



LETTRE DES PAYSANS MALGACHES AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ET AUX MEMBRES DE LA HAUTE COUR CONSTITUTIONNELLE

Monsieur le Président de la République,

Mesdames et Messieurs les membres de la Haute Cour Constitutionnelle,

Suite à l'approbation par l'Assemblée Nationale du projet de loi sur les terrains privés non titrés par l'Assemblée nationale dans la nuit du mercredi 30 juin 2021, Nous, les 06 organisations paysannes faitières nationales des 22 régions de Madagascar (CPM, Réseau SOA, FVTM, FIFATA, KOLOHARENA, FEKRITAMA), qui représentons les 14 912 associations d'agriculteurs de base et 529.250 familles de producteurs à travers l'île, qui signons ci-dessous et représentons les paysans producteurs constituant plus de 80% de la population de Madagascar,

Demandons aux dirigeants de ne pas PORTER ATTEINTE :

- 1- au principe de la présomption de propriété privée reposant sur la considération comme propriétaires les occupants des propriétés privées non titrées
- 2- et à la mise sous la responsabilité des structures de la base (Rôle du Maire, des Raiamandreny (*les « aînés »*), de la communauté, etc.) de la gestion foncière mise en œuvre par le Guichet Foncier (BIF : Birao Ifoton'ny Fananantany).

Réclamons :

- 3- La réalisation de l'aménagement au niveau local, incombant à la responsabilité du gouvernement afin de permettre aux paysans agriculteurs de mettre en valeur leurs terres (routes, barrages et réseaux d'irrigation, infrastructures de santé et d'éducation, etc.).
- 4- Le rétablissement de la sécurité des communautés de base par le Gouvernement afin de permettre aux paysans producteurs de cultiver et exploiter leurs terres en toute quiétude.
- 5- La mise en place d'une politique claire d'allocation et de distribution des terres pour les paysans producteurs.

**EN CONSEQUENCE, NOUS VOUS DEMANDONS DE REFUSER L'APPLICATION DE CETTE LOI SUR LA PROPRIETE
PRIVEE NON TITREE.**

Nous, fédérations paysannes, sommes prêtes à se concerter et collaborer de manière continue avec l'Etat, et, participer pleinement aux actions de développement du pays.



Nous réclamons cela pour les raisons suivantes :

1) La nouvelle loi viole et modifie complètement le principe important sur lequel repose le statut de "propriété privée non titrée" selon l'esprit de la loi-cadre qui détermine le statut des terres n° 2005-019 qui est fondamental pour les paysans dans la défense de leurs droits sur leur terre et leur permet d'exploiter la terre de leurs ancêtres.

Monsieur le Président, vous dites souvent : « Nous allons changer l'Histoire ». Ce fut déjà le cas en 2005 en matière de propriété foncière, car ce principe de « considérer les terres comme étant la propriété des personnes qui y vivent » dans l'esprit des lois 2005-019 et 2006-031 est effectivement déjà une révolution majeure qui a corrigé les erreurs causées par le mode de gestion des terres mis en place dans notre pays par les colonisateurs. La loi 2005, à travers l'article 33 et la loi n°2006-031 du 23 novembre 2006, régissant le statut des terrains privés non titrés peut être considérée comme ayant rendu au peuple malagasy avec sa dignité la propriété et la protection de ses droits sur les terres. Mais pour nous, cette nouvelle loi sur les terrains privés non titrés est simplement un retour à la situation de la période coloniale qui avait usé de tromperie et de fourberie vis-à-vis du peuple malgache pour qu'il ne puisse pas profiter des terres malgaches.

Lors de l'installation du régime colonial, l'une de ses premières actions a été de publier des lois foncières le 9 mars 1896 (JO du 20 mars 1896) qui ont été renforcées par divers décrets et arrêtés publiés le 28 septembre 1926 régissant les terrains domaniaux (JO du 16 avril 1927), le 12 août 1927 (JO du 24 décembre 1927) et le 25 août 1925 (JO du 22 mars 1930). Il s'est avéré que ces lois, qui reposaient sur le principe que « toutes les terres sans titre appartiennent à l'État », même si elles prévoyaient la protection de la jouissance des terrains non titrés par la population (indigène) n'ont pas du tout été mises en place pour les Malgaches mais faites pour l'accaparement de nombreux terrains de Madagascar par les colons qui avaient reçu un grand nombre de parcelles de vaste surface, toutes titrées, et avaient reçu de l'aide pour leur mise en valeur. Par contre pour les Malgaches, il était particulièrement difficile d'obtenir un titre et les terrains dont ils disposaient se limitaient à ce dont ils avaient besoin pour nourrir leurs familles, pour qu'ils ne se rebellent pas.

Lorsque Madagascar a accédé à l'indépendance en 1960, le gouvernement malgache a poursuivi l'application du principe selon lequel « tous les terrains non titrés sont considérés comme appartenant à l'Etat" mais cette fois le gouvernement est un gouvernement malgache et non français comme à l'époque. La loi n° 60-004, du 15 février 1960, relative au domaine privé national dans l'article 11 exprime cette présomption de domanialité, mais le deuxième alinéa de son article 11 précise que la présomption de domanialité ne s'applique pas aux terrains occupés et mis en valeur selon les us et coutumes locaux depuis un certain temps par des citoyens malgaches. C'est dire qu'au moment de l'indépendance, la loi a reconnu le principe de propriété privée sur les terrains occupés, à côté de la « présomption de domanialité ». Par ailleurs, la loi 60-004, dans son article 18, a encouragé les Malgaches à mettre en valeur de nouveaux terrains pendant 10 ans afin d'en obtenir des titres fonciers. Dans la pratique, cependant, on a ressenti qu'il était encore très difficile pour la population de défendre ses droits sur les parcelles qu'elle a mises en valeur conformément aux encouragements de la loi, peu de personnes ont réussi à titrer leurs parcelles à leur nom, en particulier les paysans. Des terrains ont même été titrés et enregistrés « sur la table » au nom de personnes qui ne les ont pas mis en valeur.

La détermination des paysans en 2003 à réclamer une nouvelle politique foncière. Face à une série de problèmes causés par l'application des lois successives et l'absence de garanties pour la protection des droits fonciers des Malgaches, les paysans ont réclamé un changement de politique foncière en 2003 ayant abouti à la publication de la



nouvelle politique foncière de 2005 et au démarrage de la réforme législative par la promulgation de la loi cadre 2005-019 mentionnée ci-dessus. Cette loi reconnaît comme propriétaires les ressortissants malgaches qui ont vécu longtemps sur des parcelles conformément au droit coutumier (art.33 de la loi 2005-019). Selon la loi cadre n°2005-019 du 17 octobre 2005, stipulant les principes régissant les statuts des terres à Madagascar, « les propriétés privées non titrées », signifie la présomption de propriété pour ceux qui vivent sur des terrains non titrés qui n’empiètent pas sur les domaines privés et publics de l’Etat. Cette loi et celle de 2006-031 donnent le pouvoir aux Communes de gérer ces terrains en délivrant des certificats fonciers aux présumés propriétaires pour le prouver. Ce n'est pas la Commune qui est propriétaire du terrain mais elle confirme le droit de propriété par l'octroi du certificat foncier. L’occupation de ces parcelles par les citoyens crée le droit de possession du terrain.

Cette loi votée le 30 juin 2021 a pour objectif de dévaloriser les Malgaches en leur faisant perdre le droit de propriété sur leurs terres, si on tient compte de la situation et du système des lois en vigueur qui régissent la propriété. L’analyse de quelques articles de cette nouvelle loi votée le 30 juin, montre qu’elle a complètement changé l’esprit qui favorise la possession de terres par les Malgaches à Madagascar et va progressivement les priver de leur privilège de jouir et de posséder les terres de Madagascar car :

- **Il sera particulièrement difficile pour les Malgaches, particulièrement les Paysans producteurs, d'obtenir des terres.** L'article 2 alinéa 2 introduit que l’occupation de 15 ans avant la promulgation de cette loi votée en 2021 est une condition nécessaire pour être considéré comme une propriété privée non titrée. En d'autres termes, l'existence des propriétés privées non titrées a pris fin en 2006 et l'existence de la gestion foncière décentralisée par le guichet foncier communal (BIF) disparaîtra également progressivement puisqu’on s’efforce d’éliminer le statut de propriété privée non titrée. Par ailleurs, par quels moyens les Malgaches vont-ils obtenir des terres ? En plus de l'absence d'une politique claire sur le mode d’attribution des terrains domaniaux, les réalités de la vie prouvent qu'il est difficile pour les Malgaches d'obtenir des terres par l'application de la loi 2008-014, car seul le gouvernement a le pouvoir de décider d’attribuer des terrains domaniaux à qui il veut (article 21 de la loi 2008-014). On voit cependant que ce sont les riches qui en obtiennent et non la majorité de la population malgache ;
- **On voit que la condition de mise en valeur vise à faire disparaître le statut de propriété privée non titrée.** L'article 06 impose la réalisation d’une mise en valeur pendant 15 ans avant la date d’entrée en vigueur de cette loi nouvellement votée. L'expérience antérieure concernant cette mise en valeur n'a pas de fondement clair pour la régir, et est complètement contraire à l’esprit de la loi sur l’aménagement du territoire qui devrait se charger de déterminer l'utilisation du sol et non pas une loi sur le Foncier. Et la Commune est la principale responsable de l’aménagement du territoire au niveau local. Ensuite, il est évident que la pression exercée sur les Malgaches pour mettre en valeur leurs terres héritées de leurs ancêtres, dans un contexte de pauvreté et de paupérisation, alors que selon les statistiques, plus de 80% des Malgaches vivent en-dessous du seuil de pauvreté, est une manière de les expulser de leurs terres. Ainsi on sait déjà à l'avance, quand on se réfère aux méthodes de travail habituelles, que de nombreux Malgaches perdront leurs terres lorsque cette nouvelle loi sera appliquée. Il est clair aussi que lorsque les 80 % de Malgaches pauvres sont incapables de mettre en valeur leurs parcelles, ces terrains seront donnés aux 20 % riches ou à des étrangers qui les utiliseront. Les gouvernements successifs ont également une grande responsabilité dans l’incapacité de la majorité des citoyens à mettre en valeur leurs terrains car il y a des travaux, dans le cadre de la mise en valeur des terres relevant de la responsabilité du gouvernement, qui ne sont pas réalisées et qui ne peuvent pas être effectuées par les citoyens tels que les routes, les barrages, les écoles, la garantie de la sécurité qui assure le dynamisme et la facilitation de la mise en valeur par chaque individu, et pour éviter que les gens ne s’entassent aux mêmes endroits. Alors, quand le gouvernement manque à son devoir de mise en valeur, il



n'est pas sanctionné et jouit d'impunité, mais quand ce sont les citoyens, ils perdent immédiatement leurs terrains ? Il convient de noter que le Gouvernement, selon la Constitution, a le devoir d'améliorer le bien-être social et économique de ses citoyens (articles 17 à 39) et que si les citoyens ne sont pas en mesure de mettre en valeur leurs terrains, ce n'est pas du tout parce qu'ils sont paresseux mais parce qu'ils ont été épuisés par l'appauvrissement et la pauvreté sans fin.

Dans cette nouvelle loi, le certificat foncier est utilisé comme instrument pour faire disparaître le statut de terrains privés non titrés. Les articles 21 et 22 détournent complètement le principe de « présomption de propriété privée » selon lequel un terrain occupé par un citoyen est considéré comme une propriété foncière, car le certificat foncier est devenu le fondement du droit de propriété privée non titrée mais non plus son occupation.

Dans le cadre des articles 21 et 22 de la nouvelle loi, on voit que lorsqu'une personne n'ayant pas de certificat foncier se trouve face à un titulaire de permis minier ou est confrontée à une expropriation dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique, elle perdra ses droits. Nous tenons à souligner que les titulaires d'un permis minier ne peuvent pas démarrer les travaux s'ils n'ont pas négocié avec les propriétaires du terrain concerné même si ces propriétaires ne possèdent pas de certificat foncier. Nous tenons à accentuer que c'est l'occupation de la terre qui crée le droit de propriété, mais pas le certificat foncier. Ici, le certificat foncier est devenu un outil utilisé pour faire disparaître le statut de terrains privés non titrés, alors que lorsque vous êtes un occupant d'un terrain, vous êtes considéré comme son propriétaire. Par conséquent, une entité qui possède un « permis minier » ne peut pas procéder à l'exploitation minière sans négocier avec la personne occupant le terrain concerné même si elle n'a pas de certificat foncier. Notons que seul 1/3 des communes de Madagascar possède un guichet Foncier (BIF). Aussi, ce n'est pas la faute des citoyens s'ils ne possèdent pas de certificat foncier ou de titre, car leur création relève du devoir du gouvernement.

2/ La nouvelle loi tend vers la suppression progressive des compétences dévolues aux Communes et aux instances à la base dans la gestion foncière si on se réfère aux articles suivants :

- **Un article complètement contraire à la Constitution et exprimant la méfiance vis-à-vis de la décentralisation.** L'article 03 alinéa 03 de la nouvelle loi stipule « que le BIF ne peut être ouvert sans l'autorisation de l'Etat », ce qui est totalement contraire au principe de la Constitution qui prévoit la liberté des collectivités décentralisées en vertu de l'article 03 qui stipule que « la Constitution garantit l'autonomie administrative et financière des collectivités décentralisées ». Cela est confirmé par les articles 139 et 157. L'article 163 de la Constitution souligne également que l'un des principes qui ne peut être modifié est « l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées ». L'article 08 de la nouvelle loi régissant les propriétés privées non titrées renforce encore la méfiance à l'égard de la décentralisation, car il stipule qu'elle recherchera des moyens alternatifs de vérifier le statut du terrain et l'existence réelle du droit d'usage ou d'occupation des terrains. Il faut cependant noter que le PLOF est déjà en charge de cela mais c'est son mode de mise en œuvre conformément à la loi qui a été jugé inapproprié jusqu'à présent.
- **La possibilité d'annulation du Certificat foncier dans les six mois suivant son émission constitue un amoindrissement de sa valeur et est contraire à la Constitution.** L'article 26 de cette nouvelle loi dont on parle ici autorise le Maire qui a signé le certificat foncier à l'annuler dans un délai de six mois à compter de la date de sa signature si le Maire est toujours en fonction. Il est à noter que cet article n'est pas conforme au principe de la Constitution qui repose sur la séparation des pouvoirs. Le Maire, autorité exécutive qui a édité le certificat



foncier protégeant la propriété foncière, ne peut pas l'annuler car il appartient au pouvoir judiciaire de l'annuler, ce dernier étant le gardien du droit de propriété. Par conséquent, l'adoption de cet article est une forme d'atteinte à la réputation et à la valeur du certificat foncier dans toutes les manières dont il est utilisé notamment comme hypothèque, comme mentionné à l'article 29.

Face à ces analyses et constats que nous, paysans, avons faits, force est de constater que les députés n'ont pas approfondi les idées fondamentales de cette nouvelle loi. On voit que son orientation va dans le sens d'enlever à la population son droit de propriété de la terre en enlevant en même temps aux structures locales le pouvoir de gestion du Foncier. Pourtant, Monsieur le Président, ces principes avaient permis de beaucoup améliorer la paix sociale au niveau du Foncier. Selon un article de Madame Rakotobe Nelly, Premier Président à titre honoraire de la Cour suprême, publié dans La Revue MCI pour les 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2020, numéros 89 et 90, pages 53-66, « *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)* » (page 64). Alors, face à un tel succès, il vaut mieux renforcer la gestion par les instances à la base plutôt que de l'anéantir progressivement.

Les racines du problème se situent au niveau de la lutte pour le pouvoir et du chevauchement des responsabilités entre la décentralisation et la déconcentration du pouvoir, mais cela aurait dû être résolu par le PLOF si les instructions précisées dans la loi avaient été suivies à la lettre, par la précision des statuts de toutes les terres au sein de chaque commune sur le PLOF. Les progrès technologiques montrent qu'il est possible de réaliser un recensement foncier au niveau national (inventaire parcellaire, recensement parcellaire) en peu de temps pour connaître l'état exact des statuts des terres à Madagascar. Cela fournira des informations qui seront utilisées pour décider comment aménager notre Ile et permettre aux paysans de travailler librement pour produire, et d'avancer vers l'autosuffisance alimentaire des Malgaches et de leurs descendants.

Antananarivo, le 07 juillet 2021.

FIFATA

KOLO HARENA

FEKRITAMA

CPM

FVTM

RESEAU SOA