

Madagascar. Résumé et analyse des points saillants de la nouvelle loi n°2021-016 régissant la propriété foncière privée non titrée

Dans la continuité de l'Appel à la vigilance relatif à la nouvelle loi foncière malgache, les organisations de la société civile analysent dans le présent document trois points saillants de son contenu.

La loi 2021-016¹ est une refonte de la loi n°2006-031 sur la propriété privée non titrée (PPNT). Selon son **Exposé des motifs**, l'objet de cette nouvelle Loi est de permettre de « recadrer juridiquement » les contraintes d'ordre technique et opérationnel rencontrées durant les 15 années de sa mise en œuvre constatées au cours d'une évaluation effectuée en 2011, comme l'imprécision sur le « *déla*i de mise en valeur » et la « *superficie attribuable* », le manque de « *contrôle et d'appui des guichets fonciers* », la « *gabegie par l'existence d'inscription de certificats fonciers sur des Domaines privés de l'Etat et l'accaparement des propriétés privés non titrées opéré par des personnes morales à but lucratif* ».

L'importance et l'efficacité de la gestion foncière décentralisée est reconnue. Elle a notamment permis de régulariser des droits fonciers des citoyens sur « *les parcelles qu'ils occupent depuis [plusieurs] années à travers la procédure de certification foncière* ». Les objectifs de la nouvelle Loi sur la propriété foncière privée non titrée mentionnés sont :

- « *La standardisation des conditions d'ouverture et de fonctionnement des guichets fonciers* » ;
- « *Les précisions sur les domaines de compétence des guichets fonciers communaux en matière de certification foncière* » par l'adoption des « *notions d'occupation et de mise en valeur fixées à 15 années avant la promulgation de la présente loi [qui] sont les critères de régularisation de la présomption de propriété foncière privée non titrée et qui écartent certaines catégories de parcelles ne répondant pas à ces conditions* » ;
- « *La consolidation de la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée et du certificat foncier* » par la confirmation de la valeur juridique du certificat foncier ;
- « *La protection des propriétaires titulaires du certificat foncier pour le cas des exploitations minières et des expropriations pour cause d'utilité publique* » ;
- « *L'adoption de la nouvelle procédure d'Opération de Certification Foncière massive pour le traitement des demandes de certification foncière individuelles groupées* » ;
- « *La prévision des dispositions transitoires qui permettent la sécurisation foncière des occupants des propriétés foncières privées non titrées en l'absence du dispositif de guichet foncier communal au niveau de la Commune* ». (Extraits de l'Exposé des motifs de la loi 2021-016).

Cependant, les **articles** de cette nouvelle Loi mettent clairement en évidence les points suivants :

1. Une restriction de la définition de la PPNT : Le délai de 15 ans méprise le travail déjà fourni par les citoyens concernés. La durée et les différentes causes d'absence d'exploitation temporaire ne sont pas considérées.

« **La propriété foncière privée non titrée** (PPNT) [désigne] *l'ensemble des terrains urbains et ruraux :*

- *faisant l'objet d'une occupation au moins 15 ans avant la promulgation de la présente loi mais qui ne sont pas encore immatriculés ni cadastrés* » ;

- *ne faisant partie ni du domaine public ni du domaine privé de l'Etat ou d'une Collectivité Décentralisée ou d'une personne morale du droit public* ;

- *non situés sur une zone soumise à un statut particulier*. (Art.2)

« *L'occupation au sens de la présente loi doit se traduire par une mise en valeur [...] Le délai de mise en valeur et d'occupation ne peut être inférieure à 15 ans. Les terrains inexploités au moment de la procédure de reconnaissance locale ne seront considérés ni comme occupés ni comme mis en valeur* ». (Art.6).

Cette définition suscite des réflexions et questions. Les personnes qui ont occupé et mis en valeur leurs terrains à partir de 2006 et après 2006 et les jeunes ne pourront donc plus demander de certificat foncier ? Une véritable injustice ! Les guichets fonciers ne gèreront donc plus que les faits passés ? Par ailleurs, la signification de « mise en valeur » n'est pas précisée, alors qu'elle devrait relever du domaine de la loi et non d'un décret d'application, du fait qu'elle est l'élément fondamental qui conditionne la création ou non du droit de propriété foncière, d'après cette loi.

¹<https://www.assemblee-nationale.mg/wp-content/uploads/2021/07/Loi-n%C2%B0-2021-016-propri%C3%A9t%C3%A9-fonc%C3%A8re-priv%C3%A9e-non-titr%C3%A9e-corrig%C3%A9.pdf>

Loi qui va favoriser les riches et affaiblir de plus en plus les pauvres : Cette nouvelle loi sur la PPNT, par rapport à son état d'esprit initial de 2005, au lieu d'aider beaucoup plus les citoyens malagasy à accéder à la terre, surtout les 500.000 jeunes qui arrivent sur le marché de l'emploi chaque année, a pour principal but de l'interdire. Si les législations précédentes incitaient les Malagasy à occuper les terrains et à les mettre en valeur, cette nouvelle loi, au contraire, cherche à les empêcher de le faire. Le seul moyen pour accéder à la terre est donc de se soumettre à l'application des articles 19 et 21² de la loi domaniale de contracter avec l'Etat un bail ou une vente ou un autre acte de toute nature. Pourtant, l'Etat a le pouvoir discrétionnaire d'apprécier l'opportunité de la cession des terres de son domaine privé et reste seul juge du refus. Selon les pratiques actuelles et l'arrière-pensée couvée par cette loi 2021-016, aucune assurance n'est accordée que cette loi est faite au bénéfice des Malagasy dont 80% vivent en dessous du seuil de pauvreté. Les Malagasy pauvres n'auront pas les moyens d'acheter les terrains pour devenir propriétaires et de réaliser les procédures d'immatriculation très coûteuses. Leurs forces de travail par la mise en valeur sont les seuls moyens dont ils disposent et les gouvernements qui se suivent n'arrivent pas à protéger leurs mises en valeur face au phénomène d'insécurité. Ainsi, cette loi a pour objet, d'une part, d'accaparer les parcelles qui seront jugées n'avoir pas rempli des conditions de mise en valeur en raison de l'appauvrissement des Malagasy, et d'autre part, de favoriser la cession des terrains domaniaux au profit des riches mais non pas pour la majorité des Malagasy classée pauvre selon les indicateurs économiques officiellement reconnus.

2. Le droit de propriété sur les PPNT : L'ensemble de la loi montre que le droit de propriété n'est plus reconnu sans une preuve sous forme de certificat foncier. La notion importante de présomption de propriété disparaît dans cette nouvelle 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 » (Art.21 al.3).

C'est un changement fondamental, car ce n'est plus l'occupation et/ou la mise en valeur qui crée le droit de propriété foncière sur la PPNT comme la loi cadre 2005-019 l'entend, mais la détention de certificat foncier. Le certificat foncier est devenu un acte de création de droit mais n'est plus un acte de reconnaissance de droit. Ainsi, la PPNT n'a plus de raison d'être selon l'esprit de la loi de 2005.

« Pour les terrains non encore certifiés, les propriétaires occupants procèdent immédiatement à la régularisation par l'obtention, soit d'un Certificat foncier, soit d'un Titre foncier conformément à la présente loi si la Commune concernée ne dispose pas encore de Guichet Foncier. Une fois la régularisation effectuée, mention en est faite sur le document correspondant. Il appartient au propriétaire d'apporter la preuve de son droit de propriété afin de bénéficier de l'indemnité déjà versée dans le compte » (Art. 22 al.3 et 4).

Comme pour l'article 21 précédent, sans la preuve de droit de propriété, les expropriés seront qualifiés d'occupants sans droit et ne seront pas indemnisés. Que devient le sens profond et littéral de la PPNT – propriété foncière privée non titrée - ?

Une loi suicidaire qui assassine son objet d'existence, la PPNT : La création du Statut de terre nommée « propriété foncière privée non titrée » a pour principal objet d'aider à protéger les droits fonciers de la majorité des citoyens malagasy qui n'ont pas pu accéder au système d'immatriculation foncière - qui n'était d'ailleurs pas conçu et voulu initialement (en 1896) pour protéger les droits des Malagasy -. Comme son nom l'indique, la « propriété foncière privée non titrée », selon sa conception initiale, signifie que c'est l'occupation qui crée le droit de propriété (Art. 2 et 33 de la loi 2005-019)³, l'absence de preuve n'ôte pas la qualité de propriétaire sur les terrains occupés, au contraire, le certificat a pour principal objet de reconnaître cette occupation/ mise en valeur - c'est la raison de la dénomination de la procédure de certification par « reconnaissance locale » et non par « création locale » -. Ainsi, la décision de cette nouvelle loi de ne pas accorder l'existence de propriété sans le certificat foncier sur les PPNT implique que ces dernières n'existent plus, donc cette loi ne mériterait pas d'exister car elle anéantit son objet.

²Loi 2008-014

Article 19 – Après l'immatriculation de ses biens, l'Etat peut accorder :

- Des baux ordinaires d'une durée de dix-huit ans au maximum,
- Des baux emphytéotiques d'une durée supérieure à dix-huit ans, mais qui ne peuvent dépasser quatre-vingt-dix-neuf ans.

Il peut être également procédé :

- À des ventes à l'amiable ou aux enchères publiques,
- À des échanges,
- À des transactions de toute nature autorisées par le droit commun des contrats et des biens.
- Toutefois, l'acquisition des biens du domaine privé par les étrangers reste soumise à l'obtention d'une autorisation délivrée dans les conditions prévues par la loi n°2007-036 du 14 janvier 2008 sur les investissements à Madagascar.

Article 28 - L'Etat, propriétaire, conserve la faculté d'apprécier l'opportunité de toute cession d'une partie de son domaine privé et reste seul juge du refus

³Loi 2005-019

Article 2. Les statuts des terres : Les terres situées sur le territoire de la République de Madagascar, se répartissent, dans les conditions fixées par la présente loi, en :

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

Article 33. Ensemble des terrains, urbains comme ruraux, sur lesquels sont exercés des modes de détention du sol se traduisant par une emprise personnelle ou collective, réelle, évidente et permanente, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain, qui sont susceptibles d'être reconnus comme droit de propriété par un acte domaniale.

3. Dans le millier de communes ne disposant pas de guichet foncier, l'immatriculation foncière et l'obtention d'un titre auprès des services fonciers déconcentrés sont la seule possibilité offerte par la nouvelle loi. Une procédure de reconnaissance locale par une commission composée de nouveaux membres a été greffée.

« Jusqu'à la mise en place des services administratifs des collectivités de base chargés de gérer les propriétés foncières, les services déconcentrés de l'Etat assurent la sécurisation et la gestion des parcelles. » (Art 46). « Toute personne souhaitant sécuriser un immeuble doit déposer une demande d'immatriculation auprès de la Circonscription Domaniale et Foncière,... (art.47 alinéa 1), une procédure de reconnaissance locale est menée par une commission qui se compose comme suit : Président : - un agent du service des Domaines, Membres : - un géomètre expert du service topographique » (Art.47 al.2), en plus du Maire, du Chef de Fokontany et des Ray aman-d'Reny, qui constituaient cette commission dans la loi 2006-031.

[...] *Le bornage de la parcelle demandée est effectué pendant la reconnaissance locale par le géomètre expert du service topographique membre de la commission de reconnaissance locale »* (Art. 47 al.5)

L'immatriculation et les titres fonciers deviendront ainsi incontournables. Bien que certains responsables parlent d'une baisse future des coûts de certaines étapes de la procédure, les frais nécessités par toutes les démarches en vue de l'obtention d'un titre risquent fort de rester inabordables pour la majorité des citoyens.

Ces extraits de la loi 2021-016 et leur comparaison avec les objectifs fixés dans son Exposé des motifs montrent que la nouvelle loi, qui prétend conforter la gestion foncière décentralisée et aider les citoyens à sécuriser leurs droits fonciers, fragilise en fait, de manière insidieuse, la gestion foncière décentralisée, déstabilise et complique l'accès à la sécurisation des droits fonciers de la majorité des citoyens malagasy.

A ce propos, face aux promoteurs de la loi 2021-016 qui mettent en exergue la nécessité d'être de nationalité malagasy pour pouvoir demander un certificat foncier (Art.10) et déclarent que les organisations paysannes refusent cette nouvelle loi car elles veulent donner des terres malagasy aux étrangers, il est urgent de rappeler que la loi 2006-031 disposait déjà dans ses articles 8 et 10 que les demandes de certificat foncier étaient réservées uniquement aux individus et groupement d'occupants de **nationalité malagasy**.

Les points saillants de la nouvelle loi foncière 2021-016 résident ainsi dans la restriction de la définition de la propriété privée non titrée par le délai de 15 ans, dans l'élimination du principe selon lequel l'occupation et la mise en valeur de parcelles pendant plusieurs années créent le droit de propriété sur les PPNT et son remplacement par l'exigence d'une preuve écrite, et enfin dans l'amoindrissement de diverses manières de la gestion foncière décentralisée. Ces changements constituent un véritable danger pour les droits fondamentaux de la majorité des citoyens malagasy, en particulier pour leur droit à l'alimentation.

Une loi anti-réforme, anti-décentralisation qui n'avance pas de solutions adéquates face aux problèmes fonciers généralisés à Madagascar : combien parmi la majorité des citoyens malagasy osent dire qu'ils sont satisfaits de l'application des procédures d'immatriculation foncière, arrivent facilement à régulariser leurs dossiers fonciers auprès des services fonciers déconcentrés, et ont une assurance absolue d'être protégés de leurs droits fonciers en disposant d'un titre foncier ? A part les doléances des usagers issus de toutes les régions, les différents rapports issus de tous les secteurs depuis l'indépendance jusqu'à ce jour démontrent que notre administration foncière est saturée et n'est pas capable de procurer un service public satisfaisant à ses usagers, tant en qualité qu'en quantité. Cette loi au lieu de perfectionner les solutions sur la décentralisation du pouvoir dans la gestion des services publics sur le foncier, tend vers sa monopolisation qui n'apporte pas une solution idoine, depuis sa création en 1896. La gestion foncière décentralisée mérite d'être réellement et sincèrement renforcée car même les magistrats auprès des Tribunaux à Madagascar sont convaincus que « *la protection des droits fonciers par les certificats fonciers aide beaucoup à réduire les litiges fonciers car les terrains certifiés ne font pas trop l'objet de litiges dans les Tribunaux (01% des litiges fonciers dans les Tribunaux)* »⁴

17 Janvier 2022

⁴ Rakotobe Nelly, Premier Président à titre honoraire de la Cour suprême, la Revue MCI pour les 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2020, numéros 89 et 90, pages 53-66 » (page 64).

Signataires :

1. Actions Sans frontières
2. AGNAMI
3. AJAA
4. ALFA
5. Alliance Voahary Gasy (AVG)
6. AMBAIBO Miray
7. AMIH (Amis des Handicapés)
8. Andrin'ny Fiadanana
9. AQUA MADAGASCAR
10. AR TIA
11. AROSO Madagascar
12. ASDFEM ATSIMO ANDREFANA
13. Association des journalistes de Toamasina
14. Association FIFAFI Manandriana Amoron'i Mania
15. Association FORMAGRI Antsirabe
16. Association Gasy Mandroso (AGM)
17. Association IZARA Antsirabe
18. Association LONGO IABY
19. Association Ondry Botry
20. Association TARATRA MIRAY
21. Association VIE NEUVE
22. ATT
23. Avotra Betroka
24. Bemiray Isoanala
25. Bezama Isoanala
26. BIMTT
27. CAFF
28. CDRP (Clé de développement Rapide pour les Paysans)
29. Club Développement et Ethique CDE
30. Coalition paysanne de Madagascar (CPM)
31. Collectif TANY
32. Consortiums des Jeunes Vonona MELAKY (CJV)
33. CRAAD-OI
34. Dis-Moi (Droits Humains Océan Indien) Madagascar
35. Ezaka Betroka
36. Fanantenana Isoanala
37. Fanilo Magnazava
38. FaniryAmboasary sud
39. FANJAVA
40. Fanoitra Amboasary Sud
41. FARA Vehivavy
42. FEKRITAMA
43. FEKRITAMA Menabe
44. Femme en Action Rurale de Madagascar (FARM)
45. FIFATA
46. FIFIFOA Betroka
47. Fikambanan'ny Vehivavy Tantsaha eto Madagasikara (FVTM)
48. Fikambanana Zanaka Tagnala (FIZANTA) Menabe
49. Fikambanan'ny Leo nyFahantrana (FILEFA)
77. MAMONJY Betroka
78. Martial MANANA
79. MCCP PAX ROMANA Nasionaly
80. Miakatse Amboasary sud
81. Miaradia Amboasary Sud
82. Miray lahatse Amboasary sud
83. MITEZA
84. MONEPT (Mouvement Nationale pour l'éducation pour tous)
85. Mouvement ROHY
86. MSIS-Tatao
87. NENY Mazoto
88. ONG ALT
89. ONG Avia
90. ONG AZAFADY
91. ONG CODE Menabe
92. ONG EDEN
93. ONG FIANTSO
94. ONG ODHM (Organisation pour le développement harmonie des Melaky Maintirano)
95. ONG ODIMA
96. ONG RAVINTSARA
97. ONG SAHA
98. ONG SOS AUX JEUNES DE MADAGASCAR
99. ONG Tolotsoa
100. OSCIE
101. PFPH/MAD
102. PFROSC Anosy
103. PFROSC Melaky (RAFIA)
104. Plateforme des Personnes Handicapées de Madagascar
105. Plateforme MIRANGA AtsimoAndrefana
106. Plateforme Organisation Société Civile Hery Miray
107. PSBED
108. Réseau des Jeunes pour le Développement Durable
109. Réseau SOA
110. Rodoben'ny Vovonan'ny Firaisamonimpirena Misesatra @ fananantany eto Boeny (RVF-MFB)
111. SAF-FJKM
112. SANTATRA
113. SCAE Soatahy
114. Sehatra Iombonana hoan'ny Fananantany (SIF)
115. SEKRIMA
116. Sendika Kristianina Malagasy (SEKRIMA)
117. Sendika TOLON'NY MPIASA (T.M)
118. Sendikan'ny mpiasan'ny orinasa afak'haba
119. Soa Gny Mivoatsy – FIFATA
120. SOALIA
121. Soatantana Amboasary sud
122. Tafa MIRAY HINA
123. TAFI MIHAARO
124. TAFIMA
125. TAMAMPIRAPI

<p>50. FIMA</p> <p>51. FIMAFI Atsimondrano</p> <p>52. FIMPA</p> <p>53. FITAFIBE</p> <p>54. FITAMA</p> <p>55. FITAME (Firaisantsoan'ny Tantsaha Menabe)</p> <p>56. FITAMI (Fikambanan'ny Tanora Mijoro Ambohindratrimo)</p> <p>57. FITEA</p> <p>58. FIVE Menabe</p> <p>59. FIVOI MENABE</p> <p>60. Fivondronamben'ny Tantsaha Malagasy (FEKRITAMA)</p> <p>61. FIVOY Ambohidratrimo</p> <p>62. FIZANTA Fikambanana Zanaka Tagnale eto Menabe</p> <p>63. FPFE</p> <p>64. FTAM</p> <p>65. FTMF</p> <p>66. FTMM (Fikambanana mitambatra maintimolaly Melaky)</p> <p>67. FVVMA</p> <p>68. GTZ</p> <p>69. HANAVOTRA Betroka</p> <p>70. JAI Association (Jeunes Actifs Inter-Regionale)</p> <p>71. JPE</p> <p>72. Kaoperativa Gasy Tsara Vokatra Atsimon-drano</p> <p>73. Lahatserômahaso Amboasary sud</p> <p>74. LOVASOA FETRA</p> <p>75. Mahaso Behara</p> <p>76. MahaveloAmboasary sud</p>	<p>126. Tambazotra MIHARI</p> <p>127. THT (Tanora Hiasa hoan'ny Tanintsika Andramasina)</p> <p>128. TNMF Tambazotra Nasionaly Mpiantsehatra ny Fifidianana</p> <p>129. Todivelo Betroka</p> <p>130. Transparency International – Initiative Madagascar (TI-MG)</p> <p>131. TVMA</p> <p>132. Usagers d'eau Ambaro Ampaidrano Betroka</p> <p>133. UTBV</p> <p>134. VARA Betroka</p> <p>135. VASIA</p> <p>136. Vehivavy Liampivoarana Betroka</p> <p>137. Vehivavy Mivoatra Ambohindratrimo</p> <p>138. VEMITA (Vehivavy mifanolon-tanana)</p> <p>139. VFTM (Vondron'ny Fikambanana Tantsahan'i Menabe)</p> <p>140. VFTT (Vondron'ny Fikambanan'ny Tantsahan'ny Tsiribihina)</p> <p>141. VOHIFIRAISANA Analamanga</p> <p>142. Vondrona Amboasary Sud</p> <p>143. Vondron'ny Fikambanan'ny Tantsahan'ny Tsiribihina (VFTT)</p> <p>144. Vovonana Anjara Masoandro Malagasy (VAMM)</p> <p>145. VOVONAN'NY MPAMOKATRY BONGOLAVA (VO.M.BO)</p> <p>146. Vovonan'ny Tantsaha Miray Betroka</p> <p>147. Women in Mining and Resources Madagascar (WIMR-MADA)</p>
--	--