



**CRAAD-OI**  
Centre de Recherches et d'Appui pour les  
Alternatives de Développement - Océan Indien

**RSCDA-IO**  
Research and Support Center for  
Development Alternatives - Indian Ocean



## La refonte de la loi sur les propriétés foncières privées non titrées et la suspension de la délivrance de certificats fonciers préparent-elles le terrain à une vague importante d'accaparements et de cessions des terres malgaches ?

### RESUME

L'introduction présente un historique rapide du système foncier à Madagascar dans le but d'introduire la notion de PPNT (propriétés foncières privées non titrées)

Une refonte de la loi 2006-031 sur les PPNT a été votée par l'Assemblée Nationale le 30 juin 2021. Cette première loi sur les PPNT avait été conçue et mise en place lors de la réforme foncière de 2005 pour permettre aux populations des zones rurales, qui rencontraient des difficultés à obtenir des titres fonciers, d'avoir des droits de propriété reconnus sur leurs terres, que le certificat foncier confirmait ensuite. La refonte de cette loi dans le cadre d'un projet de loi 2018/024 voté et devenu loi 2021/016 va à l'encontre de ce principe et est fortement contestée par les organisations de la société civile et les organisations paysannes principalement parce qu'elle

- annule la présomption de propriété, et rend nécessaire la possession d'un certificat ou d'un titre foncier pour être reconnu comme propriétaire sur une PPNT,
- limite la définition d'une PPNT à l'occupation et à la mise en valeur d'un terrain pendant 15 ans avant la promulgation de la présente loi,
- et ne respecte pas la liberté et l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées stipulées par la Constitution.

Quelques arguments des défenseurs de la nouvelle loi sont ensuite contestés, en particulier la proposition d'amener au Tribunal les problèmes concrets posés par cette nouvelle loi sur le terrain, évoqués par les organisations paysannes, ainsi que l'affirmation qu'aucun article dans la nouvelle loi ne mentionne que l'Etat sera le bénéficiaire des terrains des propriétaires de PPNT sanctionnés suite à l'application des nouvelles mesures.

Le 3 août 2021, une note ministérielle a suspendu la délivrance de certificats fonciers sur tout le territoire malagasy, probablement jusqu'en juin 2022. Cette décision lèse les intérêts des citoyens qui ont déjà entrepris des démarches de demande de certificat, et pourrait mettre leurs droits de propriété en danger, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique sur leur territoire pendant ce laps de temps.

Cette nouvelle loi constitue incontestablement un recul et cause aux paysans une perte réelle de droits. Les bénéficiaires en seront d'abord la minorité d'habitants plus riches et mieux informés. L'Etat disposera également de nouvelles terres inscrites à son nom, et gérées par ses services fonciers, ce qui facilitera la cession à des investisseurs nationaux et étrangers, sans que les occupants ne soient compensés ni indemnisés.

Aussi les signataires de ce communiqué demandent-ils à la Haute Cour Constitutionnelle de ne pas laisser passer cette nouvelle loi et surtout à Monsieur Le Président de la République de ne pas la promulguer.

### Introduction et Historique

Alors que la possession des terres selon la coutume malagasy se faisait de manière orale grâce à la reconnaissance sociale, le régime colonial a imposé, dès 1896, des lois foncières qui ont mis en place l'immatriculation des terrains et la nécessité des titres fonciers, dans le but de rendre les colons propriétaires de vastes terres à Madagascar. Ce système a été maintenu au moment de l'indépendance lorsque les terres ont été transférées à l'Etat malagasy : la

présomption de domanialité, qui supposait que tous les terrains appartenant à l'Etat, sauf les propriétés privées titrées qui appartenant aux détenteurs de titres, a régi la législation foncière de 1960 à 2005. Une réforme foncière a été mise en place en 2005 et a remplacé la présomption de domanialité par la présomption de propriété. Les statuts des terres, qui étaient au nombre de deux auparavant, - domaine de l'Etat et propriétés privées titrées - ont subi une modification :

- Les terrains de l'Etat ont été subdivisés en domaines publics et domaines privés de l'Etat,
- Les propriétés privées foncières ont été séparées en propriétés privées titrées (PPT) et en propriétés privées non titrées (PPNT)
- le 5è statut concerne les terrains à statut spécifique.

Dans le cadre des PPNT, la présomption de propriété accordait le droit de propriété aux habitants qui avaient occupé un terrain et l'avait mis en valeur depuis des générations. Ce droit de propriété était confirmé par un certificat foncier, nouveau document délivré par un guichet foncier, service chargé de la gestion des PPNT au niveau des collectivités territoriales décentralisées, en l'occurrence des communes.

La loi-cadre 2005-019 a défini les statuts des terres, la première loi publiée en conséquence a été la loi 2006-031 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée (PPNT)

Ce communiqué portera sur une refonte de la loi 2006-031 à travers le projet de loi 2018/024 auquel le Sénat a apporté plusieurs amendements le 22 juin 2021 avant sa transmission à l'Assemblée Nationale pour vote par l'Assemblée Plénière des députés le 30 juin 2021. La nouvelle loi porte désormais le n°2021/016.

Après une présentation des trois principaux changements apportés par la loi, quelques déclarations contestables des défenseurs de la loi seront rapportées puis des réflexions sur les bénéficiaires de la nouvelle loi effectuées.

## 1/ Les principaux changements de la loi :

Comme déjà développé dans la Lettre aux Députés (1) et dans la Lettre-Plaidoyer des Organisations Paysannes (2), le premier changement et principal danger apporté par la loi 2021/016, **est l'annulation de la présomption de propriété** mise en place par la refonte de la loi 2006-031. En d'autres termes, selon les articles 2, 21 et 22 de la nouvelle loi, la considération comme propriétaires des occupants des PPNT qui ont mis en valeur les parcelles, mais ne disposent pas de titres et de certificats fonciers, est annulée. Seuls les détenteurs de titres ou de certificats fonciers sont désormais reconnus comme propriétaires de leurs terrains.

Cette mesure constitue non seulement un recul et une perte de droits acquis pour des millions de citoyens malagasy, mais équivaut à une vraie agression contre la vie, le travail de production vivrière et la disponibilité de nourriture pour l'ensemble des habitants, notamment des zones rurales. Depuis plusieurs années, les trois-quarts de la population malagasy vivent au-dessous du seuil de pauvreté et ne peuvent pas acquérir les titres fonciers, non seulement très coûteux par rapport à leurs ressources mais également difficiles à obtenir, auprès des services fonciers de l'Etat souvent situés dans des endroits éloignés des villages. Même les certificats fonciers moins chers et plus accessibles au niveau des guichets fonciers communaux ne sont pas à la portée des moyens financiers actuels de nombreux paysans. En outre, les trois-quarts des 1.695 communes de Madagascar ne disposant pas d'un guichet foncier, les habitants de 1.141 communes ne peuvent donc prétendre qu'à des titres fonciers.

Changer la loi et exiger de manière péremptoire la possession de l'un de ces documents légaux, sans consultation préalable des paysans, qui constituent 80% de la population, sans en informer les citoyens ni leur donner le temps de débattre sur le projet de loi, relève

- d'un mode de gouvernance ignorant les droits de l'homme
- et d'un déni de la réalité, d'un refus de tenir compte de la situation économique de la population et des imperfections de l'ensemble du système administratif actuel dans l'élaboration de la loi.

Nous verrons plus loin au bénéfice de qui cette loi 2021/016 approuvée par 9 députés sur 18 présents parmi les 151 élus, le soir du 30 juin à 22 heures locales, risque d'être adoptée au cas où elle franchirait les étapes suivantes.

Le deuxième changement **porte sur la restriction de la définition d'une PPNT à une occupation et une mise en valeur d'au moins quinze (15) années avant la promulgation de la présente loi, selon les articles 2 et 6.** Les victimes de cette nouvelle clause sont surtout les jeunes qui ont acheté des terrains sur les PPNT. Ils ne pourront plus prétendre à l'acquisition de certificat foncier mais devront envisager uniquement de demander un titre foncier pour leur terrain, entreprise très difficile pour la grande majorité des citoyens, comme déjà expliqué ci-dessus. Les partages successifs des terrains familiaux entre les descendants par héritage au cours des générations a en effet abouti à des superficies moyennes par famille tellement réduites, que beaucoup de jeunes ne peuvent plus hériter et ont dû acheter des terrains à des voisins qui ont vendu une parcelle pour différentes raisons. Si de tels terrains ont été achetés après 2006, les nouveaux propriétaires devront demander des titres fonciers pour les « sécuriser ». Ce point fondamental constitue un autre argument de contestation du *communiqué de presse relatif à l'adoption au niveau du Parlement du Projet de loi n°2018/024* selon lequel *les amendements [apportés par les parlementaires] sont légitimes pour l'intérêt des nationaux malagasy.* Pour l'intérêt de la minorité riche et nantie de la population malgache qui peut acquérir des titres fonciers, sûrement, mais pas pour la majorité des citoyens.

Le troisième changement concerne **l'atteinte à la liberté et à l'autonomie des Collectivités Territoriales Décentralisées.** La lettre-plaidoyer de six organisations paysannes faïtières du 7 juillet 2021 (2) destinée à la Haute Cour Constitutionnelle et au Président de la République a déjà souligné que **différents points de cette nouvelle loi ne sont pas conformes à la Constitution :**

- L'article 03 alinéa 03 de la nouvelle loi stipule « *que le BIF (Birafo foncier) ne peut être ouvert sans l'autorisation de l'Etat* » est contraire aux articles 03, 139, 157 et 163 de la Constitution qui concernent les compétences, la liberté et l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées,
- l'article 26 ouvrant la voie à l'annulation du certificat foncier par le Maire dans les six mois suivant son émission est contraire à la Constitution qui affirme la séparation des pouvoirs.

**Par conséquent, les signataires de ce communiqué demandent**

- **à Mesdames et Messieurs les membres de La Haute Cour Constitutionnelle de ne pas laisser passer cette loi qui comporte des aspects non conformes à la Constitution**
- **à Monsieur Le Président de la République de ne pas promulguer cette loi qui démontre une absence de réalisme, de bienveillance et d'empathie envers la grande majorité des citoyens malagasy, sans aucune considération pour leurs intérêts légitimes.**

## **2/ Des arguments contestables des défenseurs de la nouvelle loi**

Face aux controverses provoquées par la nouvelle loi, des communiqués de presse et des débats télévisés ont permis à des représentants de la société civile et organisations paysannes, d'un côté, aux représentants des décideurs de l'autre, d'exprimer leurs points de vue sur cette nouvelle loi. Nous tenons à rapporter quelques-uns d'entre eux pour mieux éclairer sur certains points.

Face aux différents exemples illustrant le caractère inadapté et inacceptable de certaines clauses de la nouvelle loi par rapport aux réalités de la vie rurale sur le terrain, le recours au Tribunal a souvent été mentionné comme « solution ». Loin de réduire le nombre de conflits fonciers portés au Tribunal, cette nouvelle loi ne fera que l'accroître, alors qu'un article de Madame Rakotobe Nelly, Premier Président à titre honoraire de la Cour suprême, paru en 2020 dans la Revue MCI, souligne que les litiges fonciers sur les terrains certifiés sont peu nombreux. Par ailleurs, compte tenu des rapports de force inégaux, des moyens limités des paysans pour pouvoir payer un avocat et de la corruption ambiante, les catégories défavorisées de la population ont et auront du mal à faire valoir leurs droits. Pire, il existe de plus en plus de cas connus où des décisions prises par différentes instances judiciaires dans le sens de citoyens plaignants ne parviennent pas à être appliquées au bout de plusieurs dizaines d'années de procédures, comme dans les exemples d'Antanandrano et de la propriété « MANDROSOA TSARAFARA ».

Des commentateurs de la nouvelle loi ayant déclaré que l'Etat serait le bénéficiaire des terrains en cas d'application de cette loi, une parlementaire a dit et répété qu'aucun article de cette loi n'indiquait cela. Et pourtant

l'article 22 mentionne clairement que « *les terrains certifiés expropriés seront immatriculés au nom de l'Etat Malagasy* ». De même, l'article 31 sur la vacance constatée dans l'exercice d'un droit de propriété foncière non titrée pendant une période continue de vingt ans précise que le « *Tribunal [prononcera] le transfert du droit de propriété au Domaine Privé de l'Etat.* » (f)

### 3/ Quels sont les objectifs de cette refonte de la loi 2006-031 ? Qui en seraient les bénéficiaires ?

En complément de cette loi, **une note de la Direction d'Appui à la Gestion Foncière Décentralisée (DAGFD) datée du 3 août 2021 suspend la délivrance de certificats fonciers** jusqu'à ce que les images satellitaires repositionnent les PPNT. La précision de la note selon laquelle « *les communes qui ont déjà des PLOFs (Plan Local d'Occupation Foncière), peuvent continuer à traiter les demandes en cours jusqu'à l'édition sans procéder à la délivrance* », ne change rien au fait que les dizaines de milliers de citoyens qui avaient déjà payé une partie ou la totalité des frais relatifs à leurs demandes de certificats fonciers ne recevront pas leurs certificats.

Alors qu'ils ont fait des efforts, voire des sacrifices, pour essayer d'obtenir un document légal, les paysans et les citoyens les moins favorisés subissent les conséquences d'une décision arbitraire et unilatérale des dirigeants. Au cours du débat télévisé du 20 juillet 2021, le DAGFD avait précisé que la disponibilité des images satellitaires au niveau national devrait survenir en juin 2022. Espérons qu'aucun évènement, tels que ceux mentionnés ci-dessous, rendant nécessaire la production d'un certificat foncier, ne surviendra dans l'environnement de ces paysans et citoyens d'ici-là.

En effet, l'une des occasions où la reconnaissance de la présomption de propriété et la possession d'un certificat foncier sont cruciales pour les familles qui ont occupé et mis en valeur des PPNT concerne les expropriations pour cause d'utilité publique évoqué dans l'article 22 de la nouvelle loi. Si jamais cette refonte de la loi devient définitive, seuls les possesseurs de titres ou de certificats fonciers peuvent désormais prétendre à des compensations et indemnités, les autres courent le grand risque d'être expulsés sans aucune reconnaissance de leurs droits.

L'empressement dont les décideurs ont fait preuve pour faire voter cette loi, est très probablement liée à un programme d'attribution de terres malagasy de plus ou moins vaste étendue à des investisseurs, conformément au document IEM - Initiative pour l'Emergence de Madagascar, que nous avons dénoncé dans un communiqué en janvier 2019 (3). Le projet de loi sur les terrains à statut spécifique, qui incluait les zones destinées aux investissements et avait provoqué une forte contestation en 2020 (4), ainsi que la stratégie nationale de l'Agribusiness à Madagascar (5), vont déjà dans le même sens.

L'insuffisance actuelle des ressources financières de l'Etat face au grand nombre de projets d'infrastructures envisagées, nous fait craindre que les transactions foncières que l'Etat réalisera avec les investisseurs ne soient plus des baux emphytéotiques comme dans le passé, mais comportent surtout des cessions et ventes, qui lui rapporteront beaucoup plus d'argent.

La nouvelle loi évoque explicitement le cas des projets miniers dans son article 22. Mais d'autres secteurs, tels que le tourisme, seront vraisemblablement impliqués. Les projets d'investissement agricole nous inquiètent particulièrement car les dirigeants auront tendance à accorder aux investisseurs des zones fertiles, donc déjà mises en valeur auparavant. Cette loi permettrait ainsi à l'Etat de ne pas indemniser/compenser les occupants non-détenteurs de titre et de certificat, lorsque ses agents iront titrer des terrains à son nom avant de les louer ou de les céder à des investisseurs, ce qui représenterait dans chaque cas une « économie » plutôt consistante pour son budget et un désastre pour les citoyens et familles concernées.

Ainsi, les bénéficiaires qui tireront profit d'une application éventuelle de cette nouvelle loi seront

- les membres de la minorité d'habitants riches de Madagascar qui deviendront les propriétaires des terrains privés non titrés perdus par les citoyens qui ne répondront pas au nouveau critère d'occupation et de mise en valeur « *durant 15 ans avant la promulgation de la loi* »,
- l'Etat, qui disposerait de nouvelles terres inscrites à son nom, et ses services fonciers déconcentrés qui reprendraient en main une grande partie de la gestion foncière du pays et feraient dominer les titres fonciers,

- ainsi que les investisseurs nationaux et étrangers auxquels la loi permettra de s'installer sur les terres malagasy avec peu de contraintes par rapport aux droits fonciers des communautés locales.

### **Conclusion :**

Faute de place, le contenu de la Réforme Foncière de 2005 ne figure pas dans l'historique, et toutes les modifications résultant de la refonte de la loi 2006-031 n'ont pas pu être mentionnées dans ce communiqué.

Les impacts de cette loi sur les paysans et sur la majorité de la population malagasy, au cas où elle serait définitivement adoptée, seraient si importants et dramatiques, que tous les aspects et indices du développement économique, social et culturel du pays, en subiraient les conséquences, à commencer par la famine. Aussi la recherche de solutions alternatives pour résoudre les différents problèmes évoqués par les concepteurs et défenseurs de la loi pour justifier leur choix de refonte, devrait être priorisée, en concertation et en collaboration avec les différentes parties prenantes, notamment les organisations paysannes, la société civile, les collectivités territoriales décentralisées et les élus.

Dans l'étape actuelle et immédiate, la décision de la Haute Cour Constitutionnelle et surtout celle de Monsieur Le Président de la République, est primordiale dans la considération ou non des intérêts et des droits de la majorité des citoyens malagasy.

10 août 2021

### **Centre de Recherches et d'Appui pour les Alternatives de Développement - Océan Indien (CRAAD-OI)**

[craad.madagascar@gmail.com](mailto:craad.madagascar@gmail.com) ; <http://craadoi-mada.com>

### **Collectif pour la défense des terres malgaches – TANY**

[patrimoine.malgache@yahoo.fr](mailto:patrimoine.malgache@yahoo.fr) ; <http://terresmalgaches.info>; [www.facebook.com/TANYterresmalgaches](http://www.facebook.com/TANYterresmalgaches)

### **Références**

- (1) Alerte relative aux propriétés foncières privées non titrées : <https://www.terresmalgaches.info/newsletter/article/newsletter-no158>
- (2) Lettre des paysans malgaches au Président de la République et aux membres de la Haute Cour Constitutionnelle : <https://www.terresmalgaches.info/newsletter/article/newsletter-no158>
- (3) Les terres malgaches et l'Initiative pour l'Emergence de Madagascar : premiers propos – 29 janvier 2019 : <https://www.madagascar-tribune.com/Les-terres-malgaches-et-l-Initiative-pour-l-Emergence-de-Madagascar-premiers.html>
- (4) Communiqué des Communiqué des organisations de la société civile sur le projet de loi-cadre sur les terrains à statuts spécifiques <https://www.madagascar-tribune.com/Communique-des-organisations-de-la-societe-civile-sur-le-projet-de-loi-cadre.html>
- (5) Pire que le projet Daewoo : la stratégie nationale de l'agrobusiness : <https://www.farmlandgrab.org/post/view/30273>