

## **Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée Le cas de Miadanandriana**

Sigrid Aubert, Philippe Karpe, Serge Razafiarison, Kiady Ralambomanana, Tahina Andry Ranaivoson, Christophe Delcourt, Toky Rakotonandrasana, Céline Fabre, Alain Bertrand

► **To cite this version:**

Sigrid Aubert, Philippe Karpe, Serge Razafiarison, Kiady Ralambomanana, Tahina Andry Ranaivoson, et al.. Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée Le cas de Miadanandriana. 2009. <cirad-00843816>

**HAL Id: cirad-00843816**

**<http://hal.cirad.fr/cirad-00843816>**

Submitted on 1 Aug 2013

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

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

# Pluralisme juridique et sécurisation foncière dans une commune cadastrée

## *Le cas de Miadanandriana*

Sigrid AUBERT<sup>1</sup>, Philippe KARPE<sup>1</sup>, Serge RAZAFIARISON<sup>4</sup>, Kiady RALAMBOMANANA<sup>2</sup>, Andry Tahina RANAIVOSON<sup>3</sup>, Christophe DELCOURT<sup>1</sup>, Toky RAKOTONANDRASANA<sup>4</sup>, Céline FABRE<sup>5</sup>, Alain BERTRAND<sup>1</sup>

<sup>1</sup>CIRAD, <sup>2</sup>ONG HARDI, <sup>3</sup> Commune Rurale de Miadanandriana, <sup>4</sup>Université d'Antananarivo, <sup>5</sup>CNASEA - Réunion

Sur la base du décret du 29 août 1929 relatif au droit foncier indigène, une procédure cadastrale a été engagée sur la commune de Miadanandriana en 1935. Depuis l'établissement du plan cadastral jusqu'à l'inscription des titres cadastraux à la matrice foncière, près de 40 ans se sont écoulés. De gros investissements en moyens humains, financiers et techniques ont été justifiés par le fait que la maîtrise du foncier constitue pour l'administration centrale un enjeu stratégique majeur de gestion des territoires et de leur développement. Aujourd'hui, l'heure est à la décentralisation de la gestion du foncier. Or à Miadanandriana, force est de constater que la gestion du foncier par les citoyens fait déjà intervenir les autorités locales notamment lors d'une recherche accrue de sécurisation foncière.

### 1. Le droit foncier, instrument de stratégies coloniales

La commune de Miadanandriana fait partie des territoires qui ont fait l'objet d'une procédure cadastrale initiée par l'administration coloniale française dans les années 30. Cependant, les documents légaux établis à l'époque et conservés par l'administration des domaines, comme les dires d'acteurs, témoignent de la réticence des populations à adhérer à cette procédure qui pourtant, favorisait l'accession à la propriété foncière par les agriculteurs.

Au travers d'une étude historique, nous avons tenté de comprendre ce qui avait, à l'époque, motivé l'administration à établir un cadastre indigène dans la région de Miadanandriana. Il nous est alors apparu nécessaire de remettre en perspective cette initiative dans une étude sur la longue durée qui restitue les actions de l'Administration dans un contexte politique où l'attribution de propriétés foncières à des particuliers relevait davantage d'une stratégie générale de maîtrise des populations que d'une réelle volonté d'aménagement du territoire.

Pour bien comprendre comment et pourquoi l'attribution de droits fonciers relève en fait de la maîtrise des populations par le colonisateur, nous devons remonter au 18<sup>e</sup> siècle, à l'époque de la colonisation merina.

Au 18<sup>e</sup> siècle, la province de Sisaony, dans laquelle se situera la future commune de Miadanandriana, est l'une des premières concernée par l'entreprise d'unification du roi Andriampoinimeriana. A cette époque, il est en effet primordial pour la royauté merina de faciliter son commerce avec les Anglais et donc de pouvoir accéder aux ports de l'Est et de sécuriser les routes sur lesquelles transitent les marchandises. Des soldats colons, les *voanjo*, sont donc envoyés dans la zone afin de la conquérir et de la peupler. Les Bezanozano pour lesquels Ambatomanga était jusqu'à présent la capitale sont alors repoussés vers l'Est, et une population de colons merina, en majorité des *hova*, s'installe sous l'autorité de la noble Rasendra (future femme de Radama 1<sup>er</sup>). Le souverain lui concède un fief. Ce dispositif permet de pourvoir les nobles qui soutiennent le roi de moyens de subsistance conséquents, essentiellement constitués d'impôts fonciers (*hetra na isam-pangady*). Il permet aussi de conserver le contrôle d'une population de soldats colons susceptibles de constituer, à terme, une menace pour le jeune royaume.

Lorsque le premier Ministre *hova* Rainilaiarivony (1828-1861) est institué régisseur du royaume merina, il va considérer la province de Sisaony comme une région test pour la mise en place de

l'administration royale. Désormais, cette zone sera directement administrée depuis la capitale ; elle verra en outre la naissance de la fameuse cité industrielle de Jean Laborde<sup>1</sup>. La maîtrise du foncier par l'administration centrale reste en effet une priorité, dans un contexte où l'impôt foncier est la première source de revenus des nobles et où les *hova* s'enrichissent avec le commerce.

A partir de 1880, les français se montrent de plus en plus exigeants. Ils s'ingèrent dans les affaires du royaume et revendiquent leur souveraineté sur des portions importantes de territoires malgaches. Les régions côtières sont les premières concernées. Face à cette situation, le pouvoir Merina, appuyé par les Anglais, entend renforcer son administration par sa réorganisation. Les fonctionnaires se multiplient, notamment en Imerina. La population est de plus en plus encadrée<sup>2</sup>. Le prélèvement de l'impôt s'intensifie afin de soutenir l'effort de guerre.

Mais en 1890, en échange du retrait des Français de Zanzibar, les Anglais acceptent d'abandonner leur emprise sur Madagascar. La grande île devient une colonie française en 1896. Une des premières lois promulguées, la loi du 9 mars 1896, établit la présomption de domanialité.

La colonie, afin d'assurer son autonomie financière et l'approvisionnement de la France en matières premières, va alors, notamment sur les côtes considérées comme les zones les plus propices, concéder aux colons français des terrains de grande superficie en vue de leur mise en valeur<sup>3</sup>.

Parallèlement, le pouvoir colonial entend s'allier les *hovas* qui restent des pièces maîtresses de l'administration indigène. On leur reconnaît donc la propriété des terres jadis concédées par la royauté en Imerina<sup>4</sup> qui, largement exploitées et appropriées, n'intéressent pas (ou peu) les colons français. Les fiefs sont démantelés et l'influence de la noblesse s'amoindrit.

Dans les années 20 cependant, les limites de l'attribution de grandes concessions à des colons français s'imposent : les colons, ne disposant pas de moyens financiers suffisants, ne parviennent pas à mettre systématiquement en valeur les terres qui leur ont été attribuées. La population malgache doit être mise à contribution. C'est dans cet esprit que sont institués les « Services de Main d'Oeuvre et de Travaux d'Intérêt Généraux »<sup>5</sup>. Cependant cette mesure donne des résultats contraires à ceux escomptés : les campagnes se vident car la population fuit ces corvées. La terre apparaît alors à nouveau comme le meilleur moyen de fixer les populations et donc de renflouer les caisses de la colonies grâce à la fiscalité. Le décret de 1929 va donc réformer le régime de l'immatriculation en instituant le cadastre indigène (OLIVIER, 1975). Le district de Manjakandriana fait à nouveau figure de pionnier. C'est ainsi que les opérations cadastrales sont ouvertes dans la zone dans les années 30.

Avec la deuxième guerre mondiale, alors que la colonie se rallie au gouvernement de Vichy, les Anglais organisent le blocus de la grande île. Madagascar doit alors assurer son autosuffisance alimentaire. Des pouvoirs plus importants sont concédés aux chefs de districts chargés d'organiser la production des denrées agricoles et le recouvrement des recettes fiscales. Ils sont craints par la population de Miadanandriana qui hésite à se manifester lors du passage des tribunaux terriers. Il faut dire que le tribunal terrier passe plus de 10 ans après l'établissement des Procès Verbaux Collectifs de Bornage (PVCB) pour consacrer les droits de propriété reconnus à la population. La population ne se manifestant guère, 12 % des parcelles identifiées sur les planches cadastrales, malgré une mise en valeur effective, se voient immatriculées au nom de l'Etat français, et deviennent de ce fait susceptibles d'être aliénés par les notables les plus instruits.

Quoi qu'il en soit, la multiplication des petites propriétés avant l'indépendance de Madagascar implique une mobilisation importante des agents de l'administration dans les procédures

<sup>1</sup> Des aménagements ont été réalisés afin de produire de la fonte, des fusils, des canons, des marmites, mais également du verre, du ciment, de la soie ...

<sup>2</sup> « Ces Gouverneurs étaient assistés par les Andriambaventy choisis dans les grandes familles, pour procéder aux enquêtes judiciaires et remplir les fonctions d'assesseurs auprès des tribunaux (...). Ils étaient représentés dans les cantons par les Gouverneurs madinika (...) percepteurs, officiers d'état-civil, notaires et officiers de police judiciaire » (MASSIOT, 1971)

<sup>3</sup> Archives Nationale de Tsaralalana, dossier n°191 du Cabinet Civil : l'attribution des terres à Madagascar, 1912.

<sup>4</sup> Le Journal Officiel de la Colonie du 23 Juin publie des instructions du Gouverneur Général de la Colonie pour amener à l'accroissement de la population en Emyrne et favoriser l'extension de la race hova dans la Colonie (p.809), Archives Nationales de Tsaralalana, Notes reconnaissances explorations, 1<sup>er</sup> semestre 1898.

<sup>5</sup> SMOTIG : 48 heures/homme adulte/semaine

d'immatriculation. Ceux-ci se trouvent rapidement surchargés et l'immatriculation effective des terres accuse de nombreux retards, d'autant plus que l'administration des domaines est encore à l'époque une administration tananarivienne sans représentations provinciales.

L'administration coloniale a donc institué la propriété privée à Madagascar par la loi du 9 mars 1896. Inspirée de l'Act Torrens, déjà éprouvé dans de nombreuses autres colonies de peuplement (en Australie et au Canada notamment), cette loi pose les principes, qui perdurent jusqu'à la Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant le statut des terres, de la reconnaissance de la propriété foncière par une décision judiciaire d'immatriculation et de la garantie des droits réels par le service de la conservation de la propriété foncière.

La mise en œuvre effective de ces dispositions sur l'ensemble du territoire malgache est cependant difficile et se heurte au scepticisme des habitants. Même après la promulgation de la loi sur le cadastre indigène, les occupations sans titres continuent de se multiplier et constituent une entrave majeure à l'administration centralisée du territoire. Même si, à l'heure de l'indépendance, une déconcentration de l'administration des Domaines est envisagée, ce problème ne cessera de s'amplifier jusqu'à nos jours.

## **2. La gestion du foncier à Miadanandriana : un « droit de la pratique ? »**

En dépit des difficultés rencontrées par l'administration centrale pour établir une maîtrise foncière effective sur le territoire au moyen de l'immatriculation, les populations gèrent, avec les moyens dont elles disposent, leur patrimoine foncier. A Miadanandriana, l'établissement du cadastre indigène a constitué un état de référence dont la population s'est accommodé, sans pour autant adhérer à la logique administrative autorisant la garantie de la propriété foncière par l'Etat.

En 2005, un inventaire foncier des documents détenus par le Service des Domaines de Manjakandriana a été réalisé<sup>6</sup>. Les PVCB établis dans les années 30 sont toujours utilisés par l'administration, notamment lors de la délivrance de certificats de situation juridique. Cependant, ils sont pour la plupart dans un état de détérioration critique. Grâce au recensement des planches cadastrales détenues par le Service topographique de Manjakandriana, établies lors de la même époque, mais régulièrement reproduites depuis, nous sommes en mesure d'estimer le nombre de parcelles ayant fait l'objet de l'opération cadastrale à plus de 15 290 (54 planches dont 9 sont soit manquantes soit presque détruites). Or selon le recensement du Service des Domaines, seules 663 inscriptions figurant sur 8 matrices cadastrales (6 manquantes) consacrent effectivement les droits recensés par le PVCB après le passage du tribunal terrier dans la commune (entre 1963 et 1973).

Sur ces 663 titres cadastraux, seules 79 mutations sont enregistrées et 155 ont fait l'objet d'une délivrance de titre de propriété et on été reportés sur le livre foncier<sup>7</sup>.

Bien que le livre foncier n'ait pas pu faire l'objet d'une étude approfondie, les résultats de l'inventaire (figure 1) montre qu'une grande partie de l'information détenues par les Services Fonciers n'est plus maintenant disponible. Force est de constater que la régularisation des situations foncières auprès des services de l'Etat est loin d'être systématique à Miadanandriana, commune pourtant pas si éloignée du chef lieu de circonscription (aller-retour généralement possible à pieds dans la journée).

Pourtant, dans le cadre des enquêtes menées sur le terrain par l'ONG HARDI et les agents du guichet foncier de la commune, rares sont les terres dont les propriétaires sont inconnus. Les droits fonciers de la population semblent établis. La plupart du temps ils sont reconnus par les riverains, et parfois, des actes sous seing privé, authentifiés ou non par des autorités locales, sont présentés. L'acte sous seing

---

<sup>6</sup> Dans le cadre de l'action 2 « Mise en place d'un guichet foncier à Miadanandriana » du projet INTERREG SFAT, cet inventaire a été réalisé par les services des domaines et les services topographiques de Miadanandriana en présence de chefs de service d'Antananarivo. Bien que non exhaustif, il permet d'avancer des chiffres qui permettent d'établir une appréciation quantitative sur les documents légaux détenus par l'administration des Domaines.

<sup>7</sup> Depuis 1974, les titres cadastraux ont la même valeur que les titres fonciers. Depuis cette date, seuls des titres de propriété sont délivrés aux nouveaux propriétaires qui en font la demande.

privé sert dans la pratique à constater une propriété ou sa mutation. Son inscription au livre foncier y compris sur des terrains non officiellement titrés reste l'exception.

Ces actes sont rédigés de manière relativement homogène et comprennent systématiquement les mentions relatives à l'état civil des parties, l'identification de l'immeuble concerné, et l'objet de la transaction. En matière foncière, ils concernent 5 types de transactions :

- La vente,
- L'échange,
- La sûreté,
- La donation,
- Le prêt, le fermage ou le métayage.

La rédaction de tels actes, dans une société essentiellement orale, repose sur un besoin explicite de sécurisation. Plus la transaction a de chance de se voir contestée, et plus la recherche de sécurisation paraît importante. Les conflits fonciers à Miadanandriana surviennent essentiellement lors de la résolution des successions et lors des ventes de terrains. Il est en effet fréquent que plusieurs « héritiers » (*topontany*), sous entendu, « héritiers des personnes ayant fait une déclaration inscrite sur le PVCB de l'opération cadastrale des années 30 », revendiquent des droits sur les parcelles. Or un certain nombre d'entre eux quittent la commune pour une période plus ou moins longue au court de laquelle les liens avec les riverains peuvent se dissoudre. La vente peut, dans un tel contexte, être remise en cause soit par le détenteur d'un titre légal absent au moment de la vente, soit par les héritiers résidents qui participent au contrôle social du terroir. Comme en cas de conflit, la question de la sécurisation foncière va d'abord chercher une solution satisfaisante au niveau de la sphère familiale, puis en cas d'échec ou d'incertitude, au niveau du *Fokontany*, puis à celui de la Commune avant d'être porté devant le *Fanjakana* (Service des Domaines ; Tribunal).

Ainsi, si l'on prend l'exemple le plus commun de la vente d'un terrain, depuis l'établissement d'un contrat verbal jusqu'à la déclaration de la mutation aux services administratifs de Manjakanandriana (Service des Domaines, Services fiscaux ou Préfecture) les parties peuvent envisager la sécurisation de leur transaction selon divers moyens (Figure 2). Généralement, l'acte de vente, lorsqu'il est écrit, est établi en deux exemplaires, un pour chacune des parties. La plupart des ventes sont ainsi conclues à Miadanandriana, sans autres formes de formalités.

D'après les chefs de *fokontany*, le besoin de sécurisation se serait cependant accru à partir des années 1990 (alors que la génération ayant participé aux opérations cadastrales des années trente s'éteignait et que la question du partage entre héritiers devenait source de conflits de plus en plus fréquents). Mais cette information est difficilement vérifiable compte tenu que les chefs de *fokontany* ne conservent aucune trace écrite de leur intervention. Ils affirment cependant que plus la demande de sécurisation est demandée à un niveau hiérarchique élevé, plus elle est susceptible de contestation par le *fokonolona*, et plus la vente est confidentielle.

Le fait est que cette tendance d'une demande accrue de sécurisation des transactions foncières par les représentants de l'autorité locale n'est pas confirmée par le dépouillement des livres détenus par le Délégué de l'Etat. Les 1008 actes de vente consignés dans les livres du délégué depuis 1963 se répartissent de manière très inégale dans le temps (Figure 3). On constate cependant que le nombre de ventes réalisées dans la commune et enregistrées par le Délégué de l'Etat est peu important (moins de 10 en moyenne) depuis 1998.

Sur le terrain, la comparaison de la trame parcellaire des feuilles cadastrales avec l'occupation actuelle (2005), montre que les limites « extérieures » des rizières établies dans les bas fonds sont identiques. En effet, en 1935, le terroir était exploité depuis longtemps et déjà, peu d'espaces de bas fonds étaient encore disponibles. La brigade topographique de l'époque a consigné sur des planches cadastrales les digues hydrauliques délimitant les parcelles et entretenues jusqu'à nos jours. Seules les plus grandes parcelles ont fait l'objet d'un morcellement. Les plus petites ne peuvent plus être divisées. Il arrive alors qu'elles soient exploitées par plusieurs héritiers. Cette relative stabilité dans la structuration de

l'espace explique que, devant le Délégué de l'Etat, la référence cadastrale des parcelles échangées soit systématiquement mentionnée dans ces actes de vente. Elle apparaît comme un élément essentiel de la désignation de l'immeuble, tant aux yeux du *Fanjakana* qu'aux yeux de l'acheteur.

Les ventes recensées dans les livres du Délégué de l'Etat et conclues à partir du premier janvier 2000 concernent principalement des rizières (41%) et des terrains à bâtir (29%). Les acheteurs sont pour la plupart (84%) des habitants de Miadanandriana<sup>8</sup>, de même que, dans une moindre mesure (51%), les vendeurs. Cette répartition ne constitue pas une surprise. Le principe d'exo-inaliénabilité des terres a déjà été constaté dans la région de Manjakandriana (BERTRAND & al., 2006) et on peut penser que, en cas de difficultés financières, certaines des nombreuses personnes qui quittent la commune pour gagner leur vie (*Zanakampielezana*) à la ville ou en tant que salarié agricole (*Mitady ravinahitra*) cèdent leurs droits fonciers à ceux qui restent.

Les actes sous seing privé authentifiés par les représentants de l'autorité décentralisée<sup>9</sup> ne concernent dans la pratique pas que des mutations de terrains, mais également leur détention.

Ainsi, le chef du *Fokontany* peut constater la mise en valeur d'un terrain et ainsi consacrer, avec l'appui du *Fokonolona* (témoignage), un droit d'occupation à une personne. C'est fréquemment le cas dans le *fokontany* d'Ambohimanjaka à l'extrême Est de la commune qui, en 1935, n'était pas suffisamment mis en valeur pour faire l'objet d'une importante opération cadastrale. Les quelques feuilles cadastrales existantes concernent uniquement certaines portions du territoire. Il est possible que la forêt primaire ait été plus étendue à l'époque. Si le riz est principalement consommé par la famille, l'exploitation de l'eucalyptus sur les *tanety* constitue une part importante des revenus de la commune. Or le certificat de situation juridique est nécessaire à la constitution du dossier de demande de permis de coupe.

Dans les zones non cadastrées, le chef de *fokontany* se rend sur le terrain avec la personne qui le revendique, et les occupants de terrains voisins qui témoignent que le demandeur met en valeur depuis plusieurs années. Cet acte de constat est transmis à la commune, puis à la sous-préfecture.

Dans les zones cadastrées, l'héritier responsable de l'exploitation de la parcelle d'eucalyptus peut aller chercher un certificat de situation juridique du terrain aux Domaines. Il peut aussi suivre la procédure suivante :

1. Il se rend chez l'héritier détenteur du titre cadastral, qui généralement habite Antananarivo, afin d'établir une preuve écrite de la volonté du détenteur officiel des droits sur la terre d'exploiter les eucalyptus<sup>10</sup>.
2. L'héritier responsable de l'exploitation fait viser cette lettre par 5 voisins, puis par le président du *fokontany* à qui il verse une ristourne forfaitaire de 2500 fmg.
3. Il fait ensuite viser le papier par la commune où il verse une ristourne forfaitaire de 22 500 fmg.
4. L'acheteur de bois, généralement également un habitant de la commune, récupère alors ce papier et se rend au service des Eaux et Forêts à Manjakandriana afin d'obtenir un permis de coupe. C'est l'acheteur de bois qui salarie ensuite des gens pour couper le bois et faire le charbon.

La rédaction d'actes sous seing privé n'est pas réservée à la matière foncière. De nombreuses transactions, quelques soient leur objet, sont établies par de tels actes. C'est le cas notamment pour les ventes de bœufs, de porcs ou de bicyclettes. L'apposition du visa du *fokontany* sur l'acte implique le versement d'une taxe de 100 Ariary. Mais il permet d'engager d'autres démarches administratives,

---

<sup>8</sup> En outre, les migrants sont peu nombreux. Ce sont généralement des personnes qui connaissent des habitants qui peuvent leur mettre à disposition des terrains ou des fonctionnaires retraités qui viennent demander des terrains domaniaux non exploités (demande auprès des Domaines).

<sup>9</sup> Les chefs de *fokontany* sont nommés par le maire sur proposition de la population.

<sup>10</sup> « Moi, X, veut vendre des bois dans une partie de la section XXX, délimitée au Nord par telle parcelle, au Sud par telle limite...le nombre de pied de bois à couper »

telles l'acquisition de la « vignette » pour les bicyclettes ou celle d'un « passeport » pour les porcs et les bovidés.

### 3. La portée juridique des actes sous seing privé en matière foncière

La population semble bien s'accommoder de ces pratiques, communément admises, mais quel est leur fondement légal ? Le droit foncier établi par la législation dispose d'une logique propre. Dans la perspective de la décentralisation de la gestion du foncier, nous devons donc nous interroger sur la valeur de preuve de ces « petits papiers », actes sous seing privés authentifiés ou non, pour la reconnaissance par l'Etat, de droits de propriété sur le sol.

#### 1. Si les terres ont été immatriculées au nom d'une personne, l'acte est légal, selon les lois et règlements en vigueur

Les actes de vente visés par les autorités communales sont des actes sous seing privé permettant de "donner aux tiers une plus grande garantie de l'authenticité des signatures".

La Circulaire n° 6233-DGI/ED du 18 juillet 1961 relative à la légalisation des actes publics ou des actes sous seing privé<sup>11</sup> étend en effet la pratique de la légalisation de signature aux actes sous seing privé. Ainsi, « les maires, les adjoints aux maires et les conseillers expressément délégués » sont-ils habilités à attester de l'authenticité des signatures apposées sur les actes juridiques établis entre les particuliers<sup>12</sup>. L'acte authentifié "est un acte rédigé ou transcrit à la demande des parties par un officier public compétent sur un registre spécial" (art. 264 LTGO).

Ainsi, les actes de vente consignés dans les livres du Délégué de l'Etat sont des actes authentifiés. Si l'on peut considérer que les chefs de *fokontany* sont des représentants de l'autorité communale dans la mesure où ils sont nommés par le maire sur proposition du *fokonolona*, les actes sous seing privé qu'ils visent peuvent également être qualifiés d'actes authentifiés bien que ne faisant pas l'objet d'une inscription sur un registre légal.

La pratique de la légalisation de signature s'applique expressément à la légalisation des actes prévus par l'article 32 du décret n° 60-529 du 28 décembre 1960 sur le régime foncier de l'immatriculation<sup>13</sup>, c'est-à-dire aux actes susceptibles d'être inscrits dans une conservation de la propriété foncière (actes de vente, partages, prêts hypothécaires, actes de société, procuration de vente d'immeubles, etc.). La légalisation de signature constitue en outre un préalable obligatoire à l'inscription de droits réels sur le livre foncier<sup>14</sup>, le Conservateur ne pouvant inscrire au livre foncier aucun accord verbal, aucune déclaration même faite devant lui" (RAHARINARIVONIRINA, BERTONE, 1983).

Dans ce contexte, il n'appartient pas aux personnes habilitées à légaliser les signatures de se renseigner sur la validité de l'acte (donc de demander la preuve de la reconnaissance légale de la propriété foncière). Leur rôle vise à attester que les parties interpellées ont déclaré que ledit acte est « l'expression sincère et libre de leur volonté » (art. 267 LTGO)<sup>15</sup>. C'est aux parties qu'il appartient de faire constater le droit réel cédé sur l'immeuble immatriculé par le service des Domaines. Cependant, nous avons vu que cette pratique est loin d'être systématique à Miadanandriana. La population semble se satisfaire de la sécurisation de leurs engagements respectifs constatés par des actes authentifiés sans

<sup>11</sup> (J.O. du 02.09.61, p. 1587 RTL VI) rectifiée par Circulaire n° 7630-DGI/ED du 7 septembre 1961 (J.O. du 16.09.61, p. 1672 RTL VI)

<sup>12</sup> Au moment de la légalisation, et afin "d'éviter toutes dénégations ultérieures de mauvaise foi", le maire, son adjoint ou un conseiller expressément délégué "devra exiger la présence des signataires de l'acte et veiller à ce que leur identité complète figure à l'acte (nom, prénoms, filiation, date et lieu de naissance, profession, domicile)".

<sup>13</sup> (J.O.R.M. n° 144 du 07.01.61, p. 24)

<sup>14</sup> Les signatures des parties devront être "dans tous les cas, avant le dépôt à la conservation et l'inscription sur un titre foncier, légalisées par le représentant qualifié de l'administration, lequel certifiera, indépendamment de l'authenticité des signatures, l'identité des signataires et la liberté de leur consentement" (art. 32, §1<sup>er</sup> du décret n° 60-529).

<sup>15</sup> La mention « Vu pour la légalisation de la signature de MM.....nommés au présent acte, lesquels, s'étant présentés devant nous, ont justifié de leur identité et affirmé la liberté de leur consentement » devrait normalement systématiquement être apposée.

prendre la peine de rechercher la garantie par l'Etat par l'établissement ou la mise à jour du titre foncier.

Pourtant, l'établissement d'un droit réel sur une propriété immatriculée doit légalement faire l'objet d'une publicité foncière<sup>16</sup>, et donc être inscrite au livre foncier afin de pouvoir être opposable aux tiers : "La publication aux livres fonciers des droits réels constitués sur les immeubles postérieurement à leur immatriculation est la condition exigée pour garantir la validité desdits droits à l'égard des tiers"<sup>17</sup>. Cette disposition vise à protéger ceux qui risqueraient d'être trompés par une inscription ancienne du titre foncier. Si cette publicité n'intervient pas dans les six mois à compter du jour de l'établissement de l'acte de mutation (par vente ou par héritage), des pénalités sont applicables<sup>18</sup>.

Malgré tout, le titre peut ne pas avoir été correctement mis à jour, l'action en revendication nécessitera alors la reconstitution de la chaîne des transmissions (vente, donations, succession) ou à défaut l'existence d'une possession prolongée pouvant aboutir à une prescription acquisitive.

La prescription acquisitive est régie par l'article 82 de l'Ordonnance 60-146 rectifiée le 3.10.1960. Elle est constituée par voie de justice et repose sur la mise en valeur du terrain par le requérant sur une durée supérieure ou égale à 20 ans. Afin de constater la mise en valeur, le tribunal dépêche une commission<sup>19</sup> sur les lieux qui établit un PV de constatation et le remet au tribunal. La preuve de l'occupation de plus de 20 ans peut éventuellement reposer sur le témoignage, mais il s'établit généralement par la présence sur le terrain d'aménagements pérennes (rizières, plantation d'arbres, établissement de constructions). Les cultures pluviales ne peuvent par conséquent donc pas être considérées pour faire valoir la prescription acquisitive.

Par ailleurs, l'ordonnance 74 021 du 20 juin 1974 autorise la destitution du titre de propriété en cas d'absence d'exploitation manifeste durant plus de 5 ans. Il revient alors au juge du tribunal de première instance, à la demande de toute personne publique ou privée, de constater un « abus de droit de propriété »<sup>20</sup>. Ce terrain sera alors inscrit au Domaine privé de l'Etat. En cas de litige entre propriétaires et occupants, ce constat est réalisé lors de l'instruction par une commission composée de 2 fonctionnaires et de 2 membres du *fokonolona*. Bien que les dispositions légales limitent, pour les terrains ruraux, le recours de la commission aux propriétés d'au moins 5 ha d'un seul tenant n'ayant pas fait l'objet d'une mise en valeur depuis plus de 5 ans, et bien qu'une procédure relativement longue et complexe soit proposée, il n'en reste pas moins que, dans l'esprit de la population de Miadanandriana, l'implication du *fokonolona* dans la constatation et la revendication des droits de jouissance des occupants sans titres, et, par extension, dans le règlement des litiges fonciers en général, constitue une pratique établie.

Légalement cependant, la destitution d'un droit de propriété doit être constatée par un jugement puis inscrite sur le livre foncier. En l'absence de cette publicité, « *si le propriétaire inscrit vend son bien et si l'acquéreur opère la publicité foncière, le possesseur qui aurait prescrit ne pourra pas opposer à cet acquéreur son droit de propriété. Par contre, une fois la prescription publiée, toute aliénation par l'ancien propriétaire devient impossible. La publicité n'est pas une condition de fond de l'acquisition de la propriété par prescription, mais une simple condition d'opposabilité aux tiers* » (RAHARINARIVONIRINA, BERTONE, 1983).

---

<sup>16</sup> Il faut publier tout ce qui peut affecter la situation juridique de l'immeuble: "Tous faits, actions, conventions ou sentences ayant pour effet de constituer, transmettre, déclarer, modifier ou éteindre un droit réel immobilier, d'en changer le titulaire ou de modifier toute condition de son existence, tous baux d'immeubles excédant trois années, toute quittance ou cession d'une somme équivalente à plus de trois années de loyers ou fermages non échus" (art. 27 du décret n° 60-529).

<sup>17</sup> (art. 26 du décret n° 60-529 du 28 décembre 1960 réglementant les modalités d'application de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation).

<sup>18</sup> Art 6 de l'ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation (J.O.R.M. n° 129 du 22.10.60, p.2205), modifiée par loi n° 90-028 du 10 décembre 1990 (J.O.R.M. n° 2036 du 24.12.90, p. 2504, édition spéciale)

<sup>19</sup> Loi du 9 mars 1896 sur la propriété foncière indigène (J.O.R.M. du 20.03.1896)

<sup>19</sup> La réduction des frais de déplacement de la commission peut reposer sur une opération groupée.

<sup>20</sup> Voir Ordonnance n°74-021 du 20 juin 1974 portant refonte de l'ordonnance n° 62-110 du 1er octobre 1962 sanctionnant l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'Etat des propriétés non exploitées (J.O.R.M. n° 996 du 22.6.74, p. 1682, Edition spéciale)



La prescription acquisitive ne peut donc être défendue que sur les immeubles ayant fait l'objet d'une inscription préalable au Service des Domaines. Pour les terrains non immatriculés, c'est la présomption de domanialité qui s'impose.

## **2. Si les terres n'ont pas été immatriculées au nom d'une personne, l'acte relève du droit des contrats**

La loi sur la propriété foncière indigène de 1896 institue simultanément la présomption de domanialité (art. 1) et l'inviolabilité de la propriété titrée (art. 6)<sup>21</sup>.

Durant la période coloniale, l'accès à la propriété indigène et sa gestion avaient été rendus délicats par le système colonial qui avait institué une procédure spéciale de constatation de la propriété soumise au droit traditionnel<sup>22</sup> particulièrement rigide. Mais dès l'indépendance, le législateur s'est employé à instituer progressivement un régime unique de propriété à Madagascar<sup>23</sup>. Le titre foncier reste inattaquable, mais sa reconnaissance ne peut s'opposer à la constatation d'un droit de jouissance traditionnel.

La loi de 1896 énonce que les « habitants continueront à jouir des parcelles sur lesquelles ils ont bâti et de celles qu'ils ont eu l'habitude de cultiver jusqu'à ce jour » (art.2) rendant ainsi l'immatriculation des propriétés bâties et non bâties facultative. Elle n'est rendue obligatoire pour les citoyens malgaches que dans le cadre de la délivrance d'un acte domanial ou de la procédure d'immatriculation collective.

L'article 11 de la loi du 15 février 1960 accorde explicitement aux occupants traditionnels un droit de jouissance. Ce « *droit de jouissance peut être indéfiniment opposé à l'Etat qui ne peut demander l'immatriculation du terrain occupé ni le concéder. [...] Ainsi, lorsque l'Etat veut concéder une terre exploitée par un national malgache, ce dernier peut opposer une occupation qualifiée pour paralyser la présomption de domanialité. De même, si un malgache revendique une terre exploitée par un occupant traditionnel, ce dernier peut lui opposer la présomption de propriété résultant de sa possession. Le principe en effet est que c'est au revendiquant à faire la preuve de sa propriété et à démontrer que l'occupant ne possède pas à titre de propriétaire mais à titre précaire. On voit donc que les techniques de la possession suffisent en principe à assurer la protection du propriétaire traditionnel* » (RAHARINARIVONIRINA, BERTONE, 1983).

Les techniques de possession devraient donc suffire à assurer la protection du propriétaire traditionnel. Ceci implique cependant que la procédure d'immatriculation ait effectivement été suivie, notamment en matière de publicité foncière, et que les personnes susceptibles de revendiquer un droit de jouissance se manifestent effectivement<sup>24</sup>.

En dehors d'une procédure d'immatriculation, les actes sous seing privé peuvent également constituer des preuves si un litige oppose deux particuliers revendiquant chacun des droits sur un immeuble non inscrit à la conservation foncière. Le juge statuera alors dans le cadre général du droit des contrats : selon l'article 259s de la Loi n° 66-003 du 2 juillet 1966 relative à la Théorie Générale des Obligations, la preuve en droit malgache se fait par écrit, par témoignage, par présomption, par aveu et par serment.

---

<sup>21</sup> « Toute propriété immatriculée est inviolable. Le propriétaire ne peut être dépossédé de la moindre portion que pour une cause d'utilité publique légalement constatée, et moyennant une juste et préalable indemnité. Loi du 9 mars 1896 sur la propriété foncière indigène (J.O.M. du 20.03.1896), art.6

<sup>22</sup> décret du 25 août 1929

<sup>23</sup> Loi n° 60-004 du 15 février 1960 relative au domaine privé national (J.O. n°88 du 27.02.60, p. 411, RTL IV)

<sup>24</sup> L'opposition à une demande d'immatriculation peut en effet être faite par oral ou par écrit auprès du géomètre (lors de l'établissement de l'acte de bornage) ou auprès du conservateur foncier dans un délai de 6 mois après la clôture de l'acte de bornage. L'existence d'opposition conduit le conservateur foncier à saisir le tribunal d'instance qui devra juger de la légitimité de l'opposition. La personne qui conteste la délivrance du titre devra alors se présenter devant le tribunal pour expliquer pourquoi elle s'oppose. (Ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960)

Les actes sous seing privé, en l'espèce, sont des contrats écrits. En cas de contestation, la partie attaquée peut cependant s'y opposer par un désaveu ou une méconnaissance et c'est à la partie adverse de prouver la véracité de l'écriture ou de la signature (art. 261 et 278 LTGO). Les contrats ont force de loi entre les parties, mais ils ne font foi que jusqu'à preuve du contraire. En outre, à l'égard des tiers, la date de l'acte sous seing privé n'est opposable "que du jour où l'acte est enregistré, ou du jour du décès d'un des signataires, ou du jour où sa substance est mentionnée dans un acte dressé par des officiers publics et ministériels" (art. 276 LTGO), d'où l'intérêt de l'authentification.

Les actes sous seing privé, authentifiés ou non, peuvent ainsi être considérés dans les litiges fonciers concernant des immeubles n'ayant pas fait l'objet d'une immatriculation. « *Le tribunal donnera gain de cause à celui dont la propriété est la plus vraisemblable, mais cette reconnaissance n'aura que l'autorité relative de la chose jugée. [...] Le jugement rendu ne permettra pas d'obtenir un titre officiel de propriété, la présomption de domanialité n'étant nullement détruite* » (RAHARINARIVONIRINA, BERTONE, 1983). L'acte sous seing privé a une force probante en cas de conflits relatifs à des immeubles non immatriculés. Par contre, il ne constitue nullement un titre officiel en sus de l'immatriculation ou du cadastre.

Bien que la population n'accomplisse qu'exceptionnellement les démarches administratives auprès du Service des Domaines, la pratique des « petits papiers » constitue un référent substantiel pour l'exercice du contrôle social à l'échelle locale. Même si les droits qu'ils établissent ne peuvent légalement être opposables aux tiers en dehors de leur inscription au livre foncier, ils sont généralement attestés par le *fokonolona*.

Or, dans l'esprit de la population, l'implication du *fokonolona* (et des autorités locales en général) dans la constatation et la revendication des droits de jouissance des occupants sans titres, et, par extension, dans le règlement des litiges fonciers en général, constitue une pratique établie. A leurs yeux, l'acte sous seing privé constitue un élément de preuve de l'existence de droits, qui sera mobilisé aux côtés de témoignages. Si par conséquent un habitant de Miadanandriana s'estimait spolié par un stellionataire<sup>25</sup>, il pourrait trouver dans le *fokonolona* le soutien nécessaire pour s'engager dans une action personnelle en dommages et intérêts au titre du délit de stellionat. Ce délit a été institué par l'ordonnance n° 60-146 en cas de dol (comportement malhonnête, manœuvres frauduleuses) relatif à l'établissement d'un titre de propriété. Si le dol est reconnu par le juge, les dommages et intérêts qui devront être versés par le stellionataire ne pourront pas être inférieurs au double de la valeur de l'immeuble. « *A vrai dire ce ne sont plus alors des dommages-intérêts (parce que leur montant ne correspond plus à celui du préjudice), mais une véritable peine privée, de sorte que le propriétaire malhonnête pourra se trouver ainsi indirectement contraint, pour s'acquitter de sa dette, de faire dation en paiement de l'immeuble usurpé* » (RAHARINARIVONIRINA, BERTONE, 1983).

Le droit de la pratique et le droit de l'Etat instituent donc deux systèmes de sécurisation du foncier qui ne sont pas si indépendants l'un de l'autre. Ils se répondent et paraissent même en certains points perméables (référence à la parcelle cadastrale dans les petits papiers constatant une mutation sans mise à jour sur la matrice détenue par les services des domaines ; structure très homogènes des informations contenues dans les « petits papiers » ...).

La décentralisation de la gestion du foncier, même en zone cadastrée, apparaît alors comme une opportunité à ne pas manquer, ni pour les populations, ni pour l'administration centrale.

---

<sup>25</sup> L'art. 132 de l'ordonnance n° 60-146 précise qu'est réputé stellionataire:

- a. quiconque fait immatriculer en son nom un immeuble dont il sait ne pas être propriétaire,
- b. quiconque fait inscrire un droit réel sur un titre qu'il sait ne pas lui appartenir,
- c. quiconque fait immatriculer un immeuble en omettant sciemment de faire inscrire les hypothèques, droits réels ou charges dont cet immeuble est grevé,
- d. quiconque, frappé ou non d'incapacité, contracte avec une tierce personne à l'aide de déclaration mensongère

#### **4. Conclusion : Les perspectives liées à la mise en place d'un guichet foncier**

L'enjeu général de la décentralisation de la gestion du foncier apparaît d'une part comme la facilitation de l'accès à un droit foncier applicable, et d'autre part comme la recherche d'une dynamique permettant l'appropriation et l'évolution des normes qui constituent le Droit.

Dans le cadre de la réforme foncière, le dispositif légal permet aujourd'hui à la commune de constituer un service foncier de proximité susceptible de centraliser l'information foncière sur son territoire, afin d'une part de la mettre à disposition des habitants de la commune, et d'autre part d'exercer ses prérogatives en matière fiscale.

Il apparaît en effet judicieux de rendre possible la publicité des actes sous seing privés, voire des actes authentifiés, établis en matière foncière. Or il semble qu'à Miadanandriana, la population, à la recherche d'une sécurisation foncière effective, soit prête à rendre ces informations publiques au moyen d'une déclaration au guichet foncier communal.

En outre, grâce à la modernisation des services de l'Etat, la numérisation du cadastre de Miadanandriana a été engagée par le Service des Domaines. La version numérique des informations foncières relatives au cadastre pourra être mise à disposition (et enrichie) par le guichet foncier.

La mise en place d'un guichet foncier est souhaitée par la population. Les habitants connaissent les limites de leurs terrains, les conflits, relativement peu nombreux, sont généralement traités au moyen d'une médiation réalisée à l'échelle locale. La crainte majeure de la population est le risque de corruption des agents du guichet foncier, notamment lorsque des situations problématiques se poseront :

- Lors de la délimitation précise des parcelles (notamment sur les terrains domaniaux, surtout sur les terrains plantés en eucalyptus) ;
- Lors de la prise en considération des ayants droits ayant hérité des titulaires (officiels et officieux) de droits consacrés par l'opération cadastrale ;
- En cas de double vente ;
- Si les fermiers ou métayers tentent de revendiquer la propriété des terrains qui cultivent depuis de nombreuses années.

Il apparaît donc essentiel de fonder le fonctionnement du service foncier de proximité sur des dispositions, proches du droit de la pratique, autorisant la régulation par le contrôle social. Du fait du contexte spécifique de l'accès au droit à Madagascar (KARPE, 2005), la pratique populaire constitue en effet un garde fou qu'il convient prendre en considération pour une sécurisation accrue des relations juridiques. Elle constitue de véritables circulaires à l'instar de celles publiées par les ministres : les "circulaires sociales". La reconnaissance des interrelations qui s'établissent entre le légal et le légitime, entre le texte et la pratique, sont la quintessence de la viabilité et de la pertinence du service foncier de proximité en devenir à Miadanandriana.

## Bibliographie

- Bertrand A., Aubert S., Teyssier A., 2006. «Les enjeux du programme foncier de Madagascar », *liber Amicorum E. Le Roy* (a paraître)
- Carbonnier J., 1991. *Droit civil Introduction*. 20<sup>ème</sup> édition. Thémis Droit. PUF. Nb p Paris.
- Fonty L., 1988. Contribution à l'étude de problèmes des terres sans titre en milieu rural. Mémoire de Maîtrise, Droit Privé. Université de Madagascar, EESDEGS.
- Karpe P., 2005. « L'accès au droit dans les pays du Sud : l'exemple du code de l'environnement malgache ». *Bois et Forêts des Tropiques*, 2005, n° 286 (4), 83-85
- Olivier M., 1931, *Six ans de politiques sociales à Madagascar*, Imprimerie Moderne Montrouge, 273 p
- Raharinarivonirina A., Bertone A., 1983. *Droit civil. Les biens et les sûretés*. Edition du Centre Malgache de Promotion du Livre. Nb p Madagascar.
- Rarijaona R., 1967. *Le concept de propriété en droit foncier de Madagascar* (étude de sociologie juridique). Etudes malgaches. Faculté de droit et des sciences économiques. Editions Cujas. Nb p , Paris.

**Figure 1 : Résultats de l'inventaire des informations détenues par les Services Fonciers de Manjakandriana sur la commune de Miadanandriana**

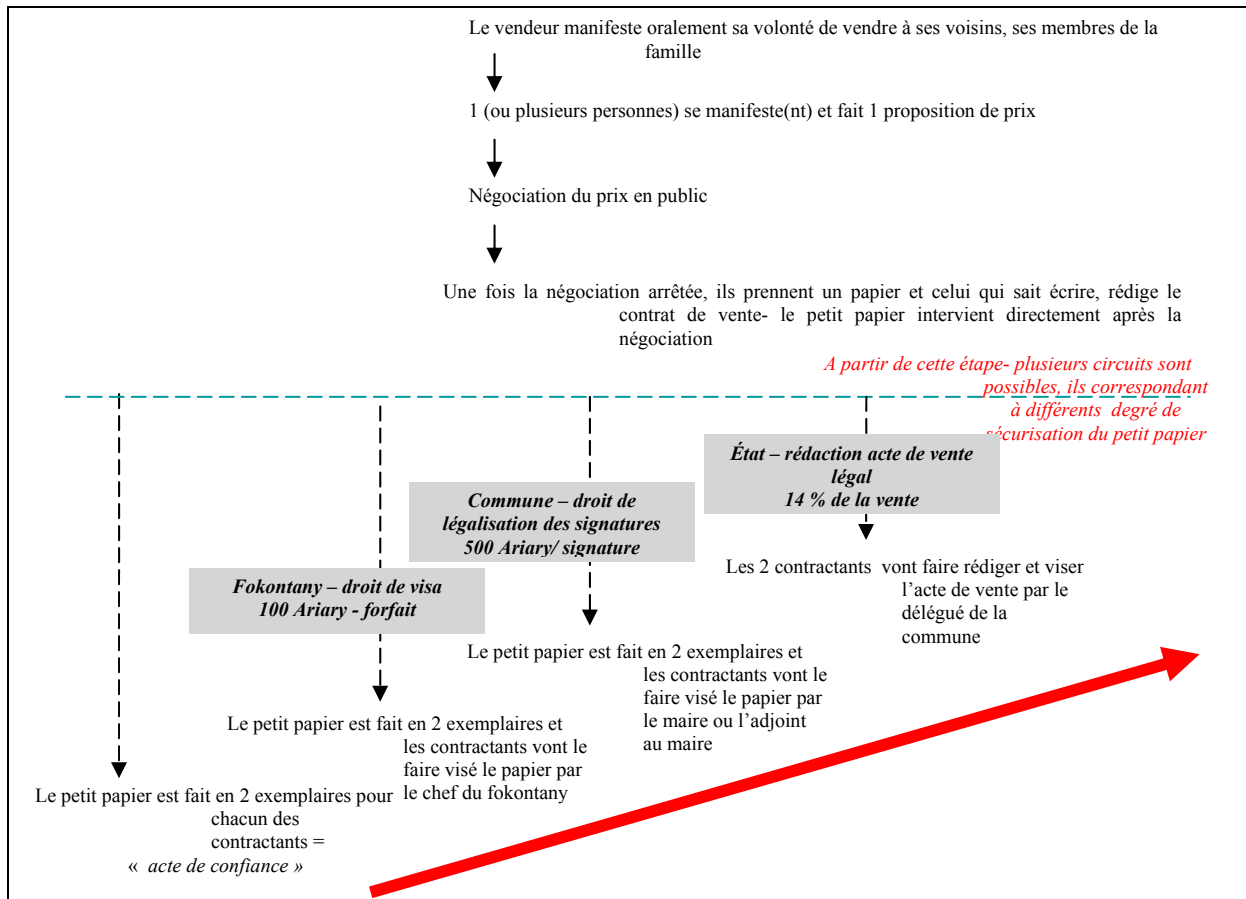
	Pans cadastraux	PVCB	Matrice cadastrale	
			Titres cadastraux	Titres Fonciers
Nombres de parcelles renseignées	15 290	4 278	508	155
Estimation de l'information manquante	25 %	72 %*	42 % **	

\* sur la base d'un total de 15 290 parcelles sur la commune (estimation basse puisque nous n'avons pas compté les parcelles bis et ter...)

\*\* 6 registres sont manquants sur 14 registres de matrice cadastrale

**Figure 2 : Circuit permettant l'établissement d'un acte de vente authentifié par l'administration locale<sup>26</sup>**

<sup>26</sup> Schéma établi par le maire adjoint de Miadanandriana et les chefs de fokontany lors d'une réunion de travail en mai 2004



**Figure 3 : Actes de vente recensés dans les livres du Délégué de l'Etat dans la commune de Miadanandriana de 1963 à mai 2005**

