et Caroline Plançon (consultante, expert foncier)

DÉCEMBRE 2022



Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.

Comité technique


Foncier & développement

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.



Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international. L'ensemble de ses travaux sont disponibles en accès libre sur son site www.foncier-developpement.fr

Madagascar

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C.
Comité technique « Foncier & développement »

DÉCEMBRE 2022

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 île », voire « l'île rouge » par référence à la place si importante tenue par les terres latéritiques et leurs coulées).

La population malgache augmente rapidement puisque, alors qu'elle comptait 19 millions d'habitants en 2006¹, elle est aujourd'hui, en 2022, de 29 055 82². La densité de la population serait passée de 33 hab./km² en 2006, à 48 hab./km². Ces données ne traduisent pas l'extrême diversité de la répartition de la population, dont une très grande partie est urbaine, 38,7 %, principalement à Antananarivo, la capitale (1 391 000 hab.), Toamasina (206 373 hab.), Antsirabe (186 253 hab.), Fianarantsoa (167 227 hab.), Mahajanga (154 657 hab.) et Toliara (115 319 hab.). Le taux de croissance était de 2,7 % en 2006.

Madagascar demeure un pays très pauvre, le revenu national brut par habitant étant estimé à 471,5 US\$ par an en 2021 contre 280 US\$ par an en 2006, et le taux de croissance du PIB en 2019 étant estimé à 1,7 % contre 2,3 % en 2005-2006³. Toutefois, « l'évolution du PIB sera soutenue par le secteur secondaire qui connaîtra une forte relance (+4,9 %, contre -16 % en 2020) grâce notamment au secteur minier (+8,1 % contre -36,3 % en 2020), avec la reprise de la mine d'Ambatovy en mars 2021 » (FMI, 2021). Le pays demeure largement rural. La forêt offre des ressources importantes et rares malheureusement plus pillées qu'exploitées, ce qui justifie une faible contribution au PIB, 3,7 % en 2020. Pourtant il existe de multiples ressources minières, dont un certain nombre sont exploitées, y compris des ressources en hydrocarbures dont l'exploration commence à peine (0,1 % du PIB en 2020). Et il ne faut pas négliger la filière pêche et pisciculture (dont les crevettes), qui représente 7 % du PIB en 2020.

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 »⁴. Cela reste vrai malgré les impacts du changement climatique mais aussi et surtout des activités humaines, aussi bien « de base » comme la déforestation par brûlis, que des activités modernes comme celles minières

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

2. Les données démographiques actuelles sont tirées du site : <https://www.worldometers.info/world-population/madagascar-population/> (consulté le 26 avril 2022).

3. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD?locations=MG> (consulté le 26 avril 2022).

4. BERTRAND Alain et WEBER Jacques, « Vers une politique nationale de gestion locale des ressources de Madagascar », contribution à la Fifth Common Property Conference, Bodo (Norvège), 24-28 mai 1995.

dont l'impact superficiel peut être très important comme on peut le voir par exemple à For-Dauphin sur les sites d'exploitation des sables à ilménite de QMM (filiale de Rio Tinto).

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, après l'administration coloniale, mais surtout dès son accession à l'Indépendance, un dispositif d'administration territoriale largement décentralisé⁵.

Sous la Troisième République, le dispositif avait été établi par la Constitution du 18 septembre 1992⁶, et par un ensemble de textes législatifs et réglementaires fondés sur la Loi n° 93-005 portant Orientation de la politique de décentralisation. La situation demeurait alors marquée par une sorte de situation « de transition permanente » caractérisée par une relative incertitude concernant l'existence juridique autant que pratique de certaines collectivités et circonscriptions administratives. 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 »⁷, cette autonomie consistant dans une part de souveraineté territoriale, ne devant pas aller à l'encontre de l'unité du territoire réaffirmée solennellement par la Loi constitutionnelle⁸. Le dispositif provincial, d'abord suspendu après les événements de 2002, avait été définitivement supprimé par la réforme constitutionnelle de 2008.

La nouvelle Constitution adoptée par référendum le 17 novembre 2010, puis proclamée le 11 décembre 2010, ne marque pas un changement majeur de ce dispositif articulant déconcentration et décentralisation, sauf en disposant du retour de la province, cette fois comme collectivité territoriale décentralisée et non plus comme une dimension de souveraineté ce qui est évidemment complètement différent, surtout politiquement, en particulier dans le contexte géopolitique malgache.

● Le découpage administratif du territoire

Il faut d'abord s'appuyer sur la Constitution de 2010 pour savoir ce qu'il en est aujourd'hui de l'organisation administrative territoriale. Le Titre V de la Constitution, intitulé « De l'organisation territoriale de l'État », fixe les grandes modalités relatives à cette dernière. L'article 143 fixe l'architecture de cette organisation : « Les collectivités territoriales décentralisées de la République sont les communes, les régions et les provinces » ; il faut en rapprocher l'article 145. « La représentation de l'État auprès des collectivités territoriales décentralisées est régie par la loi », cette dernière étant en l'occurrence la Loi n° 2014-21 du 22 août 2014, relative à la représentation de l'État dans les collectivités décentralisées. Autrement dit, ce serait une manière d'affirmer que l'État serait omniprésent dans un dispositif fondé sur les collectivités décentralisées⁹.

Pour comprendre cette organisation, il faut donc en faire une présentation corrélée à celle de la décentralisation. Ce qui ne règle pas tous les problèmes puisque, comme on va le voir, le District apparaît comme une sorte de niveau de déconcentration qui ne coïncide pas exactement avec un niveau décentralisé, de même que l'Arrondissement. Cela explique sans doute aussi pourquoi, dans la Constitution, le

5. En 1962, il existait 29 communes urbaines de plein exercice, une de moyen exercice, et 739 communes rurales.

6. Telle que modifiée notamment par la Loi constitutionnelle n° 98-001 du 8 avril 1998, mais aussi en 2008.

7. Préambule de la Loi n° 98-001 du 8 avril 1998, portant révision de la Constitution ; Journal officiel de la République de Madagascar, n° 2495 du 8 avril 1998, pp. 1274-1286.

8. « 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. ».

9. Dans l'Exposé des motifs de la Loi n° 2014-21, relative à la représentation de l'État, on peut lire, dans l'alinéa 5 : « En vertu du principe selon lequel à chaque niveau des Collectivités territoriales décentralisées correspond une déconcentration (...) », ce qui illustre l'esprit de cette approche juridico-institutionnelle.

Titre V ci-dessus cité ne contient dans la pratique que des dispositions relatives aux collectivités décentralisées. Alors que dans la Loi n° 2014-21, l'article 4 dispose : « *Les circonscriptions administratives sont : – les Provinces; – les Préfectures; – les Districts; – les Arrondissements administratifs* ». On remarque l'absence de la Région, devenue Collectivité décentralisée, sa dimension territoriale déconcentrée étant désormais la Préfecture.

La Province

La Province est composée de Régions; elle est placée sous l'autorité d'un Commissaire général, nommé par décret, comme en dispose la Constitution : « *Au niveau des Provinces, collectivités territoriales décentralisées nouvellement créées par la Constitution, (la représentation de l'État) est assurée par le Commissaire général* » (Exposé des motifs, Loi n° 2014-021, al. 5).

La Préfecture

La Préfecture est composée de Districts, elle est sous l'autorité d'un préfet (art. 5 Loi n° 2014-021) lequel représente aussi l'État auprès de la Région, collectivité décentralisée (art. 7 Loi n° 2014-021), laquelle serait donc, on peut le supposer, l'équivalent territorial de la Préfecture, même si cela n'est pas réglé clairement.

Le District

Le District est composé, d'une part, d'Arrondissements, circonscriptions administratives, ces derniers comprenant des Communes, collectivités territoriales décentralisées. Faute d'indications contraires, il semble qu'il convient de se référer encore, pour le District et l'Arrondissement administratif, aux dispositions du Décret n° 2005-012 du 11 janvier 2005.

Dès lors, la définition de 2005 demeure valable : « *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). Sauf que, évidemment, comme on l'a vu plus haut, il faut remplacer maintenant la référence à la Région par celle à la Préfecture.

Le District est placé sous l'autorité d'un Chef de district, lequel est aussi le représentant de l'État auprès de chacune des communes constitutives du District. Le Chef de district est assisté de deux adjoints; tous sont des fonctionnaires cadres nommés par arrêté du Préfet de région. Le Chef de district représente le Préfet; il doit administrer le District de manière à favoriser les activités de développement, il « *a autorité sur les Chefs des services déconcentrés de l'État implantés dans son ressort territorial* » (art. 16, 2^e tiret, Loi n° 2014-021). Il assure le maintien de l'ordre et dispose des forces de l'ordre.

Mais aussi, « *le chef de district exerce le contrôle de légalité des actes des communes* » (art. 24 Loi n° 2014-021). Pour ce faire, « *les actes pris par les organes des Collectivités territoriales décentralisées doivent être transmis immédiatement au représentant de l'État, qui en délivre récépissé de dépôt* » (art. 25 Loi n° 2014-21). Et selon l'article 26 « *le Représentant de l'État défère à la juridiction compétente tout acte qu'il estime entaché d'illégalité ou d'irrégularité dans les trente jours suivant leur réception* ».

Les Arrondissements administratifs

Les Arrondissements administratifs sont des circonscriptions du District et, en même temps, correspondent au ressort territorial d'une ou plusieurs communes (art. 2 Décret n° 2005-012 précité). « *Les Arrondissements administratifs comprennent des subdivisions administratives de base dénommées Fokontany* » (art. 4 dernier alinéa Loi n° 2014-021). Ils sont placés sous l'autorité d'un chef d'arrondissement administratif, fonctionnaire de l'Administration du territoire, « *auxiliaire du Chef de District* » (art. 5 dernier alinéa Loi n° 2014-021).

Selon les dispositions antérieures, apparemment toujours en vigueur, le Chef d'arrondissement est nommé par décision du Chef de district sous l'autorité duquel il est placé et auquel il rend compte.

● La décentralisation

Concernant plus spécifiquement les communes, régions et provinces, comme pour la déconcentration, un nouvel ensemble de textes est venu en fixer les modalités institutionnelles ; il s'agit notamment de la Loi organique n° 2014-018, du 1^{er} janvier 2014, régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires ; et de la Loi n° 2014-021 du 27 septembre 2014, relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, telle que modifiée par la Loi n° 2015-0008 du 1^{er} avril 2015 modifiant certaines dispositions de la Loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014.

Dispositions communes aux collectivités territoriales décentralisées

Quelques principes généraux doivent être mis en évidence, résultant eux aussi des dispositions constitutionnelles.

L'article 10 de la Loi n° 2014-018 dispose : « *La Province regroupe deux ou plusieurs Régions. La Région regroupe plusieurs Communes. La Commune regroupe plusieurs Fokontany, dont l'organisation, le fonctionnement, les attributions sont déterminés par voie réglementaire* ». Comme on le remarque, le *Fokontany* a une place singulière dans ce dispositif, d'abord comme circonscription infra-communale, mais aussi et surtout parce que son statut ne relève que du choix de l'Exécutif gouvernemental !

Toutes les collectivités « *dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière constituent le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et garantissent l'expression de leurs diversités et de leurs spécificités* » (art. 139 de la Constitution).

« *Les collectivités territoriales décentralisées possèdent un patrimoine comprenant un domaine public et un domaine privé qui sont délimités par la loi* » (art. 139 al. 2 de la Constitution).

Elles « *s'administrent librement par des assemblées qui règlent par leurs délibérations, les affaires dévolues à leur compétence par la présente Constitution et par la loi* » (art. 144).

Selon l'article 140, alinéa 1, du même texte, elles disposent d'un pouvoir réglementaire, ce qui confirme bien que la province, de retour, n'a plus son statut initial de la Troisième République.

Comme dans le texte antérieur de 1993, « *la création et la délimitation des collectivités territoriales décentralisées doivent répondre à des critères d'homogénéité géographique, économique, sociale et culturelle* » (art. 143 al. 2 Constitution ; art. 8 Loi n° 2014-018). Évidemment, on ne dispose plus des précisions fixées dans les articles 5 et 6 de la Loi n° 93-005, texte abrogé.

On retrouve aussi un autre principe très courant, celui selon lequel « *les transferts de compétences doivent être accompagnés du transfert concomitant par l'État aux collectivités territoriales décentralisées, des ressources matérielles et financières nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions fixées par la loi* » (art. 25 Loi n° 2014-018).

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

Les provinces

« *Elles assurent la coordination et l'harmonisation des actions de développement d'intérêt provincial et veillent au développement équitable et harmonieux des collectivités décentralisées dans la province* » (art. 157 de la Constitution).

Elles disposent de deux organes principaux :

- >> d'une part, un Exécutif, en l'occurrence, « *le Chef de Province, élu au suffrage universel* », qui est « *le chef de l'administration de la province* » (art. 158 de la Constitution) ;
- >> d'autre part, une instance délibérante, en l'occurrence, « *le conseil provincial dont les membres sont élus au suffrage universel* » (art. 159). Mais, en vertu de l'alinéa 2 du même article, « *les députés*

et les sénateurs issus des différentes circonscriptions de la province sont membres de droit du conseil provincial, avec voix délibérative ». Au demeurant, on retrouve ces derniers dans les conseils régionaux, mais évidemment à l'échelle du territoire régional et non plus provincial. Ce qui explique que le législateur ait pris soin de prévoir les dispositions *ad hoc* pour régler les participations à ces différents conseils.

Il est à remarquer que, selon l'article 160 de la même Constitution, « la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de ces organes exécutif et délibérant, ainsi que le mode et les conditions d'élection de leurs membres, sont fixés par la loi », ce qui renvoie notamment aux Lois n° 2014-018 et n° 2014-020.

C'est ainsi que les compétences régionales sont fixées dans la Loi n° 2014-018 aux articles 29 et 30. Elles sont classiques et ne justifient pas ici de commentaire particulier. Il faut y ajouter des compétences spécifiques qui apparaissent dans d'autres textes. On peut citer à titre d'exemple la Loi n° 2015-051 du 3 février 2016, portant Orientation de l'Aménagement du Territoire, notamment dans ses articles 28 à 31, l'article 29 étant consacré aux compétences provinciales en matière d'aménagement.

Il est enfin important de retenir qu'« au niveau de la Province et de la Région, le Président du Conseil seul ou à la tête d'une délégation ou si besoin est, de concert avec le Représentant de l'État territorialement compétent, exerce la fonction de conciliateur et/ou d'arbitre pour régler les différends qui pourraient s'élever entre communes de sa région ou de sa province et susceptibles d'être réglés par ce type de procédés » (art. 24 Loi n° 2014-020).

Les régions (Faritra)

Dans la nouvelle législation, « les régions ont une vocation essentiellement économique et sociale », ce qui n'est que la reconduction de la Loi n° 2004-001 par laquelle elles étaient antérieurement régies. Selon l'article 4 de ce dernier texte, « les régions sont à la fois des Collectivités territoriales décentralisées et des circonscriptions administratives », ce qu'elles ne sont plus puisque le législateur de 2010, conformément à la Constitution, a pris soin de distinguer la Préfecture de la Région. Outre les compétences classiques, des textes spécifiques comme la Loi sur l'Aménagement précitée donnent aux Régions des compétences particulières comme « la coordination et l'harmonisation des outils intercommunaux d'aménagement du territoire » (art. 30 tiret 4 Loi n° 2015-051).

La Région dispose d'un exécutif, « organe dirigé par le Chef de Région élu au suffrage universel », qui est donc « le chef de l'administration de la région » (art. 154 de la Constitution). Et la Région dispose d'une instance délibérante, qui consiste dans le Conseil régional dont les membres sont élus au suffrage universel. On remarque aussi que « les députés et les sénateurs issus des différentes circonscriptions de la région sont membres de droit du Conseil régional avec voix délibérative » (art. 155 de la Constitution).

Rappelons pour finir que, comme dans le cas de la Province, le Président de la Région dispose d'un pouvoir de médiateur ou conciliateur pour les différends intercommunaux.

Les communes (Kaominina)

La commune, définie comme collectivité territoriale de base (art. 148 al. 1 Constitution), peut être urbaine ou rurale (al. 2 du même article). Pour faire la distinction, encore une fois, il faut se référer aux dispositions de la Loi n° 2014-020 et notamment à l'article 7 : « Une commune urbaine doit avoir au moins une population de vingt-mille habitants ».

L'annexe 1 de la Loi précitée établit les listes des communes et leur classement en commune urbaine ou rurale.

Concernant les compétences communales, si on se réfère à la Constitution, en son article 149, « les communes concourent au développement économique, social, culturel et environnemental de leur ressort territorial. Leurs compétences tiennent compte essentiellement des principes constitutionnels et légaux ainsi que du principe de proximité, de promotion et de défense des intérêts des habitants ». Ces éléments sont précisés dans la Loi n° 2014-018, aux articles 26 à 28. Ils sont au demeurant classiques. Et ils sont détaillés dans la Loi n° 2014-020 à l'article 15 au demeurant commun à toutes les collectivités

décentralisées. Et on retrouve naturellement les dispositions d'autres textes comme la Loi sur l'Aménagement du territoire, spécifiquement adaptées aux communes.

En ce qui concerne les organes de la commune, la Constitution est également très « discrète ». L'article 151 dispose en effet : « *Dans les communes, les fonctions exécutives et délibérantes sont exercées par des organes distincts et élus au suffrage universel direct. La composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement des organes exécutifs et délibérants ainsi que le mode et les conditions d'élection de ses membres sont fixés par la loi* ».

Selon la Loi n° 2014-018, article 37, alinéa 1, la commune dispose d'une assemblée délibérante qui est 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...), et d'un maire qui est élu directement par les électeurs, au moment des élections communales. Il y a donc un certain dualisme de l'exécutif local, mais c'est vrai pour toutes les collectivités. Le conseil règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence communale, notamment le budget et le compte administratif annuel.

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 la Loi n° 2014-020, aux articles 38 à 50.

En outre, « *au niveau de la commune, le Président du Conseil seul ou avec les responsables du ou des Fokontany fait fonction de conciliateur et/ou d'arbitre dans les litiges d'ordre individuel ou collectif susceptibles d'être réglés par de tels procédés en tant que Raiamandreny sous réserve des dispositions des textes spécifiques* » (art. 23 Loi n° 2014-020).

Et, comme on l'a indiqué plus haut, pour les communes, le représentant de l'État est le chef du District de situation de la commune.

Les Fokontany, circonscriptions de base de la commune

Le Fokontany est, en vertu de l'article 152 de la Constitution, le mode d'organisation du Fokonolona lequel « *est la base du développement et de la cohésion socioculturelle et environnementale* », ce qui justifie une place spécifique du Fokontany dans l'organisation de la décentralisation, même si, comme indiqué plus haut, son régime juridique relève de l'ordre réglementaire. Comme il est souligné dans l'Exposé des motifs de la Loi n° 2014-020, « *le Fokontany, en tant que circonscription administrative de proximité, constitue ainsi un pilier national essentiel de la décentralisation et de la déconcentration* ».

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.

Les villes à statut particulier

Comme il est prévu en l'article 11 de la Loi n° 2014-018, « *la Loi fixe les règles concernant les statuts particuliers de la Capitale de la République de certaines collectivités territoriales décentralisées dont la configuration géographique, l'étendue de leur agglomération, la croissance démographique extraordinaire et la solidarité naturelle dans leurs milieux impliquent des décisions particulières* ».

C'est ainsi qu'une loi a été prise fixant les règles spécifiques applicables à la métropole d'Antananarivo, capitale de Madagascar. La Ville d'Antananarivo est donc dotée une nouvelle fois d'un cadre

juridique spécifique, dans le cadre de la décentralisation, sous la forme de la Loi n° 2015-011 du 1^{er} avril 2015, laquelle abroge donc la Loi n° 94-009¹⁰.

Il faut rappeler que c'était déjà le cas sous l'empire de la Constitution précédente et que la législation malgache avait donc prévu des statuts particuliers concernant, d'une part, la Ville d'Antananarivo et, d'autre part, les Communes urbaines de Nosy-Be et de Sainte-Marie.

Comme dans le texte précédent, la Ville d'Antananarivo est définie comme une commune urbaine, qui est subdivisée en arrondissements, chacun de ceux-ci constituant une circonscription électorale.

Les instances de la Commune sont, à l'image du droit commun, un conseil municipal qui reçoit l'appellation de « *Conseil municipal d'Antananarivo* », et un organe exécutif dirigé par le Maire, élu au suffrage universel direct (art. 11 Loi n° 2015-011).

En ce qui concerne Nosy-Be et Sainte-Marie, apparemment, il n'y a pas de nouvelles lois. Ces deux communes se voient donc au minimum appliquer le régime de droit commun avec la Loi n° 2014-018 et celle n° 2014-028.

TABLEAU 1. Administration territoriale et décentralisation à Madagascar

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale décentralisée	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Province				Non	Non		
		Province		Oui	Oui	Conseil provincial	
Préfecture	28			Non	Non		
	28	Faritra/Région		Oui	Oui	Conseil régional élu	Président du Conseil régional élu par le Conseil en son sein
Arrondissement administratif				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 Fokontany nommé par l'administration

10. Loi n° 94-009 du 26 avril 1995, portant statut particulier de la Ville d'Antananarivo, Capitale de Madagascar (JO n° 2304, du 5 juin 1995, p. 1257).

III. L'organisation 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 »¹¹. Cette citation, restée d'actualité, 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 différents opérateurs, publics comme privés, montrant souvent une forte capacité de récupération de la référence juridique qui leur convient ou de contournement de celle-ci, selon le cas.

La situation décrite en 2009, qui était déjà celle d'une extrême complexité de la législation malgache en matière domaniale et foncière, a continué 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 Île. Cette complexité a encore été amplifiée depuis, en particulier avec les « modifications » si on peut les appeler ainsi, apportées au dispositif foncier tel que réformé à partir de la Lettre de Politique foncière de 2005, avec notamment le remplacement de la présomption de domanialité par une présomption de propriété et la mise en place des guichets fonciers communaux permettant la délivrance de certificats fonciers.

Ce dispositif qui permettait d'envisager une meilleure sécurisation des droits fonciers locaux a depuis été remis en cause. En 2015, une nouvelle Lettre de Politique foncière a été adoptée par le Gouvernement, laquelle, tout en prétendant s'appuyer sur les acquis de 2005 et notamment ceux de la Loi portant statuts des terres, n° 2005-19, a ouvert la porte à des modifications législatives dont deux au moins, comme on le verra, sont de nature à remettre en cause le dispositif de 2005. Il s'agit notamment de la Loi n° 2017-046 du 14 décembre 2017, fixant le régime juridique de l'immatriculation et de la propriété foncière titrée.

Il faut dire que la Lettre de 2015, manifestement écrite par une « compétence » non juriste, probablement non malgache au moins pour le « brouillon », dont on peut douter de l'adhésion sincère aux textes de 2005, a su habilement mêler les remarques en apparence positives et les suggestions pernicieuses soi-disant justifiées par un travail d'évaluation assez discutable.

Le tableau de la page suivante montre la situation juridique actuelle, telle qu'elle résulte de la Loi de 2005 remaniée par les dernières évolutions législatives, en particulier la Loi n° 2017-046 du 14 décembre 2017, fixant le régime juridique de l'immatriculation et de la propriété foncière titrée, citée ci-haut, mais aussi la plus récente Loi n° 2021-016 du 30 juin 2021, portant refonte de la Loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006, fixant le régime juridique de la propriété privée non titrée.

● Dispositif législatif et réglementaire

L'ancien dispositif des années 1960 (plus quelques anciens textes coloniaux) a été abrogé par la Loi n° 2005-19 du 17 octobre 2005, fixant les principes régissant les statuts des terres. Comme le faisait remarquer un juriste malgache, ce droit foncier se caractérisait par son immobilisme et son statisme¹². Ce droit a été considérablement bouleversé, de manière quasi révolutionnaire, par le nouveau texte remettant notamment en cause la présomption générale de domanialité sur les terres non titrées, ouvrant dans le même temps la porte à une reconnaissance légale des droits locaux, « coutumiers ». Ce qui correspondait dans le même temps à la notion de Domaine privé national créée en 1960 dans laquelle ces droits locaux se voyaient, soit transformés en droits de propriété inscrits au Livre foncier, soit « expropriés » au profit du domaine privé de l'État.

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

12. « 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 » ; RAMAROLANTO RATIARAY, « 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.

TABLEAU 2. Gestion domaniale et foncière à Madagascar

Nature domaniale	Contenu	Modalités juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaliénabilité. Insaisissabilité. Imprescriptibilité.	Concessions 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 foncier.	Code civil. Système du Livre foncier.	Cessions, locations, donations...	État : <ul style="list-style-type: none"> • administration des Domaines et Cadastre ; • conservation foncière ; • administration territoriale pour les attributions provisoires.
Domaine privé des collectivités (Provinces, Régions, Communes)	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 (guichets fonciers). Instances communautaires locales. Services déconcentrés.

Caractéristiques générales

Les instruments domaniaux et fonciers sont classiques. On y retrouve le domaine public, le domaine privé et bien évidemment le régime de la propriété foncière sous la forme de l'immatriculation d'un bien foncier géométrique. Il faut y ajouter depuis 2005 ce qu'il est désormais convenu d'appeler la propriété privée non titrée (PPNT), celle-là même qui justifie les modifications rétrogrades introduites depuis la Lettre de Politique de 2015.

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, à certaines nuances importantes comme on le verra plus loin.

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, a été adoptée sous le n° 2008-013 du 3 juillet 2008, par l'Assemblée malgache. La principale innovation concernant le domaine porte sur les pas géométriques, autrement dit la bande de largeur variable littorale de la mer (40 mètres en zone urbaine, 80 en zone rurale), 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.

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 du pouvoir considérable, quasi discrétionnaire, de devenir propriétaire de 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 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.

La Loi n° 2008-014 du 3 juillet 2008, relative au domaine privé de l'État, des collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public, est venue fixer 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* »¹³.

Mais, depuis, un nouveau changement important est survenu, résultant des modifications apportées par la Loi n° 2021-016 relative à la propriété foncière non titrée, qui, en raidissant les conditions d'application de la certification foncière, revient en fait sur la présomption de propriété et donc ré-élargit le champ de la présomption de domanialité, comme on le verra plus loin.

13. Art. 45 Loi n° 60-004.

La propriété foncière et ses limites

Comme on l'a déjà indiqué plus haut, cela a été une autre innovation fondamentale de la Loi de 2005 que celle consistant 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 Loi de 2005 : « *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* ». Cette innovation, largement soulignée au niveau international, a malheureusement, dès le début, été contestée, de manière plus ou moins visible, par quelques acteurs, notamment des cadres et agents des Domaines, qui perdaient une partie de leur pouvoir de négociation foncière, ainsi que quelques opérateurs, leurs « partenaires » habituels.

La publication de la nouvelle Lettre de Politique foncière en 2015 a justifié, au moins en apparence, que des changements de la législation de 2005 et de celles qui en ont découlé soient effectués. Cela s'est traduit, notamment pour la propriété foncière titrée, par une nouvelle Loi promulguée en 2017, puis pour la propriété foncière non titrée par un nouveau texte en 2021¹⁴.

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 particuliers¹⁵. 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). Ce régime de la propriété titrée, hérité de l'Administration coloniale, avait été largement reconduit après l'Indépendance par l'Ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960, relative au régime foncier de l'immatriculation, telle que modifiée par l'Ordonnance n° 62-036 du 19 septembre 1962.

Sans doute ce régime avait-il besoin d'un certain toilettage, ne serait-ce que pour tenir compte des innovations apportées en 2005 à l'ensemble du dispositif juridique foncier, mais, comme on va le voir, la réforme intervenue en 2017¹⁶ outrepassa largement, parfois gravement, cet objectif. Au demeurant, vu les nombreuses faiblesses, pour ne pas dire plus, de la rédaction juridique du texte pourtant supposé être le produit du travail d'un Comité de révision des textes sur le Foncier, on peut penser que certaines « anomalies » puissent être de simples maladroites, mais il s'agit d'un texte de loi ! Quand on peut lire dans l'Exposé des motifs, que, dans les innovations, il y aurait celle relative aux ventes foncières incluant « *l'obligation du vendeur de céder une propriété inscrite en son nom avec toutes les pièces et l'obligation pour l'acquéreur de payer le prix convenu* », on croit rêver ! Il n'y a là rien de nouveau, et ce, avant même l'Indépendance, et si des problèmes se posent, peut-être faudrait-il poser la question de savoir pourquoi ? Et on pourrait constater que les dysfonctionnements des services sont loin d'y être étrangers !

Autre anomalie juridique, deux alinéas avant la fin, il est indiqué qu'« *enfin l'adoption de la présente Loi consolide la valeur juridique du certificat foncier* » ! Comme si c'était l'objet du texte qui porte sur la propriété titrée !

Heureusement, certaines dispositions étaient nécessaires, comme le dispositif sur les documents perdus ou détériorés, problème récurrent à Madagascar mais pas seulement, même si leur adoption n'excuse pas le reste.

14. Loi n° 2021-016 du 30 juin 2021, portant refonte de la Loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006, fixant le régime juridique de la propriété privée non titrée.

15. 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.

16. Loi n° 2017-046 du 14 décembre 2017, fixant le régime juridique de l'immatriculation et de la propriété foncière titrée.

Il faut donc rentrer dans quelques détails ou singularités.

Dans l'article 7, alinéa 5, il est disposé : « *Au cas où un immeuble cadastré sous le statut du droit malgache, conformément au Décret du 25 août 1929, serait en tout ou en partie immatriculé par erreur dans la suite, à la requête et au nom d'une autre personne que le propriétaire mentionné à la matrice cadastrale, cette dernière primera sur le titre d'immatriculation* » ; précisons aussi que cet article est le premier d'une section titrée « Caractéristiques du régime foncier de l'immatriculation ». En clair, on met en place un système qui repose sur la mauvaise gestion par l'Administration foncière et celle topographique, et cela devrait être le premier principe caractérisant l'immatriculation ! Cet article 7 tend à prendre en charge le fait que les dispositifs juridiques sont obligés de prendre en considération la gestion des stocks d'erreurs et d'irrégularités, intrinsèque à la gestion du système de l'immatriculation en raison de sa lourdeur et de son inadaptation aux contextes, non seulement dans lesquels il a été mis en place mais également dans lequel il est censé être mis en œuvre près de cent ans plus tard¹⁷. À noter également, le dernier alinéa du même article porte à nouveau sur le certificat foncier !

Autre « innovation » dans ce régime du foncier titré, l'article 8 : « *Si une propriété non titrée a été immatriculée par erreur au nom de l'État malgasy et a fait l'objet d'une attribution, la juridiction constate l'irrégularité et ordonne l'annulation de la première attribution et l'inscription du nom du véritable propriétaire sur le titre foncier* ». En clair, l'immatriculation deviendrait obligatoire pour le détenteur du terrain non titré !? Alors que l'immatriculation est légalement facultative. Ce qui ne semble pas déranger le rédacteur.

Les articles 15 et suivants de cette même Loi n° 2017-046 sont des dispositions qui relèvent du Droit des contrats et non pas du Droit foncier.

À l'article 25, les contrats de métayage deviennent des droits réels immobiliers ! Alors que, de surcroît, cette forme de faire-valoir est supposée interdite¹⁸, à moins qu'un nouveau texte n'ait corrigé la situation. Il est vrai qu'en pratique, « *les réalités sur le terrain ont vite dépassé ce cadre légal qui est très rarement connu des acteurs locaux, qu'il s'agisse des exploitants agricoles que des institutions administratives déconcentrées. Le métayage et le fermage deviennent de plus en plus pratiqués à Madagascar. En effet, le recensement agricole de 2004-2005 a estimé à 13,6 % en moyenne les terrains cédés en métayage ou en fermage* »¹⁹.

L'article 45 de la Loi n° 2017-046 est le premier de la section consacrée à la procédure d'immatriculation individuelle. Il devrait donc poser les principes de base d'une telle démarche. On en est loin puisque l'alinéa 1 dispose : « *Pour les cas de transformation d'un certificat foncier en titre foncier, peuvent requérir l'immatriculation des immeubles sur les livres fonciers les personnes suivantes ou leur représentant l'égal : (...)* ». On retrouve bien, encore une fois, l'obsession du législateur de donner en toute occasion une sorte de priorité à l'immatriculation des biens fonciers aux dépens de la certification. Et en même temps, on peut donc comprendre que les rédacteurs de la Loi aient eu une forte tendance à tout organiser à travers le prisme du régime de la propriété foncière titrée.

Point positif, sous la forme de la Section 2 du Chapitre 1 du Titre II, et plus précisément de l'article 46, qui établit des règles pour le traitement des dossiers de réquisition d'immatriculation demeurés en souffrance (problème généralisé à Madagascar), même si la concrétisation de cette volonté de règlement peut laisser à désirer comme le montre le dernier alinéa de l'article, ainsi rédigé : « *Les terrains qui n'ont pas encore été bornés sont versés dans leur statut antérieur, zone cadastrale ou propriété privée non titrée (...)* ».

17. Non seulement le système n'était pas adapté et n'avait pas pour objectif la sécurisation des droits du plus grand nombre quand il a été mis en place au début du XX^e siècle, mais, également, à ce jour, il n'est pas plus pertinent et pratique au regard de l'étendue des droits à identifier et à sécuriser et du nombre de transactions à prendre en considération.

18. Ordonnance n° 73-073 portant orientation sur le développement rural, art. 35 : « *L'État prend toutes dispositions pour interdire à terme sur toute l'étendue du territoire national, toute pratique de métayage. En tout état de cause cette interdiction s'applique immédiatement dans les zones où l'État doit procéder à des travaux d'aménagement foncier* » ; 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. En outre, l'Ordonnance n° 74-022 du 20 juin 1974 portant orientation du régime foncier et de l'aménagement rural prévoit dans ses articles 3 et 4 que « *les terres privées exploitées par l'intermédiaire des métayers (...)* sont transférées en toute propriété à l'État quelle que soit leur superficie ».

19. *Madagascar Matin*, jeudi 15 septembre 2022 ; <https://www.matin.mg/?p=43301> (consulté le 21 septembre 2023).

On pourrait encore s'interroger sur la procédure d'immatriculation collective réglée par les articles 47 à 68 toujours de la même Loi n° 2017-046, à commencer par la constitutionnalité desdites dispositions, ne serait-ce qu'en raison de l'article 51 qui dispose qu'« *aucun immeuble situé à l'intérieur d'un périmètre ouvert aux opérations d'immatriculation collective ne peut plus faire l'objet d'une demande d'immatriculation individuelle ni d'une demande de certificat foncier* » ! D'autant plus que la finalité de la procédure est d'imposer une immatriculation des terrains ! Et que la Loi ne précise pas à quelles conditions notamment financières celle-ci est réalisée !

Les articles 79 à 81 consacrent une autre « innovation », la fusion juridique, au moins dans l'intitulé couvrant lesdits articles, entre les plans de repérage (ceux élaborés par le Service topographique qui est l'équivalent malgache du Cadastre) et les PLOFs liés à la certification foncière. Et ce, seulement pour fournir des définitions assez approximatives mais sans donner d'indication sur leur valeur juridique. Et il y est précisé, article 80 alinéa 1, que « *le Plan local d'occupation foncière est un plan numérique (...)* » ? Autrement dit, encore une fois, c'est la Loi sur la propriété titrée qui dit le droit concernant la propriété certifiée. Et qui fixe une règle dont on sait le peu de réalisme ! Et alors même que les plans de repérage ne sont pas, eux, numériques !

Dans les articles 82 à 94, il est question de la Reconstitution des documents fonciers et topographiques²⁰. Comme on l'a indiqué plus haut, c'est une bonne chose que de vouloir enfin régler un problème devenu de plus en plus criant et bloquant à Madagascar (mais aussi dans bien d'autres pays). Pour ce faire, il est institué un Tribunal Spécial Terrier donc différent du Tribunal Terrier Ambulant mis en place pour les opérations d'immatriculations collectives. Voilà qui va simplifier la vie des usagers mais aussi celle des administrations concernées ! Et on peut s'étonner de la grande différence de la constitution des deux tribunaux ; dans l'un, la présence d'un magistrat est prévue, dans l'autre, on reste entre fonctionnaires des Domaines...

Pour terminer sur les observations spécifiques, même si on pourrait en proposer encore bien d'autres, il faut signaler l'article 121 de la Loi n° 2017-046, au Titre des Dispositions transitoires : « *Les parcelles telles que définies par l'article 33 de la Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 sur le statut des terres localisées dans les collectivités où n'a pas été mis en place un guichet foncier assurant un service administratif décentralisé en charge de la propriété privée non titrée, peuvent bénéficier du régime foncier de l'immatriculation par le dépôt d'une demande d'immatriculation auprès de la Circonscription Domaniale et Foncière de la situation de l'immeuble* ». Cet article est à rapprocher de celui n° 26 de la Loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006, fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée : « *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'État, 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 celles relatives aux Collectivités décentralisées de base* ». Autrement dit, sans le dire expressément, le nouveau texte abroge pratiquement cette disposition antérieure, plus favorable au certificat foncier ! Et de manière d'autant plus hypocrite qu'il ne sort pas de son champ de compétence, au moins en apparence !

Et il faudrait aussi signaler les innombrables fautes d'orthographe, de rédaction, qui illustrent le texte de la Loi, ce qui est évidemment inadmissible car il ne s'agit pas de problèmes formels ! Bref, un texte « innovant » si l'on peut dire, à moins qu'il ne soit l'expression d'une remarquable inculture juridique.

La propriété foncière non titrée

Si l'on considère l'autre nouveau texte, soit la Loi n° 2021-018, on retrouve le même genre de production juridique appliqué à l'univers de la propriété foncière non titrée. Même si ladite Loi a fait l'objet d'une Décision critique de la Haute Cour constitutionnelle en date du 19 octobre 2021²¹, malheureusement très insuffisante.

20. Cette partie du texte, alors à l'état de proposition, avait fait l'objet d'un article de Tribune Madagascar.com sous la référence : <https://www.madagascar-tribune.com/Une-proposition-de-loi-sur-la-reconstitution-des-dossiers-fonciers-manquants.html>. Ce texte est intéressant car, même s'il est écrit avec les précautions requises, il met le doigt sur nombre des problèmes qui provoquent cette situation. Malheureusement, il ne semble plus disponible en ligne en septembre 2023.

21. Décision n° 17-HCC/D3 du 19 octobre 2021, concernant la Loi n° 2021-016 portant refonte de la Loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété privée non titrée.

On rappellera que le système coutumier, sous la forme de pratiques validées localement mais évoluant avec le temps, garde toujours une certaine importance, surtout dans les zones rurales et là où la modernisation de l'agriculture est la moins forte²². Il se justifie par l'importance sociale reconnue par les Malgaches à la terre et aux droits qui s'y attachent²³. 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.* »²⁴. 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.

Trois modes d'accession coutumière à la terre peuvent être identifiés²⁵ : la décision du souverain²⁶ 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*²⁷) 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 groupe²⁸. 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* »²⁹. 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 concernées³⁰.

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.

22. « 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 ». RARIJAONA René, *Le concept de propriété en droit foncier de Madagascar*, Université de Madagascar / Éditions Cujas, Paris, 1967, p. 29.

23. « *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 ».

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

25. 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.

26. RAMAROLANTO RATIARAY (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* ».

27. 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* ».

28. 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 René, *op. cit.*, p. 51.

29. RARIJAONA René, *op. cit.*, p. 50.

30. 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 René, *op. cit.*

Il existe aussi des objets sacrés comme 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 sacrées³¹.

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 celle de leur charge mystico-religieuse ; que les ventes sont assorties de conditions complexes toujours liées à cette charge religieuse³², même si ces ventes ne sont jamais définitives ; que les dons, prêts et locations de terre sont généralement des modes d'exploitation des terres.

Pour en revenir à la Propriété foncière non titrée, il faut rappeler que les grandes innovations de cette même Loi n° 2006-031, outre la question fondamentale de la nature de la propriété ainsi reconnue, étaient donc la gestion qui est confiée aux collectivités décentralisées de base que sont les communes, 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 ». La nouvelle Loi de 2021 remet en cause, comme on va le voir, un certain nombre d'acquis, alors même qu'elle est prétendue améliorer le dispositif de 2005 !

Comme pour la Loi sur l'immatriculation, il n'est pas possible de procéder ici à un inventaire exhaustif des « anomalies » de la nouvelle Loi³³. Nous nous limiterons donc à relever celles qui nous paraissent les plus criantes, surtout dans le contexte, encore une fois, dans lequel le législateur prétend consolider les acquis de 2005 !

Dès l'article 2, les mauvaises surprises sont là. Ce texte illustre admirablement soit la mauvaise foi du rédacteur, soit son ignorance juridique, voire les deux. « *En application de l'article 33 de la Loi n° 2005-19 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres, est propriété privée foncière non titrée au sens de la présente loi l'ensemble des terrains urbains comme ruraux : – faisant l'objet d'une occupation au moins 15 années avant la promulgation de la présente loi, mais qui ne sont pas encore immatriculés ni cadastrés au registre foncier ; – ne faisant partie ni du domaine public ni du domaine privé de l'État ou d'une Collectivité décentralisée ou d'une personne morale de droit public ; – non situés sur une zone soumise à un statut particulier ; – appropriés selon les coutumes et les usages du lieu et du moment, appropriation, ainsi qu'aux anciennes zones de pas géométriques lesquels demeurent rattachés au domaine privé de l'État. – En aucun cas, une commune ne peut faire valoir une quelconque présomption de propriété sur la propriété foncière non titrée* ».

Ce nouvel article justifie donc quelques remarques :

- >> Remarque n° 1 : dès la rédaction de l'alinéa 1 le rédacteur confond le droit sur le bien (celui de propriété) et le bien objet du droit, ce qui n'est absolument pas la même chose ! tout cela sans doute pour ne pas reprendre la formulation de l'article 33 de la Loi de 2005 ! mais aussi, assurément, par inculture juridique.

31. Cette dernière catégorie a une telle importance que le rédacteur de 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.

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

33. Loi n° 2021-016 portant refonte de la Loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété privée non titrée.

- >> Remarque n° 2 : le premier tiret crée une condition temporelle, celle d'« *une occupation d'au moins quinze années avant la promulgation de la présente loi* », qui n'a selon nous aucun sens, du moins au regard de la culture coutumière mais aussi des réalités foncières malgaches. En outre, comment organiser des successions dans de telles conditions ? Le père pouvait demander un certificat, il décède et ses héritiers n'ont eu que treize ans pour mettre en valeur ; ils sont exclus de la certification ! On pourrait continuer.
- >> Remarque n° 3 : le contenu du tiret 4 est à la fois illisible et faux juridiquement compte tenu de l'ajout fait après « *du moment* ». On ne voit pas ce que les « *anciennes zones de pas géométriques* » viennent faire ici, juridiquement, et surtout quand on découvre qu'elles « *demeurent rattachées au domaine privé de l'État* », ce qui n'a jamais été le cas ; elles relevaient du domaine public naturel plus précisément celui en bords de rivages !
- >> Remarque n° 4 : cerise sur le gâteau, le deuxième alinéa de ce même article 2 dispose « *en aucun cas, une commune ne peut faire valoir une quelconque présomption de propriété sur la propriété foncière privée non titrée* ». Une manière de dire que l'État pourrait le faire ? ce qui est déjà établi. Et en plus, cela n'a rien à voir avec le contenu théorique de cet article 2.

Si on poursuit l'analyse, d'autres surprises sont là.

À l'article 3, alinéa 5, on découvre que, « *avant toute opérationnalisation du Guichet foncier, un visa d'ouverture du Service foncier en charge de l'appui dans la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée est requis* ». Que le Service déconcentré ait une place est légalement nécessaire au regard des textes de décentralisation mais, en principe, ce ne peut être qu'au regard du contrôle de légalité et pas *a priori* ! La rédaction nous semble donc susceptible d'inconstitutionnalité. Mais, en outre, on ne voit pas l'utilité de la démarche puisque le Service déconcentré ne connaît rien à la gestion foncière décentralisée et n'arrive déjà pas à assumer son travail normal, on voit mal sur quelles bases il pourrait intervenir.

À l'article 6, alinéa 2, l'affirmation péremptoire selon laquelle « *en aucun cas, les terrains inexploités au moment de la procédure de reconnaissance locale ne seront considérés ni comme occupés ni comme mis en valeur* » ne tient donc compte ni des réalités agraires ni de celles sociales. Et bien sûr, à l'alinéa suivant, on retrouve le délai de mise en valeur minimal de quinze années.

À l'article 7, le législateur, décidément en quête d'innovations juridiques susceptibles de bloquer la certification, ajoute une condition de superficie : « *Tous terrains répondant aux conditions prescrites aux articles 2 et 6 de la présente Loi, dont la superficie n'excède pas 10 hectares, peut faire l'objet d'une procédure de certification foncière* » ! Autrement dit, si, au niveau familial, on dispose de plus de 10 hectares, impossible de procéder à la certification, ou alors, on pourrait faire certifier 10 hectares et on devrait immatriculer le reste ?? Quelle motivation pour l'agriculteur qui veut développer son exploitation ! Et quelle belle promotion de la certification...

À l'article 17, on voit apparaître, comme dans le texte sur l'immatriculation collective, les « *opérations de certification foncière massive* » pour lesquelles le législateur a éprouvé le besoin d'écrire un article au demeurant totalement inutile, d'autant plus que le dernier alinéa n'a rien à faire là, ayant pour objet une immatriculation collective à moins qu'il ne s'agisse d'une expropriation déguisée. Au demeurant la Cour constitutionnelle aurait pu aussi, sur ce point, réagir.

On constate aussi dans l'article 21 le souci du législateur domanial de corriger les « insuffisances » du Code minier ! À quand les actions du législateur minier pour modifier le droit foncier ?

Que dire aussi à la lecture de l'article 37, « *avant d'entrer en fonction au sein du Guichet Foncier, les responsables des Guichets fonciers doivent avoir les formations nécessaires en matière foncière, assurées par les Services fonciers déconcentrés et les Services de l'aménagement du territoire* » ? Quand on sait que les services déconcentrés sont à peine compétents dans leur propre domaine d'activité, que leur formation juridique et institutionnelle est d'une médiocrité remarquable et que les malfaçons, pour ne pas dire plus, sont une caractéristique de leur fonctionnement.

À vrai dire, par moment, on ne sait plus quoi comprendre ; ainsi à la lecture de l'article 43 alinéa 1 : « *Toutes les formalités et procédures prévues par la présente Loi sont prescrites à peine de nullité* » ! ?

Et on retrouve dans les dispositions transitoires, notamment à l'article 47 (nouveau), la quasi-obligation d'immatriculation déjà signalée à propos du texte précédent.

En fait, le texte a sans doute été largement influencé par l'administration des Domaines. On pourrait ici en fournir nombre d'exemples dans une rédaction qui n'a ni rigueur, ni cohérence juridique, et qui n'est pas située dans le contexte juridique malgache, lequel nous avait habitués à une autre qualité de travail.

● Organisation administrative

Les modalités de la gestion administrative du Foncier sont relativement plus classiques que les règles applicables à celui-ci.

De manière générale, tout ce qui touche au domaine public relève des acteurs publics en charge du domaine public concerné.

Concernant le domaine privé, là encore chaque acteur public détenteur d'un domaine privé en a la charge de la gestion. Seule particularité, l'État qui ajoute à son domaine privé les biens vacants et sans maître appelés depuis la Loi de 2021 à redevenir beaucoup plus nombreux dans la mesure où les conditions de certification des terrains sans titre ont été considérablement durcies. L'État a aussi en charge tout ce qui touche à la propriété immatriculée, cadastrée et donc au Livre foncier, au titre foncier, à l'expropriation. Ainsi, on trouve ici 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.

Enfin, concernant la propriété privée non titrée, celle qui relève de la certification, les acteurs compétents sont les communes, les « sages » des collines, et les détenteurs privés.

Il existe par ailleurs un certain nombre de commissions résultant de la diversité des procédures, comme 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, mais dont on ne parle plus, même s'il n'est pas évident que le texte qui l'organise ait été abrogé. 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.

Il existe aussi des « juridictions », si on peut les appeler ainsi, comme celle appelée « tribunal terrien ambulante », qui se transporte sur les lieux pour consacrer le droit de propriété et trancher les litiges éventuels, ou le « tribunal terrien spécial », évoqué plus haut à propos de la propriété foncière titrée mais aussi de la propriété privée foncière non titrée. Ces instances, qui n'ont en fait rien d'un tribunal, sont composées, dans le premier cas, de fonctionnaires notamment de l'administration territoriale et des domaines; auxquels, dans le second cas, on ajoute quand même un magistrat.

Dans les institutions plus récentes et plus spécifiques, on peut évoquer d'abord le Comité de pilotage du Programme d'Appui à la Réforme et de la Sécurisation Foncière (ARSF), créé par l'Arrêté n° 3353/2016 du 12 février 2016. Un texte comme il y en a beaucoup d'autres, et pourtant, dès les visas du texte, première surprise; dès le 6^e de ces visas, on peut lire : « Vu le contrat d'opérateur entre le Ministère d'État en charge des Projets Présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement (MEPATE) et le Consortium FIT Conseil, Géosystèmes, Développement et Consultants fonciers associés ». Autrement dit, on voit là un contrat, certes entre un acteur public et un bureau privé, devenir une base juridique justifiant un arrêté ministériel. C'est pour le moins inhabituel même si cela n'est pas forcément illégal. L'article 2 de l'Arrêté précise la mission confiée au Comité : « Le Comité de Pilotage a pour mission de veiller à la mise en œuvre efficiente du Programme d'Appui à la Réforme et à la Sécurisation Foncière. À ce titre, il a pour attribution : de définir les orientations stratégiques du Programme; (...) ».

Il faut encore signaler le Comité d'Orientement et de Suivi (COS) du Programme National Foncier, créé par le Décret n° 2018-129 du 28 février 2018. L'article 1 du texte est un remarquable exemple du

jargonement prétendu juridique contemporain : « *Il est mis en place un Comité d'Orientation et de Suivi (COS) en vue de la concrétisation du Programme National Foncier (PNF) et de la mise en œuvre de la Nouvelle Lettre de Politique Foncière (NPLF).* ». Et, histoire de clarifier les choses, « *le COS émet des avis et formule des recommandations à l'intention de la Cellule de Coordination de la Réforme Foncière (CCRF) et des organismes d'exécution chargés de la mise en œuvre du Programme National Foncier (PNF)* ». Le COS est composé principalement de représentants du Gouvernement et des Administrations impliquées ou susceptibles de l'être, mais aussi de six élus, de quatre représentants de la Société civile ; de huit représentants du Secteur privé et de deux représentants des Partenaires techniques et financiers (art. 12). Et, pour bien souligner l'importance présumée de cet organisme, il faut reprendre les termes de l'article 22 : « *En raison de l'urgence et conformément aux dispositions des articles 4 et 6 alinéa 2 de l'ordonnance n° 62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé, le présent décret entre immédiatement en vigueur dès qu'il aura reçu une publication par émission radiodiffusée et/ou télévisée, ou par voie d'affichage, indépendamment de son insertion au Journal officiel de la République* ». On peut se demander la place de ce Comité à côté du Comité de pilotage évoqué à l'alinéa précédent. Mais le texte n'en dit rien.

Il est aussi utile de préciser que le Fonds national foncier (FNF) a été institué par le Décret n° 2012-752 du 7 août 2012 mais qu'il n'a été rendu opérationnel que fin 2019, et inauguré le 17 août 2020. Le programme envisagé est considérable mais, encore une fois, il faudra attendre les réalisations concrètes avant le « zéro papier »³⁴ en matière de gestion foncière qui, lui, paraît totalement utopique.

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).

● Pratiques foncières

Il est important ici d'avoir une idée des retombées de la réforme de 2005. Si l'on s'en tient aux chiffres fournis par le ministère de l'Aménagement dans l'Exposé des motifs de la Loi n° 2921-16, « *pendant les quinze années de sa mise en œuvre, plus de 467 783 certificats fonciers ont été délivrés par les 554 guichets fonciers fonctionnels sur l'ensemble du Territoire malagasy* ». Ces chiffres, à l'état brut, ne sont guère significatifs. Même si on pourrait dire que seulement un tiers, à peine, des communes malgaches ont pu se doter de guichets, et même s'il faudrait comparer le nombre de certificats, d'une part, à celui des parcelles objet de droits ayant fait l'objet de reconnaissances, d'autre part, à celui des titres fonciers produits durant la même période. Par exemple, dans les communes autour du Lac Alaotra, qui sont un peu le berceau de la réforme de 2005, les investigations menées au début des années 1990 permettaient de constater que les détenteurs de parcelles ayant fait l'objet d'une reconnaissance étaient à peine 25 % à venir chercher les certificats fonciers correspondants. Et les mêmes enquêtes établissaient que les parcelles ainsi certifiées étaient celles acquises, ajoutées au patrimoine familial, avec comme justification le fait que les parcelles incluses dans ces patrimoines familiaux étaient connues « communautairement », ce qui n'était pas le cas de celles acquises qui devaient donc être sécurisées. Évidemment, il serait intéressant et utile d'approfondir ces informations avant que de pouvoir en généraliser l'analyse.

Ce qui est certain, c'est que, comme presque partout, la transformation progressive, plus ou moins rapide, du droit coutumier se poursuit. La propriété collective, voire même celle familiale, tend, 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

34. Comme cela est souvent le cas, l'objectif « zéro papier » fait partie du discours foncier malgache. Comme en atteste la formule extraite d'un article du 29 février 2020 de *Midi Madagasiraki*, « Fonds national foncier : nouvelle institution pour faciliter les réformes foncières », disponible en ligne : www.midi-magadasikara.mg/economie/2020/02/29/fonds-national-foncier-nouvelle-institution-pour-faciliter-les-reformes-foncieres/ (consulté le 18 juin 2020).

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-diaavana* », terres destinées à enrichir ! Cf. RARIJAONA René, *op. cit.*, p. 165.

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, et notamment celles urbaines). Il faudrait aussi s'interroger sur l'effet de la sécurisation incarnée par le certificat foncier et son mode de traitement quant à la personnalisation des biens fonciers, autrement dit sur la transformation des parcelles d'usage en parcelles bien-fonds. Il y a probablement là une des clés pour mieux comprendre comment favoriser le développement économique de l'agriculture familiale.

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* » (semblables à la vente « *a remere* » du Code civil³⁷). Le bail rural comme le bail emphytéotique sont très peu utilisés. Par contre, le métayage, en principe interdit par la loi comme on l'a indiqué plus haut, mais conforme à la tradition, demeure un outil juridique assez courant.

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. Surtout qu'il existe une importante diaspora malgache internationale qui garde des liens familiaux et donc fonciers avec la Grande Île.

Mais par ailleurs, globalement, la situation foncière demeure difficile à gérer, pour ne pas dire plus. En constitue une bonne illustration le titre d'un article diffusé le 9 juin 2022 : « *Accaparement de terrains : Andry Rajoelina ordonne le démantèlement des réseaux mafieux* ». Et plus précisément, « *Andry Rajoelina lance officiellement la guerre contre les réseaux mafieux derrière les affaires d'accaparement de terrains. Hier, à la cérémonie d'ouverture du Colloque national sur le Foncier qui a débuté au Centre de Conférences international d'Ivato, le Chef de l'État a appelé tout un chacun à prendre part à ce combat. Il a même lancé un appel solennel aux simples citoyens, aux maires, aux chefs de région et à tous les responsables étatiques, pour dénoncer les cas d'accaparement de terrains aux niveaux de leur Fokontany, commune, district, et région respectifs. Andry Rajoelina pointe du doigt particulièrement la justice, le service des Domaines et le Service topographique qui sont concernés directement dans l'administration foncière et les litiges fonciers* ».

● 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* »³⁸.

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

36. Dans les Hautes Terres, on rencontre les petites concessions de fonctionnaires ou citadins, avec peu de conflits avec les chefferies ; dans le Sud-Est, se trouvent plutôt les grandes concessions appartenant à des sociétés (en particulier les 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.

38. RAMAROLANTO RATIARAY, article précité, p. 643.

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* »³⁹.

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 civils⁴⁰. Et ce, même si, conformément aux pratiques traditionnelles, les personnes concernées s'adressent souvent aux chefs traditionnels⁴¹, sinon aux autorités administratives pour obtenir un arbitrage avant d'aller en justice.

IV. L'intervention des collectivités locales dans la gestion des terres

La présentation qui suit tient compte des dispositions de la Loi n° 2005-19 mais aussi et surtout de la Loi n° 2017-046 sur la propriété foncière titrée et l'immatriculation, ainsi que de celle n° 2021-016 qui a abrogé nombre de dispositions de celle n° 2006-031 sur la propriété privée foncière non titrée. Il sera tenu compte aussi, si nécessaire, des dispositions antérieures à ces évolutions.

Classiquement ou de droit commun, 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 puisque cette présomption a été abrogée par la Loi de 2005.

Par contre, en application des dispositions de la Loi n° 2005-19 mais aussi de celle n° 2006-31, telles que modifiées ou complétées notamment par la Loi n° 2021-016, les communes sont responsables d'une partie de la gestion foncière, celle de la propriété non titrée. Cette responsabilité nouvelle est principalement établie par différents articles de la Loi n° 2005-19, parmi lesquels 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 domanial⁴² 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* ».

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

40. Art. 68 nouveau, Loi n° 64-026 du 11 décembre 1964, portant modification de la Loi n° 60-004

41. « *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 René, *op. cit.*, p. 65.

42. On pourrait évidemment se poser la question de cette qualification d'acte domanial qui peut paraître incongrue dans le contexte marqué par la disparition de la présomption de domanialité. Cela relève des discussions qui ont eu lieu au sein du Comité de rédaction du texte de 2005, durant lesquelles des débats, parfois violents, ont eu lieu entre les tenants de la place dominante de l'État dans ces procédures et ceux qui prônaient au contraire une véritable décentralisation foncière. Cette confrontation-discussion l'a emporté sur l'argument juridique qui aurait pourtant dû être considéré comme déterminant.

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 puisque les services fonciers déconcentrés sont habilités à en établir en cas de non-existence d’un service foncier communal. Et par ailleurs, comme on l’a déjà mentionné plus haut, il apparaît nettement, dans les textes et les pratiques, que les collectivités décentralisées se trouvent ici dans un champ privilégié d’exercice de leur capacité d’autonomie mais dans un contexte 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.

TABLEAU 3. Tableau de synthèse : acteurs locaux, décentralisation et foncier à Madagascar

Acteur local	Nature CTD ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir foncier	Ressources à base foncière
Province	CA/CTD	Oui	Oui	Domaine privé. Terrains immatriculés.	Non	Revenus du patrimoine
Région (Faritany)	CA/CTD	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Non	Revenus du patrimoine
Arrondissement administratif	CA				Non	
Fokontany	CA			Terrains coutumiers	Participation à la reconnaissance des droits de propriété non titrée sur des terrains coutumiers	
Communes urbaines et rurales	CA/CTD	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Émission des certificats fonciers	Impôts et taxes à référence ou base foncière. Revenus de patrimoine.

Remarques :

(1) CTD : collectivité territoriale décentralisée...; CA : circonscription administrative, ne peut donc pas être considérée comme acteur local.

V. Les ressources locales à base ou à référence foncière

Le Titre V de la Loi n° 2014-020, telle que modifiée par la Loi n° 2015-008 du 1^{er} avril 2015, est consacré au budget et aux ressources des collectivités territoriales et c’est le Chapitre 2 qui traite plus spécifiquement de ces dernières (articles 180 à 238).

« Conformément aux dispositions de l’article 147 de la Constitution, les ressources de la Collectivité territoriale décentralisée comprennent notamment; 1) le produit des impôts et taxes votés par son Conseil et perçus directement au profit du budget de la Collectivité territoriale décentralisée (...); 2) la part qui lui revient de droit sur le produit des impôts et taxes perçus au profit du budget de l’État (...); 5) les revenus de leur patrimoine; (...) » (art. 180). Autrement dit, ce sont des ressources habituelles, classiques. Ces ressources incluent donc celles dites propres, à savoir : les ressources fiscales, les ressources non fiscales, et les revenus des domaines public et privé (art. 181).

Dans ces ressources, le foncier apparaît de différentes manières.

D'abord dans les recettes fiscales, celles qui « sont constituées par les impôts locaux prévus dans le Code général des Impôts » (art. 183 al. 1), lesquelles incluent « 9) l'impôt foncier sur les terrains; 10) l'impôt foncier sur la propriété bâtie; (...) » (art. 184). Curieusement, ces deux impôts ne sont pas traités dans les articles suivants de la Loi qui pourtant détaillent tous les autres ! Il faut donc pour en savoir plus plonger dans le Code des impôts.

« *L'impôt foncier sur les terrains (IFT) est un impôt annuel établi en raison : des faits existants au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et perçu au profit du budget des Communes d'implantation* » (art. 10.01.01 Code général des impôts). Autrement dit, c'est un impôt qui ne bénéficie qu'aux seules communes, rurales comme urbaines. Et les impôts sont fondés sur les immeubles établis sur les territoires communaux. Cet impôt s'applique à tous les terrains, « *quelles que soient leur situation juridique et leur affectation* », qui « *sont imposables au nom des propriétaires ou des occupants effectifs au 1^{er} janvier de l'année d'imposition* » (art. 10.01.02 Code général des impôts). On retient donc que l'impôt n'est pas lié à la détention d'un titre écrit constatant la propriété foncière du terrain. Par contre, il existe un certain nombre d'exonérations énumérées à l'article 10.01.03, comme pour les immeubles appartenant aux acteurs publics, pour ceux destinés à l'enseignement... Un régime particulier est prévu pour les terrains nouvellement mis en culture. Ceux « *constituant une extension effective de la surface cultivée ne sont imposés qu'à compter de la sixième année qui suit celle de la mise en valeur* ». Il en va de même pour les terrains plantés en café et pour les terrains reboisés à des conditions spécifiques dans les deux cas (art. 10.01.04).

Le calcul de l'IFT est au niveau communal ; par l'application d'un tarif exprimé en Ariary par hectare, en fonction de la classification du terrain (six catégories sont prévues) (art. 10.01.07). À noter que cet impôt est déclaratif ; « *les propriétaires ou occupants effectifs des terrains imposables doivent adresser au Bureau de la Commune du lieu de situation de l'immeuble, avant le 15 octobre de chaque année, une déclaration écrite indiquant entre autres : 1) la situation du terrain ou des terrains; 2) la superficie par nature de culture ou autres affectations : les nom et prénoms des locataires ainsi que le montant du loyer* ». Pour faciliter les choses à certains contribuables, « *dans les communes rurales, les déclarations visées ci-dessus peuvent être remplacées par une simple déclaration verbale qui sera consignée sur un registre réservé à cet effet tenu en deux exemplaires, tenu par le Maire ou son représentant* » (art. 10.01.08). Évidemment, on ne peut pas être surpris de l'effet limité de cette fiscalité foncière compte tenu de ce caractère déclaratif, même si, « *si besoin est, les agents de la Commune du lieu d'implantation de l'immeuble ou des agents mandatés par cette dernière; peuvent procéder à des recensements ou vérifications sur place, des matières imposables* ». Cela implique des moyens et modes d'organisation qui n'existent pas forcément au niveau communal. D'autant plus que, comme on le sait, les documents fonciers permettant de tels recensements sont largement absents, sauf dans quelques communes où les nouveaux PLOFs existent, comme on le voit faire à Ambatondrazaka dès avant 2010.

L'impôt foncier sur la propriété bâtie (IFPB) est réglé par les articles 10.02.01 à 10.02.13. Comme celui sur les terrains, il est perçu au profit des communes. Sont redevables de l'impôt le propriétaire, l'usufruitier ou à défaut le « *propriétaire apparent* ». Là encore, le choix du législateur est de ne pas bloquer l'impôt par l'exigence d'un document formel. Sont imposables notamment « *toutes les constructions quelle que soit la nature des matériaux utilisés* ». « *La base taxable est constituée par la valeur locative des immeubles imposables. – Cette valeur locative est égale : 1) au montant des moyens 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 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* » (art. 10.02.06 Code général des impôts).

Le Foncier est également présent dans les ressources 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 impôts⁴³, 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. Et il faut y ajouter différentes ristournes et parts de fiscalités spécifiques comme, par exemple, « *la répartition du produit des frais d'administration minière prévue par le Code général des impôts* », dont la Loi n° 2014-020 fixe les modalités de répartition : 50 % au profit des Communes, 30 % au profit de la Région, 20 % au profit de la Province (art. 196); ou encore le partage de la redevance minière, selon les modalités suivantes : « *10 % pour le Fonds national de péréquation; et le reste pour les Collectivités territoriales décentralisées, dont : * 60 % à la Commune; * 30 % à la Région; * et 10 % à la Province* » (art. 197). Il y a aussi les ristournes et prélèvements divers sur les produits de l'agriculture, des forêts, de la pêche, de l'élevage. Ces différents produits sont soumis annuellement à une ristourne selon des tarifs fixés annuellement par la Loi de finances (art. 229), mais aussi à des prélèvements aux profits des Collectivités territoriales décentralisées selon des tarifs fixés annuellement par délibération du Conseil provincial (art. 230).

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 : « *Persuadé de l'importance exceptionnelle des richesses de la faune, de la flore et des ressources minières, fortes spécificités dont la nature a doté Madagascar et qu'il importe de préserver pour les générations futures* »⁴⁴. 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 malgache*⁴⁵, 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* »⁴⁶.

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* »⁴⁷.

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).

43. Art. 185 Loi n° 2014-020.

44. Préambule de la Constitution de 2010 précitée.

45. 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° 2035 du 24 décembre 1990, pp. 2540-2589).

46. Art. 2 Loi n° 90-033 précitée.

47. BERTRAND Alain et WEBER Jacques, *op. cit.*, note 4 du présent document.

La démarche proposée s'inscrivait par ailleurs dans le contexte de la nouvelle Loi de décentralisation adoptée en avril 1995.

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

Une nouvelle Loi adoptée en 1996⁴⁸, dite Loi GELOSE (GEstion LOcale SEcurisée), devait permettre la mise en place d'une politique nationale de gestion des ressources naturelles renouvelables appartenant à l'État par les collectivités locales, d'abord les communes mais aussi leurs subdivisions internes ; en l'occurrence, à l'époque, les *Fokonolona*, même si celles-ci n'étaient pas reconnues comme collectivités décentralisées et autonomes, et, depuis, les *Fokontany*. Ce pouvoir ainsi donné aux collectivités les plus proches des ressources naturelles devait permettre de compenser la « non-gestion » de celles-ci par des autorités administratives nombreuses mais manquant presque totalement de moyens de travail, par exemple pour se déplacer sur leur territoire de compétence. Ces multiples administrations incluaient 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* »⁴⁹.

La loi GELOSE est basée 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 des 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* »⁵⁰. 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*

48. 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.

49. Art. 2 Loi n° 96-025.

50. Art. 3 Loi n° 96-025 précitée.

ressources objet du transfert de gestion (...) »⁵¹. Ce qui sous-entend évidemment un certain contrôle foncier. C'est en 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 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 périmètre⁵². 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 vraiment la portée de la législation GELOSE. Une évaluation a été entreprise au début des années 2000 de laquelle il est ressorti que seulement quelques centaines de conventions GELOSE avaient été passées, que très peu d'entre elles avaient été assorties du dispositif foncier pourtant important pour leur pérennité.

● Une nouvelle gestion forestière adaptée à la gestion foncière sécurisée

Ce dispositif a été complété par une nouvelle législation forestière en 1997, la Loi n° 97-017 du 8 août 1997, portant révision de la législation forestière, 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 nouvelle Loi, remplaçant celle coloniale, est conçue pour tenir compte de l'évolution du cadre administratif et institutionnel, mais aussi de la préoccupation environnementale dont le dispositif GELOSE étudié ci-haut est une dimension forte, et encore de la persistance des droits d'usage et coutumiers forestiers.

Sur le plan technique, cette nouvelle Loi inclut les données habituelles, au premier rang desquelles, la définition de la forêt qui est l'objet de l'article 1 : « *Par forêt, au sens de la présente loi, on entend toutes surfaces répondant aux qualifications ci-après : – les surfaces couvertes d'arbres ou de végétation ligneuse, autres que plantées à des fins exclusives de production fruitière, de production de fourrage et d'ornementation ; – les surfaces occupées par les arbres et les buissons situés sur les berges des cours d'eau et lacs et sur des terrains érodés ; – les terrains dont les fruits exclusifs ou principaux sont des produits forestiers, tels qu'ils sont définis à l'alinéa ci-dessous. – Sont qualifiés produits de forêts : tous produits naturels issus de leur exploitation et dont la liste fera l'objet d'un décret* ». Il existe par ailleurs, énumérées dans l'article 2, un certain nombre de situations assimilées à des forêts, comme « *les terrains déboisés depuis moins de cinq ans et n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation de défrichement* » (point 3) ou « *les marais, les peuplements d'aloès* » (point 4), dont le contenu pourrait prêter à discussion.

51. Art. 43 Loi n° 96-025 précitée.

52. 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* ».

On distingue les forêts soumises au régime forestier et celles qui ne le sont pas. « *Le régime forestier est l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires ayant pour objet la protection et la bonne gestion durable des ressources forestières* » (art. 7 de la Loi de 1997). « *Les forêts soumises au régime forestier sont inaliénables et imprescriptibles* » (art. 10). Elles incluent en particulier « – *les forêts naturelles, telles que les réserves naturelles, intégrales, les parcs nationaux, réserves spéciales, forêts classées, les forêts domaniales, les réserves forestières; (...); – les forêts et terrains à boisier qui font partie du domaine de l'État ou sur lesquels l'État a des droits de propriété indivis; (...)* » (art. 12). On remarque dans cette énumération, la présence des forêts classées, lesquelles n'existent pas ailleurs dans la loi et dont l'existence pourrait poser problème. Faut-il considérer que l'on parle de celles classées dans le cadre de la loi forestière antérieure? Il n'y a pas de dispositions de transition y relatives.

Si les forêts des acteurs publics, État et collectivités territoriales, « *sont soumises de droit au régime forestier, sauf distraction (...)* » (art. 21), les propriétaires des forêts privées peuvent demander la soumission de leurs forêts au régime forestier (art. 13).

Cette législation, de manière réaliste, reconnaît « *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* ». 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 Fokonolona 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* ».

Elle reconnaît également, de manière expresse, l'existence de forêts des collectivités territoriales décentralisées (cf. article 25, et articles 28 à 37).

En fait, le véritable enjeu est celui de lier la gestion forestière et la gestion foncière. Il est clair que le principe fondamental sur lequel s'appuyait le droit forestier, à savoir la domanialité présumée des terrains non titrés, a été remis en cause par la Loi foncière de 2005 mettant à l'écart la présomption de domanialité, et cela demeure en partie vrai malgré la Loi de 2021 sur la propriété foncière non titrée évoquée plus haut. Cela remet donc en cause l'existence de forêts publiques présumées situées sur ces terrains domaniaux présumés.

● Les aires protégées

Les aires protégées de Madagascar sont régies par la Loi n° 2001-005 du 11 février 2003, portant Code de gestion des aires protégées (COAP)⁵³, remaniée en 2015 par la Loi n° 2015-005 du 26 février 2015, portant refonte du Code de gestion des aires protégées.

Nature et contenu des aires protégées

La Loi définit l'aire protégée (AP) comme « *un territoire délimité, terrestre marin, côtier, aquatique, dont les composantes présentent une valeur particulière notamment biologique, naturelle, esthétique, morphologique, historique, archéologique, culturelle ou culturelle, et qui nécessite, dans l'intérêt général, une préservation multiforme* » (art. 1 consacré aux définitions⁵⁴, de la nouvelle Loi n° 2015-005 du 26 février 2015).

La classification des aires protégées a elle aussi été compliquée; peuvent désormais être classées ainsi « *la Réserve Naturelle Intégrale (RNI), le Parc National (PN), le Parc Naturel (PNAT), le Monument Naturel (MONAT), la Réserve Spéciale (RS), le Paysage Harmonieux Protégé (PHP), et la Réserve de*

53. Décret n° 2005-13 du 11 janvier 2005, organisant l'application de la Loi n° 2005-05 portant Code de gestion des aires protégées.

54. Encore une fois, cette nouvelle manie de mettre dans les textes les définitions soi-disant utiles. Cela peut être vrai pour « *aire protégée* », concept qui peut avoir des définitions différentes selon le contexte, mais par contre prétendre définir dans une loi spécifique ce qu'est un « *cahier des chartes* », la « *cogestion* », le « *défrichement* » ou encore une « *convention de gestion communautaire* » est évidemment absurde. Il s'agit de la langue commune, celle qui permet d'échanger, de se comprendre, quel que soit le texte concerné !

Ressources naturelles (RRN) » (art. 2 du nouveau Code), auxquelles il faut ajouter les possibles Aires Marines Protégées (AMP) et les Aires Protégées Communautaires (APC), à partir de l'un des statuts précédents. D'autres catégories peuvent être créées autant que de besoin par voie réglementaire.

Pour mieux comprendre cet inventaire, il est donc utile de fournir les définitions disponibles dans la Loi :

- >> « Réserve Naturelle Intégrale (RNI) : une aire représentative d'un écosystème particulier dont le but est de protéger des valeurs particulières, notamment biologiques et naturelles, dans un périmètre délimité tenant dûment compte des spécificités et coutumes malgaches ;
- >> Parc National (PN) : une aire affectée à la protection et à la conservation d'un patrimoine naturel ou culturel original d'intérêt national, tout en offrant un cadre récréatif et éducatif ;
- >> Parc naturel (PNAT) : une aire d'intérêt régional ou communal, affectée à la protection et à la conservation d'un patrimoine naturel ou culturel original tout en offrant un cadre récréatif et éducatif ;
- >> Monument naturel (MONAT) : une aire protégée gérée principalement dans le but de préserver des éléments naturels spécifiques associés à la biodiversité ;
- >> Réserve Spéciale (RS) : une aire protégée gérée principalement à des fins de conservation des habitats ou des espèces ;
- >> Paysage harmonieux protégé (PHP) : une aire protégée où les interactions entre l'Homme et la Nature contribuent au maintien de la biodiversité et des valeurs esthétiques, culturelles et culturelles et au développement économique et social ;
- >> Réserve de Ressources Naturelles (RRN) : une aire gérée principalement à des fins d'utilisation durable des écosystèmes naturels. À ce titre, le tiers au plus de sa superficie totale est affecté à des activités d'utilisation durable des ressources naturelles » (art. 1 du Code de 2015).

Parmi les réserves spéciales (RS), on distingue :

- >> « la réserve de faune » (aire mise à part pour la conservation, l'aménagement, et la propagation de la vie animale sauvage, dans laquelle la chasse, l'abattage ou la capture de la faune sont interdits, et où l'habitation et les autres activités humaines sont réglementées ou interdites) ;
- >> « la réserve partielle » ou « le sanctuaire » (aire mise à part pour la protection de communautés caractéristiques d'animaux sauvages ou pour la protection d'espèces animales et/ou végétales particulièrement menacées, notamment celles qui figurent dans les conventions internationales ratifiées par Madagascar, ainsi que pour la protection des habitats indispensables à leur survie, et dans laquelle tout autre intérêt ou activité est subordonné à la réalisation de cet objectif) ;
- >> « la réserve des sols, des eaux, et des forêts » qui désigne des aires mises à part pour la protection de ces ressources particulières.

Singularité du texte, l'article 3 « distingue les Aires protégées selon le régime foncier applicable : – les Aires protégées publiques situées sur le domaine public et privé de l'État et des Collectivités territoriales décentralisées. Elles concernent exclusivement les Réserves Naturelles Intégrales, les Parcs Nationaux et les Réserves Spéciales ; – les Aires protégées mixtes, combinaison de propriété publique et de propriété privée. Elles concernent le Monument Naturel Protégé, le Paysage Harmonieux Protégé et la Réserve des Ressources naturelles ; – les Aires Protégées agréées instituées sur une ou des propriétés privées ».

Régime juridique du zonage

Une aire protégée est constituée de deux zones, le noyau dur d'une part et la zone tampon d'autre part (art. 50 Code de 2015) :

- >> « Le noyau dur est une zone sanctuaire d'intérêt biologique, culturel ou culturel, historique, esthétique, morphologique et archéologique constituée en périmètre de préservation intégrale. – Toute activité, toute entrée et toute circulation y est restreinte et réglementée » (art. 51 Code 2015).
- >> « La zone tampon est un espace, dans lequel les activités sont réglementées pour assurer une meilleure protection du noyau dur de l'Aire protégée et garantir la vocation de chaque composante.

– Peuvent faire partie d'une zone tampon, notamment les Zones d'occupation contrôlée (ZOC), les Zones d'Utilisation Durable (ZUD), et les Zones de Service (ZS) qui sont soumises à cahier des charges :

- la zone d'occupation contrôlée (ZOC) désigne une zone habitée par des populations, située à l'intérieur de l'aire protégée, et existant antérieurement à sa création ;
- la Zone d'utilisation Durable (ZUD) est espace de valorisation économique où l'utilisation des ressources et les activités de production sont réglementées et contrôlées ;
- la Zone de Service est une zone destinée à l'implantation d'infrastructures touristiques éducatives ou fonctionnelles ;
- la zone affectée à d'autres activités spécialement autorisées et déterminées par le Plan d'Aménagement et de gestion ». La signification de ce dernier tiret et sa place dans la définition mériteraient sans doute d'être revues par le législateur, à moins que ces zones renvoient à celles identifiées par l'article 53, la zone de protection et la zone périphérique. Ceci devrait être clarifié pour favoriser la mise en œuvre.

Par ailleurs, le dispositif central de l'aire protégée tel que décrit ci-dessus (noyau dur et zone tampon), peut être entouré par deux autres zones (art. 53) :

- >> La zone de protection, déterminée dans le décret de création de l'aire protégée, qui est celle jouxtant l'aire protégée dans laquelle sont admises les activités agricoles et pastorales ou d'autres types d'activités autorisées à titre exceptionnel par l'organisme chargé de la gestion du réseau des aires protégées et n'entraînant pas d'impact néfaste sur l'aire protégée.
- >> La zone périphérique déterminée par le plan de gestion, qui est celle jouxtant la zone de protection, dans laquelle les activités humaines peuvent avoir des influences directes sur l'aire protégée et réciproquement, et où des mesures peuvent être prises pour permettre un ensemble de réalisations et d'améliorations d'ordre social, économique et culturel, tout en rendant plus efficace la protection de la nature dans l'aire protégée. Toutes activités autres que celles traditionnellement menées dans la zone périphérique doivent faire l'objet d'une approche concertée impliquant toutes les entités concernées ainsi que l'organisme chargé de la gestion du réseau des aires protégées ou le gestionnaire opérationnel.

Les aires protégées du réseau national relèvent du domaine privé et du domaine public de l'État et sont imprescriptibles et inaliénables. À cet effet, les limites des aires protégées devraient être matérialisées par l'organisme chargé de la gestion des aires protégées. C'est là un point fondamental au regard des droits fonciers. Comme on peut le constater aisément à Madagascar, les limites de ces zones sont rarement bien matérialisées et, quand c'est le cas, les marqueurs utilisés sont souvent détériorés ou détruits car ils sont considérés comme des facteurs limitants des activités agricoles ; en outre, les paysans disent souvent remettre en cause ces limites pour se protéger des extensions potentielles à venir de l'aire, ce qui amputerait d'autant plus leurs droits d'exploitation ! Une forme de sécurisation foncière par anticipation ! C'est ce qui justifie qu'aient pu être menés, à titre expérimental, des travaux de sécurisation systémique des espaces agricoles limitrophes de certains parcs et aires, appuyés sur les dispositions de la Loi de 2005 ; les paysans en recevant leurs certificats ont désormais une assurance de la garantie de leurs droits fonciers contre des extensions « abusives » du parc ou de l'aire. Un bon exemple est celui du Parc national d'Andohahela dans le sud de l'île. Et pour être complet, il faudrait ajouter que les marqueurs, souvent des piquets de métal, peuvent aussi être dérobés car ce sont des matériaux onéreux pour les ruraux !

Les textes législatifs ou réglementaires relatifs à chaque type d'écosystèmes ou secteur d'activités relevant des aires protégées demeurent applicables dans leurs dispositions non contraires à celles du Code (art. 81 Code de 2015) ; notamment, les aires protégées forestières restent soumises au régime forestier.

Il est souvent difficile de préserver au mieux ces différentes aires protégées, souvent de grande étendue, peu accessibles, et confrontées aux exploitations agricoles voisines. À Madagascar, en particulier, la notion d'aire protégée rentre directement en opposition avec la tradition de la culture par le *tavy* (défrichement par feu de brousse), qui est donc une forme extensive d'agriculture, amplifiée par la croissance démographique et par l'appauvrissement des sols épuisés par des exploitations trop intensives,

sans aucun apport. C'est un gros problème par exemple dans le sud, à l'ouest de Fort Dauphin (Toliara), où la sécurisation par certificats fonciers est apparue comme une solution, au moins provisoire, pour protéger les limites du Parc, unique en son genre, car de forêt sèche.

● Le droit minier et le foncier

L'île de Madagascar est considérée comme un paradis géologique, d'abord par ses pierres précieuses, mais aussi par les nombreuses autres ressources minières dont elle dispose : terres rares, hydrocarbures, etc. Si économiquement, les ressources minières sont un atout, les impacts sociaux et économiques ne sont pas négligeables comme en atteste le commentaire suivant : « *L'exploitation minière est censée contribuer au développement économique des collectivités, dans la majorité des cas, il n'en est pas ainsi. On ne voit que ruines et désolation comme en témoignent des nombreux habitants à travers toute l'île où ce genre d'exploitation souvent illicites se perpétue* »⁵⁵.

Le dispositif légal et réglementaire relatif aux mines consiste dans les textes suivants :

- >> Loi n° 99-022 du 30 juillet 1999, portant Code minier (JO du 30 août 1999), modifiée par la Loi n° 2005-021 du 17 octobre 2005 ;
- >> Décret n° 2000-170 du 15 mars 2000, fixant les conditions d'application de la Loi n° 99-022 du 30 juillet 1999, portant Code minier.

Ces dispositions sont évidemment en lien avec le droit du sol puisque, pour accéder au sous-sol, il faut avoir accès à la surface. C'est d'autant plus important qu'à Madagascar, le Code civil dispose, comme dans celui français, que le droit de propriété exercé sur le sol emporte normalement le droit sur le sous-sol. Il est donc important de signaler ici les principales dispositions du Code minier (et son dispositif d'application) ayant un lien avec le Foncier.

Les dispositions qui vont suivre doivent être lues en tenant compte que :

- >> Le Code minier a été rédigé en tenant compte de la structure administrative territoriale de l'époque ; une large place y est donnée aux provinces autonomes, or celles-ci ont été suspendues dès 2002 avant d'être supprimées par la réforme constitutionnelle de 2009 ; et depuis, est intervenue la réforme évoquée au point II ci-haut.
- >> L'organisation administrative de l'Administration des mines a elle aussi été conçue en s'appuyant fortement sur l'échelon provincial ; des dispositifs comme le comité provincial continuaient de fonctionner même si la référence administrative Province avait disparu et elle est désormais de retour.
- >> Cette évolution est d'autant plus importante que la Constitution donnait à la province un statut d'autonomie souveraine avec des compétences législatives notamment concernant le sol et les ressources naturelles.

Il importe donc dans la lecture du Code, de prendre en considération le fait que la province existe mais en tant que collectivité territoriale décentralisée, qu'il convient donc de trouver dans chaque cas la solution acceptable.

Le texte ne tient pas compte non plus de la réforme foncière de 2005 et donc pas non plus des textes modificatifs ou complémentaires plus récents ; pourtant la Loi foncière n° 2005-19 a été promulguée avant celle n° 2005-21 du 17 octobre de la même année qui a fixé la révision du Code minier. Il en résulte que les rapports entre les titulaires de permis miniers et les détenteurs des sols situés dans les périmètres miniers, sont établis en tenant compte de la législation domaniale et foncière antérieure ; présomption généralisée de propriété domaniale de l'État sur tous les terrains non titrés ; identification des seuls détenteurs de titres fonciers comme « propriétaires » du sol ; assimilation des droits coutumiers à de simples droits d'occupation de terrains appartenant à l'État, mais légitimes et donc susceptibles d'être compensés sous réserve de leur identification par les maires des communes, ou assimilation des mêmes droits coutumiers à de simples droits d'usufruit (le propriétaire du sol ne pouvant être que l'État en l'absence de titre foncier).

55. Extrait d'un article paru à propos de l'exploitation d'amazonite à Andina-Ambositra, in : *Midi-Magasiraka*, 22 juillet 2020.

Le problème a, curieusement, été en partie corrigé par l'article 21 de la Loi n° 2021-016 qui dispose : « Le titulaire du permis minier sur un périmètre minier situé dans une propriété foncière non titrée doit, avant la réalisation de toute activité se rapportant à des recherches ou exploitations minières autorisées par son permis minier, avoir obtenu l'accord écrit dûment légalisé du titulaire du Certificat foncier au sens du présent texte. – L'occupant du sol alléguant un droit de propriété quelconque sur la surface concernée, pour justifier son droit, déclenche dans les meilleurs délais une procédure de régularisation de sa situation par l'obtention, à défaut de titre minier, d'un certificat conformément à la présente loi. – Est considéré comme propriétaire du sol et jouissant des droits reconnus au propriétaire du sol prévus dans le Code minier, au même titre que le propriétaire foncier détenteur de titre foncier, celui qui, au sens de la présente loi, a répondu aux critères de la propriété privée non titrée et a obtenu à cet effet le certificat de propriété y afférent ».

On remarquera aussi qu'un certain nombre de modalités de mise en application des dispositions du Code minier pourraient être facilitées au niveau des communes par l'existence d'un PLOF communal (Plan Local d'Occupation Foncière), autrement dit d'une carte foncière établissant les modes d'appropriation des parcelles et détaillant les droits qui s'y appliquent.

Les dispositions générales relatives à la gestion minière

Cela commence par l'affirmation d'un principe fondamental posé dans l'article 3 de la Loi n° 2021-016 : « Tous les gîtes de substances minérales situés en surface, dans le sous-sol, les eaux et les fonds-marins du Territoire national sont propriétés de l'État », sous-entendu, « quel que soit le propriétaire ou le détenteur » (du sol). L'article 12 de la Loi minière permet d'identifier les différents gîtes reconnus par la loi malgache : « Les gîtes de substances minérales sont classées en : Carrières ; Mines ; et Gîtes fossilifères ». On remarquera la place donnée aux fossiles, lesquels sont nombreux à Madagascar et certains très recherchés, autant par les scientifiques que par les collectionneurs.

On trouve ensuite, dans l'article 13 de la Loi l'affirmation d'un principe particulièrement important au regard de la question des liens entre droit foncier et droit minier : « Les mines et les gîtes fossilifères sont séparés de la propriété du sol. – Les régimes distincts exposés au présent Code régissent respectivement : la prospection, la recherche et l'exploitation des substances minérales ; l'orpaillage ; et la recherche et l'exploitation des gîtes fossilifères ». Autrement dit, et cela est cohérent avec l'affirmation de la propriété de l'État sur les ressources minières, le propriétaire du sol ne peut pas prétendre à un droit quelconque sur les ressources minières de son sous-sol. Mais dans le même temps, on comprend bien que cela a aussi pour effet de remettre en cause, potentiellement, le droit de propriété foncière qui s'exerce sur le sol au-dessus des ressources minières.

La seule exception concerne les carrières comme en dispose l'article 14 : « Les carrières sont réputées ne pas être séparées de la propriété du sol. Elles en suivent le régime. Les communes sont responsables de la gestion et de la surveillance administrative des activités de carrières menées à l'intérieur de leur circonscription respective ».

La loi prévoit trois types de permis, celui de recherche et celui d'exploitation, mais aussi un permis particulier pour les « petits exploitants », ceux souvent qualifiés d'« artisanaux », quand ils ne sont pas « coutumiers » :

>> « Art. 33 : Le permis « R » ou de recherche 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 pour 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 présent Code.

Sous réserve, s'il y a lieu, de l'accord préalable du propriétaire du sol, le droit conféré par le permis de recherche comprend le droit de construire des infrastructures temporaires ou permanentes et d'utiliser le bois et les eaux qui se trouvent dans le périmètre conformément aux lois et règlements en vigueur ».

>> « Art. 37 : Le permis « E » ou permis d'exploitation 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 présent Code. Sous réserve, s'il y a lieu, de l'accord préalable du propriétaire du sol, le droit conféré par le permis d'exploitation comprend le droit de construire les infrastructures nécessaires et d'utiliser le bois et les eaux qui se trouvent dans le périmètre conformément aux lois et règlements en vigueur ».

>> « Art. 39 : Le permis « PRE », permis de recherche et d'exploitation réservé au petit exploitant, 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 les 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 présent Code ».

Concernant plus spécifiquement les relations entre les titulaires et les propriétaires des sols, la Loi (complétée par le Décret d'application) inclut un certain nombre de dispositions qu'il convient de citer ici et de commenter.

Curieusement, le premier point qui apparaît concerne les litiges qui peuvent survenir entre eux. Un dispositif spécial est aménagé dans l'article 124 (revu en 2005) : « Les litiges entre titulaires ou entre titulaires de permis miniers et propriétaires des sols, sont préalablement portés devant l'autorité de la province autonome ou de la Collectivité territoriale concernée avant la saisine du Comité provincial des Mines concerné aux fins de conciliation ». Dans la pratique, c'est d'abord l'autorité communale qui est concernée, puis l'autorité régionale lorsque plusieurs communes sont concernées territorialement ou lorsque la conciliation au niveau communal a échoué.

Ensuite, la Loi prévoit une obligation de conclure un bail relatif aux modalités de l'occupation du sol, entre le détenteur du droit minier et les détenteurs de droits fonciers. C'est l'objet de l'article 125 : « Le titulaire du permis minier et le propriétaire du sol conviennent par contrat de bail, de leurs droits et obligations respectifs. – À défaut de contrat de bail, et si le titulaire a réalisé des travaux sur une parcelle dont le propriétaire réclamerait la jouissance par la suite, le titulaire n'a droit qu'au remboursement par le propriétaire des dépenses engagées par lui et rendues inutiles par son éviction, compensation faite, s'il y a lieu, des avantages qu'il aurait pu en tirer ». Le bail apparaît donc comme une possibilité fortement recommandée au titulaire du titre minier, ce que confirme l'article 243 du Décret d'application : « (...) Lorsque le titulaire de permis minier souhaite effectuer des travaux ou exploiter des ressources renouvelables sur un terrain qui relève de la propriété privée, il demande l'autorisation du propriétaire ou conclut un contrat avec lui, conformément aux dispositions du présent chapitre, avant de commencer ses travaux ou son exploitation. Le propriétaire peut demander l'établissement d'un contrat. Il peut exiger une indemnisation pour les dommages occasionnés par les activités sur sa propriété ». Et lorsque les activités minières sont situées sur le domaine de l'État, on retrouve le même principe : « Lorsque le titulaire de permis minier souhaite entreprendre ces mêmes activités sur un terrain relevant du domaine privé de l'État ou de la province autonome, il conclut un contrat avec l'autorité chargée de la gestion de ce domaine, ainsi qu'avec les occupants traditionnels et les usufruitiers, le cas échéant, conformément aux dispositions du présent chapitre, avant de commencer ses travaux ou son exploitation. Les occupants traditionnels et les usufruitiers, le cas échéant, ainsi que l'État ou la Province autonome, peuvent demander l'établissement d'un contrat. Ils peuvent exiger une indemnisation pour les dommages causés par les activités sur le domaine de l'État ou de la province autonome ». On doit noter que le texte fait référence, comme on l'a mentionné plus haut, aux occupants traditionnels⁵⁶ et usufruitiers, ce qui n'a plus de sens depuis la Loi foncière de 2005. On se trouve désormais face à des détenteurs de droits susceptibles d'être certifiés. On devrait donc renvoyer ces derniers à la faculté contractuelle proposée pour les propriétaires fonciers.

56. L'article 244 du Décret fixe la définition des occupants traditionnels : « Les occupants traditionnels sont les personnes composant une communauté locale qui, en vertu de droits coutumiers reconnus par l'administration chargée des Domaines, occupe des parcelles de terre de manière durable et paisible sans détenir aucun titre foncier », ce qui confirme le commentaire fait relativement à la propriété foncière non titrée. On peut y ajouter la définition des « usufruitiers » dans l'article 245 : « Les personnes qui pratiquent uniquement la cueillette des fruits, le ramassage de bois ou d'autres activités similaires à l'intérieur des parcelles situées à l'intérieur du périmètre faisant l'objet d'un permis minier sans détenir un titre foncier ni faire partie du groupement des occupants traditionnels sont des usufruitiers ».

Sans doute pour faciliter la conclusion de ce bail, l'article 126 impose l'obligation au titulaire du droit minier « *d'informer le propriétaire du sol, de son droit d'occuper la portion de la propriété couverte par son permis minier, en particulier les terrains nécessaires à son activité et aux industries qui s'y rattachent* », ces activités et industries étant décrites dans la suite du même article. Dans le même sens, le titulaire du droit minier doit demander l'autorisation au propriétaire du sol ou aux titulaires de droits fonciers l'autorisation pour un certain nombre d'actions, comme celles liées à la coupe du bois nécessaire. En cas de désaccord, le titulaire du droit minier peut recourir devant la juridiction compétente après avoir, au préalable, essayé d'obtenir satisfaction auprès des autorités locales compétentes territorialement. *In fine*, le titulaire peut réaliser ces travaux dans la mesure où ceux-ci peuvent être déclarés d'utilité publique. On notera au passage l'incertitude de la rédaction puisqu'on peut se demander si ces travaux sont présumés d'utilité publique ou si, au contraire, ils doivent être déclarés tels, *a priori*, par le ministre compétent. Il reste donc à attendre un litige permettant de soumettre la question à l'interprétation de la justice.

Enfin, en vertu de l'article 129 du Code, « *le titulaire est tenu de réparer tout dommage que ces travaux pourraient occasionner à la propriété superficielle privée ou publique, ainsi qu'à l'environnement. Il ne doit en ce qui concerne le dommage causé au propriétaire du sol privé ou public, qu'une indemnité correspondante à la valeur estimée du préjudice subi* ».

On comprendra que ces diverses dispositions en justifient d'autres concernant les droits et obligations des titulaires de permis miniers à l'intérieur du périmètre couvert par le permis. Parmi celles-ci, on peut citer celles qui s'exercent à l'intérieur du périmètre minier et celles qui sont externes.

Les dispositions applicables à l'intérieur du périmètre minier

Un certain nombre de ces dispositions doivent être recherchées dans le Décret n° 2000-170 du 15 mars 2000, fixant les conditions d'application de la Loi portant Code minier. D'abord, l'article 247 qui dispose : « *Pour l'application des dispositions des articles 125 et 126 du Code minier, le permis minier confère à son titulaire le droit d'occuper le terrain à l'intérieur du périmètre qui fait l'objet du permis minier afin d'y effectuer les activités autorisées en vertu de son titre, sous réserve de la conclusion préalable d'un contrat de bail avec les propriétaires privés des parcelles qui se trouvent à l'intérieur dudit périmètre* ». On remarque ici la primauté reconnue au droit minier sur le droit foncier, puisque, comme cela est clairement affirmé, le détenteur du premier peut « occuper » le terrain. En même temps, il ne s'agit que d'une occupation et non d'un transfert de propriété, un peu comme s'il y avait une servitude minière. On verra plus loin que cette occupation peut justifier des dédommagements financiers et/ou matériels.

Ce droit d'occupation est suffisamment fort pour permettre aussi la réalisation d'investissements comme il en est disposé à l'article 248 du même Décret : « *Le droit d'occupation du périmètre par le titulaire comprend, outre le droit de réaliser les travaux de recherche et/ou d'exploitation tels qu'autorisés en vertu du permis minier, celui de réaliser pour les besoins desdits travaux, les activités industrielles et travaux ci-après, conformément aux lois et règlements en vigueur* ». Pour éviter les abus possibles, le législateur énumère dans la suite de l'article une liste limitative des activités susceptibles de rentrer dans le champ d'application de l'article.

Le texte malgache, décidément très détaillé, prévoit aussi dans l'article 249 du même Décret que : « *Si le bois et l'eau se trouvant à l'intérieur du périmètre font partie du domaine privé de l'État ou de la province autonome, le titulaire a le droit de couper le bois et d'utiliser l'eau se trouvant à l'intérieur du périmètre et nécessaire à son activité minière, sous réserve de se conformer aux lois et règlements en vigueur. Toutefois, s'il existe sur le terrain concerné des occupants traditionnels ou des usufruitiers organisés en groupements, le titulaire de permis minier ne peut ni couper le bois, ni utiliser l'eau qu'avec leur autorisation écrite. Dans le cas où le bois et l'eau se trouvant à l'intérieur du périmètre font l'objet de droit de propriété ou d'usufruit privés, le titulaire ne peut couper le bois ou utiliser l'eau qu'avec l'autorisation écrite du propriétaire, de l'usufruitier ou du titulaire de droits fonciers sur le terrain où existent ces ressources* ».

On remarquera la précision concernant le cas de l'existence de droits privatifs ou coutumiers ; dans ce cas particulier, il faut une autorisation écrite du détenteur des droits pour utiliser l'eau ou le bois. Bien évidemment, l'autorisation de principe ne pouvait être donnée que pour les cas où ces ressources

sont situées sur le domaine privé des acteurs publics. Il s'agit quand même, *in fine*, d'une limitation du pouvoir reconnu au détenteur d'un droit minier, dont on a vu plus haut qu'il s'imposait aux détenteurs de droits privatifs ou coutumiers.

Pour organiser juridiquement la situation foncière, le législateur pose le principe selon lequel : « *Pour l'application des dispositions de l'article 125 du Code minier, le titulaire de permis minier qui occupe le terrain à l'intérieur de son périmètre convient avec le propriétaire du sol des termes d'un contrat de bail conformément aux dispositions de la section IV du présent chapitre. Le contrat de bail porte uniquement sur les parcelles occupées ou exploitées* » (art. 252 du Décret d'application du Code minier).

Évidemment, il faut prévoir le cas dans lequel le propriétaire du sol refuserait le bail, ce qui est l'objet de l'article 253 du Décret : « *En cas de refus du propriétaire de convenir des termes d'un contrat de bail, le titulaire du permis minier soumet le litige au maire de la commune du ressort qui, en cas de non-conciliation, saisit de l'affaire le comité provincial des Mines concerné afin d'engager la procédure de règlement à l'amiable. Si la procédure de règlement à l'amiable n'aboutit pas à un accord entre les parties, les termes du contrat de bail type qui est établi par arrêté du Ministre chargé des Mines s'appliquent d'office* ».

Des droits et obligations des titulaires de permis miniers à l'extérieur du périmètre couvert par le permis minier

Encore une fois, c'est dans le Décret d'application du Code (Décret n° 2000-170 du 15 mars 2000, cité plus haut) que l'on trouve un certain nombre de dispositions qui intéressent les droits fonciers :

« *Art. 254 : le titulaire de permis minier doit demander et obtenir l'autorisation des propriétaires du sol, des occupants traditionnels ou des usufruitiers, pour pouvoir réaliser à l'extérieur de son périmètre et pour les besoins exclusifs de son activité minière, les travaux suivants (...)* » (la suite de l'article énumère les travaux concernés).

« *Art. 255 : à défaut de l'autorisation du propriétaire, des occupants traditionnels ou de l'usufruitier et après avoir eu recours sans succès à la procédure de règlement à l'amiable devant le comité provincial des Mines compétent, le titulaire qui souhaite entreprendre les travaux énoncés à l'article précédent, peut demander au ministère chargé des Mines conformément aux lois et règlements en vigueur, de procéder à la déclaration d'utilité publique des travaux envisagés. Le cas échéant, il peut demander au ministère chargé des Mines d'engager la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique à l'encontre du propriétaire, conformément aux dispositions de l'Ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962 ou des dispositions légales ultérieures qui traitent du même sujet* ».

Évidemment, les dispositions relatives à l'expropriation sont celles actualisées, depuis les modifications apportées à l'Ordonnance de 1962. Mais les principes généraux et la procédure demeurent les mêmes.

Des droits et des obligations du propriétaire du sol, des occupants traditionnels et des usufruitiers

On aborde ici la question en se plaçant du côté des différents détenteurs de droits fonciers.

Des droits et obligations du propriétaire du sol

Ici encore, ce sont les dispositions du Décret d'application du Code qui sont utiles (Décret n° 2000-170 du 15 mars 2000). Parmi celles-ci on peut signaler les articles ci-après :

« *Art. 259 : En application des dispositions de l'article 125, alinéa 2 du Code minier, le propriétaire du sol peut exercer à l'encontre du titulaire qui occupe sa propriété sans avoir conclu avec lui un contrat de bail, son droit de l'évincer, sous réserve de rembourser les dépenses qu'il a déjà engagées et qui sont rendues inutiles du fait de son éviction, auxquelles est ajoutée, s'il y a lieu, une juste compensation pour les avantages qu'il aurait pu en tirer* ».

« *Art. 260 : Le propriétaire du terrain qui se trouve à l'intérieur d'un périmètre minier, a le droit d'être indemnisé pour l'utilisation du sol par le titulaire du permis minier, à condition d'avoir conclu avec ce dernier un contrat de bail. Le propriétaire du sol doit négocier de bonne foi avec le titulaire du permis minier concerné pour la conclusion du contrat* ».

« Art. 261 : Le propriétaire du sol doit se manifester dans les meilleurs délais, dès qu'il a connaissance de la procédure officielle de recherche dont il fait l'objet. Après épuisement de ladite procédure et dans le cas où le propriétaire du sol ne se serait pas manifesté, il perd définitivement son droit à évincer le titulaire de permis minier, ainsi que son droit à compensation pour l'utilisation du terrain pendant la période concernée ».

Des droits et obligations des occupants traditionnels

Concernant plus spécifiquement les occupants traditionnels, il convient de tenir compte plus spécifiquement de leur régime coutumier.

À cette fin, en vertu de l'article 262 du Décret : « Les occupants traditionnels ont en vertu du droit coutumier, des droits et des obligations du fait de l'occupation et de l'utilisation coutumière des parcelles⁵⁷. Ils ont, dans leurs rapports avec le titulaire de permis minier le droit et l'obligation de conclure un contrat avec le titulaire. Ils ont en outre le droit d'être indemnisés par ce dernier pour les dommages subis du fait de son activité. Toutefois, ils n'ont pas le droit d'évincer le titulaire qui a conclu un contrat de bail avec l'autorité chargée de gérer le domaine privé de l'État ou de la province autonome »⁵⁸.

Pour permettre leur identification, l'article 264 (toujours du Décret) dispose que « le cas échéant, toutes les personnes possédant le statut d'occupant traditionnel doivent se manifester lors de la procédure d'identification dans le délai précisé, et apporter la preuve des droits invoqués. À défaut de se présenter, ils perdent, pour le temps déjà écoulé, leurs droits à compensation pour l'utilisation du terrain par le titulaire du permis minier ». On peut évidemment s'interroger sur l'expression « le cas échéant » utilisée en début d'article, qui semble laisser penser qu'il pourrait s'agir d'une faculté, mais comme la suite le montre bien, ce n'est pas le cas.

Comme pour les propriétaires « civilistes », il est prévu légalement la conclusion d'un bail avec le détenteur du titre minier. Mais cela implique, comme il en est disposé à l'article 265, que ces détenteurs coutumiers se constituent en association, laquelle conclura le bail en leur nom « sous l'égide du maire de la commune du ressort ». On retrouve ici, une fois encore, la question de l'absence de personnalité des groupements coutumiers. Et on rappellera à quel point il peut être difficile de justifier, auprès des détenteurs coutumiers concernés, l'exigence qu'ils se constituent en association, avec tout ce que cela implique, juridiquement et institutionnellement. Surtout dans le contexte malgache où les structures coutumières ont largement disparu, sauf dans certaines régions. ●

57. Ce qu'il faut comprendre comme des droits qui seraient susceptibles d'être certifiés. La question est de savoir s'il n'eût pas été pertinent que le législateur inclue cette certification dans le processus de gestion des droits fonciers sur les territoires miniers pour clarifier les choses.

58. On peut évidemment s'interroger sur la pertinence de cette disposition dès lors que le bien-fondé du bail passé entre l'Administration domaniale et le titulaire du permis minier ne semble plus exister, dans la mesure où, la présomption de domanialité ayant disparu, le contrat n'aurait plus de fondement. Là encore, ce sera sans doute à la justice de trancher.

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, les 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*
- Loi organique n° 2014-018 du 1^{er} janvier 2014, régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires
- Loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014, relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes
- Loi n° 2014-21 du 22 août 2014, relative à la représentation de l'État dans les collectivités décentralisées

- Loi n° 2015-008 du 1^{er} avril 2015, modifiant certaines dispositions de la Loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014
- Loi n° 2015-011 du 1^{er} avril 2015, portant statut particulier d'Antananarivo, Capitale de la République de Madagascar
- Loi n° 2015-024 du 17 novembre 2015, portant octroi de Fonds Local de Développement au profit des Collectivités territoriales décentralisées

● Domaines / Foncier

Cadre général domanial et foncier

- Ordonnance n° 62-110 du 1^{er} 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° 2008-013 du 23 juillet 2008, sur le Domaine public

Domaine privé

- Loi n° 2008-014 du 23 juillet 2008, sur le Domaine privé de l'État, des Collectivités décentralisées et des personnes morales de Droit public

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
- Ordonnance n° 74-022 du 20 juin 1974, portant orientation du régime foncier et de l'aménagement rural
- Loi n° 90-028 du 19 décembre 1990, modifiant l'Ordonnance n° 60-146
- Décret n° 60-529 du 28 décembre 1960, réglant les modalités d'application de l'Ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960
- Loi n° 2006-31 du 24 novembre 2006, fixant le régime juridique de la propriété privée non titrée
- Décret n° 2007-1109 du 18 décembre 2007, portant application de la Loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006, fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée
- Circulaire n° 621-10/MATD/SG/DGSF du 14 décembre 2010, sur l'ouverture du guichet foncier

- Circulaire n° 321/10/MATD/SG/DGSF de 2010, pour instructions concernant la procédure à suivre en matière de demande de terrain de grande superficie
- Arrêté n° 22343/2015 du 6 juillet 2015, portant création et ouverture à Sainte-Marie des Bureaux des Services fonciers (Circonscription domaniale et foncière et Circonscription topographique)
- Décret n° 3353/2016 du 12 février 2016, portant création, attributions, composition et fonctionnement du Comité de pilotage du « Programme d'Appui à la Réforme et à la Sécurisation Foncière (ARSF) »
- Loi n° 2017-046 du 14 décembre 2017, fixant le régime juridique de l'immatriculation et de la propriété foncière titrée
- Décret n° 2018-0129 du 28 février 2018, portant mise en place du Comité d'Orientation et de Suivi du Programme National Foncier
- Loi n° 2021-016 du 30 juin 2021, portant refonte de la Loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006, fixant le régime juridique de la propriété privée non titrée

Cadastre et immatriculation collective

- Loi n° 67-029 du 18 décembre 1967, modifiant certaines dispositions de la Loi n° 60-004 du 15 février 1960 sur le domaine privé national
- 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

● Développement rural

- Loi n° 2014-042 du 9 janvier 2015, régissant la remise en état, la gestion, l'entretien, la préservation et la police des réseaux hydro-agricoles
- Décret n° 2017-850 du 26 septembre 2017, portant application de la Loi n° 2014-042 du 9 janvier 2015, régissant la remise en état, la gestion, l'entretien, la préservation et la police des réseaux hydro-agricoles

● Environnement / Gestion des ressources naturelles

Environnement

- Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990, relative à la Charte de l'Environnement malgache
- Décret n° 2017-757 du 5 septembre 2017, portant engagement national en matière de neutralité de la dégradation des terres

Ressources naturelles

- Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996, relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables
- Décret n° 2015-629 du 7 avril 2015, portant création d'une Commission nationale de gestion intégrée des mangroves

Eau

- Loi n° 98-029 du 20 janvier 1999, portant Code de l'eau
- Arrêté n° 29211-2017 du 28 novembre 2017, fixant les modalités de transfert de gestion des ressources halieutiques et écosystèmes aquatiques

Forêts

- Loi n° 97-017 du 8 août 1997, portant révision de la législation forestière
- Décret n° 2013-785 du 22 octobre 2013, fixant les modalités de délégation de gestion des forêts de l'État à des personnes publiques ou privées
- Loi n° 2016-022 du 23 juin 2016, autorisant la ratification de l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux

Mer

- Loi n° 2015-053 du 16 décembre 2015, portant Code de la pêche et de l'aquaculture

Mines et hydrocarbures

- Loi n° 96-019 du 4 septembre 1996, portant Code pétrolier

Parcs et aires protégées

- Décret n° 98-261 du 24 mars 1998, portant ratification de la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau
- Loi n° 2001-005 du 11 février 2003, portant Code de gestion des aires protégées
- Décret n° 2005-13 du 11 janvier 2005, organisant l'application de la Loi n° 2005-05, portant Code de gestion des aires protégées
- Loi n° 2015-003 du 20 janvier 2015, portant Charte de l'Environnement malagasy actualisée
- Loi n° 2015-005 du 26 février 2015, portant refonte du Code de gestion des aires protégées

● Urbanisme / Aménagement du territoire

Aménagement du territoire

- Loi n° 2015-051 du 3 février 2016, portant orientation de l'aménagement du territoire

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
- Loi n° 2015-052 du 16 décembre 2015, relative à l'urbanisme et à l'habitat

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° 3321 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