

From de Torrens System to the multipurpose Cadastre. Opportunities and Procedures for applying in the Case of Madagascar

Du Système Torrens au Cadastre polyvalent. Opportunités et Modalités d'application dans le cas de Madagascar

André HOUSSEIN, Madagascar et Marc VANDERSCHUEREN, Belgique

Key words: cadastre, histoire, accès à la terre, mise à jour des plans

SUMMARY

The Torrens system is applied in Madagascar since the date of his annexation in 1896. Toward 1929, it was necessary to develop the legalization of the appropriation of the lands in the zones densely occupied by the autochthonous population, by application of the land-registry that is a general operation executed inside every canton. A duality of the legal statute that will be suppressed at the time of the independence of the country, had to exist therefore between the titles of enrollment and land-registry. The present communication describes the general philosophy of the cadastral operations hired in relation to the Torrens system with their evolution, considering the existing innovations as well on the legal plan that on the technical plan. These considerations succeed to an identification of the difficulties of their application and justified propositions for the institution of a land-registry to multiple goals, technically and financially feasible for the countries that are in search of a lasting development like Madagascar and most countries of Africa.

RESUME

Le système Torrens est en vigueur à Madagascar depuis son annexion en 1896. Vers 1929, le besoin se faisait sentir de développer la formalisation de l'appropriation des terres dans les zones densément occupées par la population autochtone, par la mise en œuvre du cadastre qui, à l'opposé de al procédure de l'immatriculation, est une opération d'ensemble exécutée à l'intérieur de chaque canton. Il devait alors exister entre les titres délivrés une dualité de statut juridique qui sera supprimée une fois l'Indépendance nationale retrouvée. La présente étude expose la philosophie générale des opérations cadastrales ainsi engagées par rapport à celle du système Torrens, ainsi que leur évolution compte tenu des différentes innovations apportées tant sur le plan juridique que sur le plan technique. Ces considérations débouchent sur une identification des difficultés de leur mise en œuvre et à des propositions justifiées pour l'instauration d'un cadastre polyvalent techniquement et financièrement abordable pour les pays qui sont à la rechercher d'un développement durable comme Madagascar et la plupart des pays d'Afrique.

Du Système Torrens au Cadastre polyvalent. Opportunités et Modalités d'application dans le cas de Madagascar.

André HOUSSEIN, Madagascar et Marc VANDERSCHUEREN, Belgique

1. INTRODUCTION

Madagascar possède une expérience cadastrale remontant à 1929. Au départ, le système avait pour but de formaliser à moindre frais les terres comprises dans les zones occupées essentiellement par les autochtones et qui, de ce fait, étaient reconnues comme terres coutumières ou *tanindrazana* au sens de la loi locale du 09 mars 1896¹. Il s'agissait d'une opération d'ensemble inspirée du cadastre napoléonien alors en vigueur en France, mais avec une procédure originale conçue pour être en harmonie avec le système Torrens jugé approprié pour l'administration des territoires coloniaux.

Toutefois, le cadastre ainsi établi avait un caractère essentiellement juridique pour définir la propriété et n'a jamais servi d'assiette à la fiscalité. Actuellement où le pays évolue dans la modernité et la bonne gouvernance, il apparaît de plus en plus opportun d'unifier les systèmes d'identification des propriétés dans un cadre normalisé. A l'instar des pays industrialisés, la mise en place d'un cadastre polyvalent, à caractère juridique, fiscal et technique à la fois, répond à cet objectif et devrait dès maintenant s'imposer au moins dans les centres urbains.

Le but du présent article est d'identifier les principales caractéristiques du cadastre dit juridique tel qu'il a été conçu pour Madagascar et de définir les éléments complémentaires à pourvoir afin de lui donner un caractère fiscal et technique, ainsi que les sources de financement appropriées en vue de la mise en place de ce cadastre polyvalent. Les principes développés devraient être applicables dans tous les pays nouvellement indépendants et utilisant le système Torrens comme fondement de leur législation foncière.

2. LE DECRET DU 25 AOÛT 1929 RELATIF AU “CADASTRE INDIGENE”

Le décret du 25 août 1929 a institué une procédure d'ensemble ayant pour objet de déterminer de façon précise toutes les zones que les habitants avaient mises en valeur d'une manière directe et continue au sens de la loi du 9 mars 1896, et de faciliter en conséquence la gestion de celles à soumettre à l'immigration coloniale. Cette procédure dite du cadastre indigène avait ainsi pour but de purger l'ensemble des propriétés se trouvant à l'intérieur de chaque canton, de tous les droits réels détenus par des tiers et même par l'Etat au moyen d'une large publicité. Comme en matière d'immatriculation, elle aboutissait à la délivrance de titres individuels définitifs et inattaquables et était entièrement à la charge de l'Administration.

La procédure cadastrale comportait à cet effet les quatre étapes suivantes :

¹ La loi locale du 09 mars 1896 institua le régime de l'immatriculation directe sur les terres reconnues comme propriétés coutumières. La procédure qui était individuelle et effectuée à la demande de chaque requérant, ne sera définitivement abrogée qu'en janvier 1976.

- les opérations de délimitation d'ensemble au cours desquelles une brigade parcellaire, et enregistrer sur des procès-verbaux collectifs tous dires, demandes, réclamations et

- revendications avec les pièces justificatives, relatifs à l'occupation du sol;
- les opérations de double dépôt pendant un délai de 30 jours ;
- la consécration des droits de propriété et la solution des litiges par un tribunal terrier ambulante présidé par un administrateur de la France d'Outre-mer ;
- l'établissement de la matrice foncière qui comporte la désignation de chaque propriétaire et de chaque immeuble sous un numéro d'ordre particulier, ainsi que l'inscription des droits réels et des charges qui grèvent celui-ci.

Un extrait de la matrice foncière et des mentions qui y étaient inscrites était ainsi délivré aux divers propriétaires reconnus. Cet extrait valait titre individuel de propriété, réputé définitif et inattaquable, et constituait devant toute juridiction le point de départ unique des droits réels et charges foncières sur l'immeuble au moment de son établissement. Le titre cadastral fournissait par conséquent les mêmes garanties juridiques que celui d'immatriculation. Toutefois, les terrains cadastrés demeuraient soumis aux règles du droit coutumier malgache, relatives à l'état des personnes, au mariage et à la dévolution héréditaire. Le cadastre provoquait ainsi immédiatement une appropriation individuelle ou familiale des terres qui, jusqu'ici, étaient indivises entre les membres des communautés villageoises.

Les terrains cadastrés étaient néanmoins grevés de la charge d'inaliénabilité et d'insaisissabilité pendant 30 ans « pour les empêcher d'être vendus à vil prix soit à des autochtones plus évolués soit à des étrangers² » et afin de conserver le principe de l'endo-alienation au sein de la communauté ou des familles. Toutefois, les terrains cadastrés compris dans la Province d'Antananarivo ont été dégrevés de cette charge dès 1930 et ceux relevant du district d'Ambositra en 1933. Il existait par conséquent une dualité de statut juridique entre le régime de l'immatriculation foncière et celui du cadastre indigène. La dualité se trouvait dans le fait que les propriétés constatées suivant la procédure cadastrale étaient soumises au régime du droit coutumier, alors que celles immatriculées à celui du droit positif.

La loi du 15 février 1960 relative au domaine privé national a abrogé le décret du 25 août 1929 sur le cadastre, tout en prescrivant de poursuivre jusqu'à achèvement la liquidation des affaires entamées. D'autre part, la dualité de statut juridique signalée ci-dessus était jugée incompatible avec l'accession du pays à l'Indépendance et devait être supprimée. Des mesures ont été alors édictées afin de transformer d'office les matrices cadastrales existantes et d'établir directement des titres fonciers d'immatriculation pour les parcelles ayant déjà fait l'objet d'un jugement définitif de consécration par les tribunaux terriers. En définitive, il ne devra donc subsister qu'un seul régime foncier qui sera celui de l'immatriculation ; toutefois, la procédure sera variable selon qu'il s'agisse d'une opération individuelle ou d'une opération collective.

Les terrains cadastrés sous l'empire du décret du 25 août 1929 étaient localisés sur les hautes terres centrales, à savoir à Antananarivo, Antsirabe, Ambositra, Miaraminavo, Manjakandriana et Moramanga. Au moment de l'Indépendance de Madagascar en 1960, sur les 137 cantons soumis aux opérations cadastrales, seuls 50 d'entre eux ont été jugés par le tribunal terrier

² Expression contenue dans l'exposé des motifs du décret du 25 août 1929.

ambulant et 20 parmi ces derniers ont fait l'objet de délivrance d'extraits de la matrice cadastrale. Toutefois, l'ensemble des opérations avait couvert une superficie totale de 1.200.450 hectares ; ce qui représentaient environ les 2% de la superficie de Madagascar occupée par les 8% de la population de l'époque.

3. L'INSTITUTION DE L'IMMATRICULATION COLLECTIVE

La loi N°67-029 complétée par l'Ordonnance N° 74-034 a institué l'Immatriculation Collective qui est une procédure collective de constatation du droit de propriété selon les principes du cadastre. Son exécution est entièrement prise en charge sur le budget de l'Etat ou sur financement extérieur. Elle a pour but de définir cette propriété et d'assurer la jouissance des droits réels y afférents à l'occupant qui tient ses droits soit de la loi du 9 mars 1896, soit d'une occupation décennale telle qu'elle est définie par les articles 18 et 26 de la loi domaniale N°60-004³. A cet effet, il appartient aux opposants ou éventuellement à l'Etat de faire devant les juridictions compétentes, la preuve que l'occupant ne remplit pas les conditions requises par les textes ci-dessus. L'Immatriculation Collective est la version moderne de la procédure cadastrale mise en oeuvre dans le pays depuis 1929, et comporte trois phases : *i*) La phase physique qui concerne les opérations de délimitation d'ensemble et qui fera largement appel aux procédés de levés photogrammétriques ; *ii*) La phase juridique qui est la consécration des droits de propriété par le Tribunal Terrier Ambulant présidé par un inspecteur des Domaines ; *iii*) La phase administrative qui concerne l'établissement des titres de propriété et leur conservation. Les titres cadastraux ont un caractère individuel et possèdent la même force probante que les titres d'immatriculation individuels.

Lors de la phase physique, la brigade topographique dirigée par un géomètre assermenté est chargée de recevoir et de consigner dans ses procès-verbaux collectifs de bornage (PVCB), tous dires, demandes, renseignements, requêtes, réclamations, et s'il y a lieu les pièces justificatives, relatifs à la procédure et à la jouissance du sol. Elle procède au levé parcellaire en déterminant les limites des parcelles occupées, en notant les droits invoqués par les intéressés et ceux devant appartenir à l'Etat. Les procès-verbaux et plans parcellaires ainsi établis⁴ doivent faire l'objet d'un double dépôt aux bureaux de la commune et du *fokontany* concernés, pendant un délai de 60 jours à dater de leur dépôt. Pendant ce délai, toute personne intéressée peut éventuellement faire consigner dans un registre dit des oppositions, tous dires et réclamations concernant les droits réels qu'elle peut avoir à exercer sur un immeuble compris dans la zone soumise aux opérations cadastrales.

Le Tribunal Terrier Ambulant (TTA) statue en audience publique et par un jugement contradictoire à l'égard de tous. S'il n'existe aucune opposition ou demande d'inscription ou si mainlevée en a été donnée par acte régulier, le TTA statue en vertu de son pouvoir discrétionnaire le bien-fondé des droits des inscrits ; sa décision qui peut être faite en la forme collective est rendue en premier et dernier ressort. En cas de litige, il ne statue qu'à charge d'appel devant le tribunal d'immatriculation dont l'arrêt est par ailleurs susceptible de pourvoi

³ Les articles 18 et 26 concernent les occupations décennales respectivement en zone rurale et en zone urbaine. Une occupation décennale permet au requérant d'obtenir à titre gratuit un titre déclaratif de propriété.

⁴ Le *fokontany* constitue la cellule administrative de base ; il regroupe plusieurs villages ou hameaux.

en cassation. Le recours est suspensif et est ouvert à toutes les parties intéressées. Les titres fonciers sont établis par le Service des Domaines au vu des expéditions des jugements définitifs du TTA ou des arrêts de la Cour d'Appel, après expiration des délais de cassation. Cette nouvelle procédure cadastrale fut instituée afin de sécuriser les appropriations foncières situées dans les zones d'aménagement hydro-agricole engagé sur financements extérieurs, et par la suite dans les aires protégées concernées par le programme d'actions environnementales également exécuté sous l'égide de bailleurs extérieurs. Dans la plupart des cas, seules les opérations de délimitation d'ensemble, la phase physique, furent menées jusqu'à leurs termes avant l'exécution des projets proprement dits sur le terrain ; les deux autres phases, celles juridiques et administratives, étant généralement délaissées faute de crédits. Il en résulte que le cadastre engagé tel quel n'a d'autre but que celui de faire connaître aux bailleurs l'inventaire exhaustif des propriétés ou des occupations concernées par les différents travaux d'aménagement à réaliser en vue de l'indemnisation éventuelle des ayants droit.

4. LA SECURISATION RELATIVE DU FONCIER ET DES RESSOURCES RENEUVELABLES

Le Programme d'Actions Environnementales initié par la communauté internationale à partir de 1990 a prévu une composante GELOSE⁵ qui, à travers une démarche et une négociation patrimoniale, devait permettre aux membres d'une communauté de parvenir à la conception et à la gestion d'objectifs intégrateurs communs à très long terme. La GELOSE est un contrat tripartite entre l'Etat, la commune et la communauté locale de base pour la gestion communautaire des ressources naturelles renouvelables.

A l'appui de la GELOSE, le décret N°98-610 a inauguré un nouvel outil de sécurisation du foncier, la Sécurisation Foncière Relative (SFR), en réconciliant légalité et légitimité, en articulant les modes locaux et étatiques dans la régulation foncière. La SFR est une option à la fois moins coûteuse, plus rapide et plus simple que les procédures réglementaires en vigueur et se justifie par la vivacité et l'importance des systèmes de gestion coutumière qui sont basés sur des notions de patrimonialité plutôt que de propriété au sens du droit positif. C'est une procédure inspirée des Plans Fonciers Ruraux appliqués dans quelques pays d'Afrique ; elle consiste à effectuer la délimitation d'ensemble du terroir d'une communauté de base, la COBA, bénéficiaire d'un contrat GELOSE, et à constater par une reconnaissance administrative les possessions coutumières comprises dans le terroir.

Elle concerne ainsi la délimitation globale des terroirs, des ressources naturelles et des périmètres affectés à titre indivis aux lignages ou aux segments de lignage.

Les litiges éventuels sur les délimitations parcellaires sont arbitrés par le Maire après les actions de conciliation entreprises par la COBA au niveau des familles, en faisant appel aux témoignages des voisins et des notables pour trouver un juste compromis grâce aux principes

du *fihavanana*⁶. Des voies de recours sont éventuellement ouvertes auprès des autorités administratives compétentes.

⁵ La gestion locale sécurisée ou GELOSE est réglementée par la loi N°96-023.

⁷
Du fait de sa simplicité et de son faible prix de revient, la généralisation de la SFR pour définir la propriété sur l'ensemble de Madagascar était à l'étude. Celle-ci a abouti à la promulgation de la loi N°2003-029 et de son décret d'application N°2003-908 sur la procédure du cadastre modulaire.

5. LA PROCEDURE MODULAIRE DE SECURISATION FONCIERE PREVUE PAR LA LOI N°2003-029 ET DECRET D'APPLICATION N°2003-908

La nouvelle procédure modulaire se fonde sur les leçons tirées de l'expérimentation des opérations SFR, de la capitalisation des longues expériences en matière de cadastre ainsi que de la typologie des formes de sécurisation foncière en fonction du niveau de développement socioculturel des communautés.

A cet effet, elle propose au choix de la collectivité ou de l'association concernée, l'un des trois types de sécurisation ci-après qui coïncident avec les trois phases successives du cadastre ou de l'immatriculation collective prévue par la loi N°67-029 et l'ordonnance N°74-034 :

- l'opération de délimitation d'ensemble consistant soit en une constatation des occupations, soit en une constatation des droits de propriété. Cette étape qui correspond à la phase physique du cadastre, comporte dans tous les cas des opérations de bornage, d'établissement de plan parcellaire, d'enregistrement des oppositions et revendications éventuelles, ainsi que le dépôt des documents au « guichet foncier » à mettre en place au niveau de chaque commune. La procédure s'arrête ici si la demande de sécurisation émane d'une communauté dite traditionnelle.
- la consécration du droit de propriété par le Tribunal Terrier Ambulant, le jugement intervenant simultanément pour l'ensemble du territoire soumis aux opérations de sécurisation. Cette étape correspond à la phase juridique du cadastre ; elle est destinée à consacrer les droits de propriété individuels au sein des communautés semi organisées qui en font la demande.
- l'établissement des titres fonciers d'immatriculation et leur conservation. Cette étape est destinée à la délivrance de titres définitifs, inattaquables et garantis par l'Etat afin d'apporter une meilleure crédibilité aux gages, aux hypothèques et aux transactions immobilières contractés au sein de la communauté organisée.

Quel qu'en soit le choix, la première phase est obligatoire, et le choix de la troisième phase emporte l'adoption de l'ensemble.

Par rapport à la procédure de l'immatriculation collective prévue par la loi N°67-029 et l'ordonnance N°74-034, les innovations apportées par la loi N°2003-029 et son décret d'application, sont les suivantes :

- les opérations peuvent être ouvertes non seulement à l'initiative de l'Etat, mais aussi sur demande adressée à l'administration des domaines par une collectivité publique ou une association reconnue ;

⁶ Le *fihavanana* constitue la cristallisation de la logique d'échange entre les membres d'une même communauté liés entre eux par des liens de solidarité et par un système de droits et d'obligations réciproques.

⁷ Le coût de la SFR était estimée à l'époque à 8\$ par hectare contre 65 \$ pour l'immatriculation collective. Les deux procédures nécessitaient

l'intervention du géomètre assermenté sur le terrain.

- l'autorité habilitée à promulguer l'arrêté portant ouverture des opérations de délimitation collective, peut être, selon la superficie du territoire concerné, soit le chef de district, soit le chef de région, soit le chef de l'exécutif provincial, soit le Ministre en charge des services fonciers ;
- les campagnes de sensibilisation et d'information préalable doivent notamment porter sur l'invitation aux membres de la collectivité à délimiter eux-mêmes leurs parcelles, à régler entre eux les litiges éventuels et à fixer avec les autorités la date du bornage collectif des parcelles ;
- dans le cas où la demande de sécurisation ne vise que la constatation des occupations, tout le dossier (PV collectifs et plans) sera adressé en copie au Maire de chaque commune concernée, qui en assurera la conservation et la mise à jour en faisant tenir un registre des modifications affectant éventuellement chaque parcelle ;
- les délais d'opposition sont portés à 60 jours à compter de la date du bornage collectif. Dans les anciens textes, ces délais couraient à compter de la date de clôture du bornage, laquelle pouvait intervenir plusieurs mois voire quelques années après le début des opérations de bornage ;
- les cabinets de géomètre libre assermenté sont dorénavant habilités à participer à l'exécution des travaux cadastraux dans les mêmes conditions que les agents assermentés du Service Topographique.

Toutefois, la procédure du cadastre modulaire n'a pas finalement obtenu l'approbation des bailleurs de fonds et n'a encore reçu de ce fait aucun commencement d'exécution. Elle fut supplanté dès 2005 par celle des « guichets fonciers » initiée dans le cadre du Programme National Foncier dont les objectifs fondamentaux étaient de fournir un cadre juridique à la notion de gestion décentralisée des terres et de reconnaître les droits d'occupation et de jouissance comme une forme de propriété⁸. Les guichets fonciers constituent des services communaux de proximité permettant aux maires ruraux de délivrer des certificats fonciers opposables aux tiers. Par opposition aux techniques cadastrales réputées trop longues et trop onéreuses au départ, la procédure suivie à cet effet est individuelle et engagée à la demande de chaque requérant; c'est là à notre avis l'une des lacunes de ce système. En effet, on relèvera en 2012, après sept années de mise en œuvre du PNF, que seulement 58.490 Ha de terrains ont été sécurisés par des certificats fonciers.

⁸ 12 bailleurs de fonds ont soutenu la nouvelle politique foncière malgache et lui ont alloué près de 45.000.000 \$ de 2005 à 2009 afin de sécuriser les projets d'aménagement qu'ils étaient appelés à financer.

	1960-1990	1990-2005	Observations
--	-----------	-----------	--------------

Immatriculation collective	164.000 Hectares	1.048.582 hectares dont (Provinces) : Antananarivo = 179.000 Fianarantsoa = 169.800 Antsiranana = 430.000 Mahajanga = 218.000 Toamasina = 49.500 Toliara = 1.500	<ul style="list-style-type: none"> - Le jugement définitif des terrains cadastrés entre 1957 et 1981 ne sera réalisé que sous l'égide du Gouvernement de Transition en 2009-2012 - Une partie de ces opérations concerne la sécurisation foncière des Aires Protégées
SFR		97.000 Hectares	Pour une cinquantaine de contrats GELOSE agréés dans quelques 280 villages

Pour compléter les commentaires de ce tableau, il y a lieu de signaler deux faits importants :

- en raison de la durée trop longue et du coût trop élevé de l'établissement du plan parcellaire, la décision a été prise de ne pas rendre obligatoire la procédure SFR dans les opérations GELOSE. L'administration des Domaines s'est donc trouvée dessaisie des opérations SFR qui seront poursuivies après 2002 par des ONG spécialisées en gestion de l'environnement et avec le concours des nombreux agents formés dans le cadre des PE1 et PE2 ;
- la nouvelle loi N° 2003-029 sur le cadastre modulaire sera délaissée dans la pratique. Toutefois, on y fera volontiers référence soit pour engager des procédures de constatation des occupations foncières et délivrer des certificats fonciers, soit pour limiter les délais d'opposition à 2 mois à partir du début du bornage collectif, dans les opérations cadastrales .

6. ECHECS DES OPERATIONS CADASTRALES SUR LES TERRES COUTUMIERES

Dans les zones typiquement traditionnelles où la régulation coutumière est encore pratiquement vivace, nous avons relevé ci-dessus trois éléments qui peuvent justifier l'inadaptation des opérations cadastrales, d'immatriculation collective ou de SFR qui ont été engagées à Madagascar pour la formalisation de l'appropriation des terres :

- l'interpénétration des terres affectées en jouissance aux lignages et pour lesquelles la notion de limite, au sens géométrique du terme, semble ne présenter aucun intérêt pratique ;

⁹ Tel est le cas du cadastre de Fénérive-Est engagé à l'initiative de l'Etat sur financement PIP 2005, dans le cadre d'un projet d'aménagement hydro-agricole. Il en est de même des opérations cadastrales engagées par la suite en vue de la délimitation de Nouvelles Aires Protégées.

- la variabilité dans le temps et dans l'espace de l'assiette des terrains affectés aux familles pour les cultures vivrières ;
- malgré les structurations formées par les diguettes, les rizières font l'objet de travaux collectifs par toutes les familles formant les lignages.

Dans ces conditions, toute notion de délimitation et de bornage serait tout à fait superflue. Cela constitue l'une des causes de l'échec du cadastre mené dans les zones périphériques des grandes villes à partir de 1929, les banlieusards de cette époque étant encore fortement sous l'influence psychologique des chefs coutumiers. Il en est de même des procédures d'immatriculation collective menées dans le cadre des projets d'aménagement hydro-agricole de la plaine d'Antananarivo et de celle de Morondava¹⁰, ainsi que les opérations SFR effectuées à l'appui des contrats GELOSE dans les zones périphériques des forêts classées et des aires protégées. Dans plusieurs cas, le plan parcellaire établi par le géomètre assermenté et accepté par la population pendant les opérations de bornage, ne correspondait plus aux réalités du terrain dès la saison suivante. Les Tribunaux Terriers Ambulants ne pouvaient alors relever que des quiproquos au cours de leurs jugements et les dossiers devaient demeurer indéfiniment en souffrance.

Les Plans Fonciers Ruraux en vigueur dans quelques Etats africains ne seraient pas non plus applicables auprès des communautés purement traditionnelles, car il n'existe pas de droits délégués enregistrables, le parcellaire étant en état de perpétuelle variation dans le temps et dans l'espace selon les convenances des chefs lignagers.

Cependant, dès lors que la pression sur la terre devient plus forte et l'autorité coutumière affaiblie, la titrisation systématique en vue d'une sécurisation foncière optimale était demandée par la population elle-même. C'est le cas notamment des premiers sites-pilotes du PNF en 2005 où les usagers dans leur grande majorité ont demandé la transformation de leurs certificats fonciers en titre d'immatriculation suivant la procédure prévue par le décret de 2008.

7. LES CARACTERISTIQUES SPECIFIQUES DU CADASTRE ACTUEL

A l'instar de l'immatriculation individuelle, les opérations cadastrales instaurées à Madagascar sont fondées sur l'Act Torrens qui est basé sur les quatre principes fondamentaux suivants :

- le principe de la publicité qui veut que les droits n'existent qu'à partir de leur inscription sur les livres fonciers ;
- le principe de la force probante absolue qui veut que les registres publics font foi à l'égard de tous, le titre foncier établi étant réputé définitif, inattaquable et garanti par l'Etat;

¹⁰ Projets financés par le FAC en 1967

- le principe de la légalité : Les registres ne doivent contenir que des inscriptions relatives à des droits contrôlables par des actes officiels et des jugements. C'est pour cette raison que les actes sous seing privé doivent recevoir l'absolution préalable du Service de l'Enregistrement et du Timbre avant toute inscription sur les livres fonciers, et que les PV de bornage et plans topographiques portant description matérielle des immeubles doivent être dressés par des géomètres assermentés ;

- le principe de la spécialité : Un compte spécial est ouvert pour chaque immeuble et tous les droits intéressant l'immeuble y sont inscrits, notamment les mutations entre vifs ou par décès, les partages et les hypothèques.

Un système foncier ainsi conçu constitue un outil efficace pour maintenir la paix sociale entre les populations en présence, tout en permettant aux biens de circuler facilement et en donnant la sécurité à l'acquéreur et au créancier.

Toutefois, les travaux cadastraux sont généralement restés au stade physique, c'est-à-dire au niveau des opérations de délimitations d'ensemble du parcellaire, sans aller jusqu'aux finalités juridiques et administratives prévues par les textes. A l'époque coloniale, ils étaient plutôt destinés à la reconnaissance des terres coutumières comme étant des propriétés de subsistance pour la population et non comme des biens destinés aux circuits d'échange commerciaux. D'ailleurs, les zones soumises aux opérations cadastrales étaient frappées de la charge d'inaliénabilité et d'insaisissabilité, laquelle n'avait d'autre effet que celui de maintenir et de développer le principe d'endo-aliénation des terres conformément au droit coutumier. Depuis la date de l'Indépendance, les travaux cadastraux devaient servir à sécuriser les zones d'aménagement hydro-agricole puis les programmes environnementaux dans les aires protégées, par l'inventaire exhaustif de tous les terrains appropriés suivant des titres réguliers d'immatriculation ou de concession et de tous ceux soumis au droit coutumier ou occupés suivant une mise en valeur paisible et continue. Il aura fallu attendre l'année 2007 pour que les responsables des services fonciers commencent à se préoccuper de la liquidation des dossiers cadastraux qui n'ont pas encore fait l'objet de jugement définitif des tribunaux terriers depuis 1957, dans le cadre de l'opération dite de 50.000 titres par an.¹¹

Enfin, il importe de préciser que la velléité politique de donner la force probante au titre cadastral ne paraît pas se conformer aux exigences techniques du système Torrens qui veut que les plans de bornage soient établis aux échelles réglementaires rappelées par le décret

¹² N°64-205 . Dans la pratique, les banques exigent comme autrefois la transformation du titre cadastral en titre foncier en garantie des hypothèques ; cette transformation étant établie suivant la procédure prévue par le décret N°64-396. Toutefois, il est clair que ce problème d'échelle ne se pose plus dans le cas de plan numérique établi suivant les règles de l'art car, dans ces conditions, toutes les bornes et tous les autres détails du terrain seront connus par

¹³ leurs coordonnées Laborde au moins au centimètre près. La ville d'Antananarivo dispose

¹⁴ d'un plan parcellaire général établi sur fond ortho-restitué à l'échelle du 1/500 et qui, de ce fait, correspond à un plan local d'occupation foncière (PLOF) ou plus exactement à un plan

¹¹ Cette opération n'a pas discontinué même sous le Régime de la Transition de 2009 à 2012, malgré la suspension de toute aide internationale.

cadastral. La numérisation de ce plan, afin de constituer une base de données parcellaire, est en cours d'achèvement.

8. OPPORTUNITES D'AVOIR UN CADASTRE POLYVALENT

8.1 La fiscalité foncière, outil de base du développement communal

Conformément aux directives des Nations Unies pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, les Etats doivent veiller à ce que leurs systèmes fonciers puissent promouvoir des objectifs sociaux, économiques et environnementaux ainsi que des objectifs durables plus généraux. A cet effet, « ils devraient établir des systèmes d'enregistrement adaptés et fiables qui fournissent des informations accessibles sur les droits fonciers et les devoirs qui y sont associés, afin de renforcer la sécurité foncière et réduire les coûts et les risques liés aux transactions ». Par ailleurs, « ils devraient procéder à l'estimation rapide et équitable de la valeur des droits fonciers à des fins spécifiques : fiscalité, opérations de marché, garanties de prêts, transactions résultant d'investissements ou d'expropriations ». Enfin, « les politiques et lois fiscales devraient permettre d'assurer le financement efficace des niveaux d'administration décentralisés et la fourniture efficace de services et d'infrastructures au niveau local ». (ONU/FAO, 2012)

Les systèmes fonciers en vigueur dont notamment l'immatriculation collective, sont déjà de nature à répondre valablement à ces directives des Nations Unies pour tout ce qui concerne la sécurisation foncière dans ses dimensions développement national actuel, il importe de mettre l'accent sur la mise en place d'une politique fiscale susceptible d'assurer, à l'instar des pays développés, le financement des infrastructures et des équipements publics au niveau des collectivités décentralisées.

D'où la nécessité d'étendre le recouvrement de l'impôt foncier annuel sur l'ensemble des biens immobiliers existant au niveau de chaque commune. En dehors des ressources non négligeables que cette dernière pourrait en tirer, une telle disposition aura par ailleurs pour effet de décourager toute velléité de détention de terrains dont on n'a pas un usage suffisamment rentable mais aussi à inciter à l'enregistrement effectif des mutations.(J. Comby, 2007).

8.2 La tradition fiscale à Madagascar

Il y a lieu de noter que le prélèvement de l'impôt foncier était d'usage courant à Madagascar à l'époque de la monarchie mais il a sombré dans l'oubli pendant la période coloniale où l'économie du pays reposait surtout sur l'importation des biens de consommation des citadins et l'exportation des produits des entreprises agricoles et minières, la production paysanne qui

¹² Ces échelles ont été calculées en fonction des surfaces des terrains de telle sorte que l'erreur graphique soit égale à l'erreur probable $\epsilon_p = \pm 0,2\text{mm}$ à l'échelle du plan.

¹³ C'est le système de projection utilisé depuis 1925 pour l'établissement des cartes de base à Madagascar. Il correspond à une projection cylindrique oblique adaptée à la forme et à la configuration de l'Ile sur la surface du globe.

¹⁴ Ce plan d'ensemble au 1/500 a été livré un peu avant l'année 2000 grâce à la coopération technique entre Madagascar et l'Afrique du Sud.

était auto consommée échappant à l'économie de marché. L'administration coloniale n'avait pas jugé opportun, avec justes raisons, d'appliquer une imposition sur le sol, mais afin d'encourager la population à produire davantage, elle a institué l'impôt dit de capitation qui ne sera aboli qu'à la suite des événements socio-politiques de 1972.

L'administration des impôts dispose depuis une quinzaine d'années d'un dispositif électronique pour la gestion des contribuables. A cet effet, le NIF (numéro d'identification fiscale) qui est utilisé comme identifiant de la base de données, est destiné à permettre à l'administration d'identifier le contribuable et de localiser son adresse. La souscription d'une déclaration d'immatriculation est obligatoire pour toute personne physique ou morale dont les activités, les biens et les services sont imposables à Madagascar au titre d'impôts, droits, taxes

et redevances prévus par le Code Général des Impôts. Mais, pour diverses raisons¹⁵, beaucoup de contribuables échappent au contrôle de l'impôt si bien que le taux de pression fiscale arrive à peine à 14%.

La dernière réforme fiscale remonte à la loi de finances de 2008 où il fut question de transférer en totalité aux communes le recouvrement et la gestion de l'impôt foncier sur les propriétés bâties (IFPB) avec un rehaussement des taux entre 5% et 10% des montants des loyers, de supprimer les droits d'enregistrement et de timbre sur les actes translatifs de biens immobiliers et de réduire les droits de succession entre 10.000 et 40.000 *ariary* (équivalents de 1 et de 4 \$) selon le degré de parenté. Mais, comme à l'accoutumée, les rôles correspondants sont établis uniquement sur déclaration des assujettis, ces derniers étant généralement constitués par les bailleurs d'immeubles qui sont obligés, vis-à-vis de leurs preneurs, de faire enregistrer formellement les contrats de baux à loyer. Par ailleurs, les communes, y compris la capitale, ne disposent d'aucun système particulier pour localiser les adresses des contribuables.

¹⁵ La principale raison est d'ordre politique car la capacité à payer des ménages reste fortement limitée : Dans la commune urbaine d'Antananarivo, par exemple, 4 ménages sur 10 gagnent moins de 100.000 ariary/mois (environ 10\$).

8.3 Le Cadastre polyvalent comme outil de gestion du foncier

Dans les pays industrialisés, les systèmes cadastraux ont été établis pour constituer l'assiette de l'impôt foncier. A partir de ce document qui fournit la description physique, la consistance, la contenance, l'adresse et la valeur vénale ou locative de l'immeuble, l'administration des impôts fixe le montant des différents impôts et taxes fonciers d'une façon rapide et équitable. D'autres informations comme le statut juridique des propriétés ou l'état de leur mise en valeur peuvent figurer dans le cadastre.

Le cadastre est réputé polyvalent ou à buts multiples lorsqu'il remplit à la fois des fonctions juridique, fiscale et technique. Quelquefois on cite aussi d'autres fonctions du cadastre mais celles-ci ne constituent que les corollaires des trois déjà citées ; il s'agit généralement des fonctions économique, sociale, agricole et environnementale.

Afin de répondre à la fonctionnalité juridique comme dans le système Torrens en vigueur à Madagascar, la délimitation des parcelles est concrétisée par un procès-verbal et un plan topographique établis par un géomètre assermenté. Le plan doit en effet répondre aux normes

de précision devant permettre d'assurer le rétablissement des bornes en cas de perte ou de déplacement frauduleux.

Pour la finalité fiscale, il ne sera pas vraiment nécessaire de concrétiser la délimitation des parcelles par un abornement et un plan précis. De nos jours, les identifications fournies par des images aériennes ou satellitaires ortho-restituées sont largement suffisantes pour contrôler la description physique, la consistance, la contenance et l'adresse de chaque parcelle.

La fonctionnalité technique du cadastre est de constituer des bases de données utilisables par l'ensemble des services techniques des ministères et des communes notamment pour la conception et l'exécution des différents projets de développement, pour la gestion rationnelle des infrastructures urbaines, pour l'organisation des mesures d'expropriation pour cause d'utilité publique et pour l'évaluation des impacts environnementaux. Cette fonctionnalité nécessite des plans d'ensemble établis suivant les règles de l'art, c'est-à-dire géoréférencés dans le système de projection Laborde et répondant aux normes de précision des plans réguliers. A Madagascar, on a l'habitude d'utiliser les normes de précision en vigueur en

France dans les appels d'offres de travaux topographiques entrepris par les services publics¹⁶. De nos jours, le cadastre polyvalent du type moderne vise à inventorier et enregistrer les limites de l'impact de tous les droits et restrictions relatives au territoire conformément au droit privé, au droit public et au droit traditionnel en vigueur dans chaque pays respectif. Les résultats de ces inventaires et enregistrements sont publiés dans des registres publics officiels de façon à assurer à chacun des informations fiables concernant la situation juridique de n'importe quelle portion de terrain du territoire (KAUFMANN J. et STEUDLER D., 1998).

¹⁶ Les tolérances applicables en France sont à cet effet celles prévues par l'arrêté interministériel du 21 janvier 1980 et de l'instruction du 28 janvier 1980 relative à l'application de cet arrêté.

9. MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU CADASTRE POLYVALENT A MADAGASCAR

9.1 En vue de la finalité juridique

Afin de répondre aux conditions de rationalité et d'économie requises, ces modalités devront tenir compte au maximum de tout ce qui a été réalisé dans chaque zone concernée en matière d'immatriculation, de cadastre, de reconnaissance domaniale, d'inscription ou de certification foncière avec tous les documents correspondants : titres ou certificats fonciers, actes authentiques ou sous seing privé, plans fonciers et photoplans sous forme numérique ou graphique. Puisque nous avons appliqué le système Torrens depuis plus d'un siècle, il sera toujours opportun de maintenir les valeurs juridiques conférées aux titres fonciers établis dans ce système tout en tirant profit des simplifications apportées par les certificats fonciers pour les nouvelles parcelles à formaliser. Il faut toujours préserver les forces juridiques des documents sans jamais chercher à les minorer, de telle sorte qu'un titre d'immatriculation conserve toujours sa force probante absolue même si les livres fonciers n'avaient pas été mis à jour ultérieurement des mutations intervenues sur l'immeuble.

En zone rurale, nous avons vu que la délivrance des certificats fonciers par les maires étaient l'un des aspects positifs de la réforme foncière de 2005 pour consacrer les *tanindrazana* qui

sont désormais considérés comme des propriétés privées non titrées. Toutefois, il s'agira d'arriver à établir une certification collective au niveau de chaque commune. Une telle opération collective qui s'apparente à un cadastrage simplifié est destiné, à l'instar de la SFR, à un inventaire exhaustif de tous les terrains occupés et non occupés et, par conséquent, à une application rationnelle et équitable de la politique fiscale. La certification collective est exécutée par la commission de reconnaissance locale et ne nécessite l'intervention ni du Géomètre Assermenté ni du TTA prévus en matière de cadastre ou d'immatriculation collective ; les opérations étant réalisées par simples identifications et repérages sur des photos aériennes ou satellitales ortho-restituées¹⁷. Nous avons vu plus haut que le coût de la SFR, par utilisation des orthophotographies, était estimé à 8 \$ par hectare ; mais actuellement, ce coût devrait tomber à deux, voire à trois fois moindre grâce à la facilité de fabrication de ces documents par la technologie informatique.

Mais en zone urbaine, la notion de propriété privée non titrée au sens de la réforme foncière de 2005 ne paraît pas applicable car tout est déjà immatriculé ou cadastré. Les occupations illicites n'y concernent plus que la « squattérisation » des terrains déjà titrés. Les communes pourraient ainsi procéder à la certification collective des occupations se trouvant dans les terrains titrés à leur nom ou légués en dotation par l'Etat suivant la réglementation en vigueur.

¹⁷ Un peu à l'instar du projet de titre sécurisé simplifié appliqué au Cameroun et développé par Me Abdoulaye Harissou dans son ouvrage : « La terre un droit humain » publié en 2011.

9.2 En vue de la finalité fiscale

Pour que les documents cadastraux puissent servir à la fiscalité, il faudra commencer par mettre en place dans chaque commune une commission d'évaluation pour connaître les valeurs vénales des propriétés bâties et non bâties, avec identification des propriétaires et des occupants de fait. Cette commission présidée par un représentant de la DGI, fonctionnera avec des structures de concertation locale à réaliser avec des urbanistes aménageurs pour avoir de meilleures informations sur le bâti. Elle mettra en oeuvre les formalités de publicité et de dépôt d'usage et donnera des possibilités de recours aux usagers. Les informations des livres fonciers seront donc complétées par les valeurs arrêtées par cette commission.

9.3 En vue de la finalité technique

Les anciens plans cadastraux qui étaient essentiellement graphiques devront être refaits à partir de photos ortho-restituées afin de constituer une base de données parcellaires de bonne précision et mise à jour de la configuration des détails existant sur les lieux. Dans les zones non soumises aux opérations cadastrales, la BD Parcellaire sera établie, à l'instar d'un PLOF, par numérisation et assemblage des plans de bornage d'immatriculation complétés par la configuration des autres statuts de terre, à savoir : les terrains dépendant des domaines de l'Etat et des Collectivités décentralisées, les occupations de fait sur les terrains titrés et sur les terrains non titrés. Comme dans le premier cas, on doit pouvoir superposer la BD Parcellaire sur le fond d'image ortho-restituée correspondante que l'on peut appeler BD Ortho. Ces documents sont destinés à la conception et à la réalisation rationnelle des plans d'urbanisme de détails (les PUDé) et des projets d'aménagement du territoire, ainsi qu'à la facilitation de la mise oeuvre des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique.

9.4 Nécessité de mise à jour systématique

Les documents cadastraux doivent subir des opérations de mise à jour systématique toutes les fois qu'il y a un changement de limites ou d'ayants droit. Cette conditionnalité est impérative pour pérenniser une bonne politique cadastrale. En France, par exemple, les usagers sont tenus de fournir pour toute transaction immobilière, un document d'arpentage établis par un géomètre-expert inscrit au tableau de l'ordre ; d'autre part, la BD Ortho est renouvelée avec une fréquence de 5 ans afin de contrôler l'évolution dans le temps de la BD Parcellaire.

10. CONCLUSION

Pour des raisons d'économie et de rapidité, l'option pour une opération d'ensemble que représente le cadastre est certainement préférable à des procédures individuelles et sporadiques effectuées à la demande de chaque requérant. Jusqu'à présent, les opérations cadastrales sont cantonnées à des missions d'inventaire et d'identification juridique des parcelles en vue de la sécurisation des différents projets d'aménagement généralement financés par des capitaux étrangers. La principale innovation apportée par le cadastre polyvalent pour un pays comme Madagascar concerne la fiscalité foncière qui, pour diverses raisons, n'a pas été appliquée par les gouvernants successifs. En tout état de cause, l'impôt foncier vise à lier l'équité redistributive, l'efficacité économique, la régulation des marchés et la réponse aux objectifs urbanistiques.

Pour être réaliste, il conviendrait cependant de réserver, dans un premier temps, la procédure d'immatriculation collective pour les centres urbains ainsi que pour les zones de culture ou d'élevage intensif et extensif où l'ensemble de la population, tout en étant fidèle à son identité culturelle, aura accédé à une individualisation des occupations foncières et demandé simultanément la formalisation de celles-ci par des actes officiels. On pourrait, par contre, se contenter d'une procédure de certification collective avec estimation des valeurs vénales des terrains dans les zones rurales encore dominées par le droit coutumier et pour les terrains urbains squattérisés mais relevant des patrimoines fonciers des communes urbaines ou placés sous leur administration. Dans ces derniers cas, les opérations seront conduites suivant l'esprit de la réforme foncière de 2005, c'est-à-dire sans bornage ni géomètre ; les certificats ainsi délivrés seront au besoin transformés en titre d'immatriculation suivant la procédure prévue par le décret promulgué en 2008. En somme, il existera donc un Livre foncier à force probante géré par l'administration des Domaines dans les zones abornées suivant le système Torrens et un Livre provisoire sans force probante géré par les communes dans les zones d'application de la certification foncière.

Etabli à bon escient avec les documents existants et les technologies appropriées, le cadastre polyvalent n'a pas nécessairement besoin du concours habituel des bailleurs extérieurs. Les coûts des opérations pourraient être autofinancés par les retombées fiscales dont l'abondance sera justifiée par un meilleur traitement égalitaire et équitable des contribuables grâce à l'exploitation des informations cadastrales jusqu'ici non encore utilisées par la Direction Générale des Impôts. Par ailleurs, tous les services techniques des Ministères et des communes urbaines pourront bénéficier des informations fiables concernant les situations légales des terrains touchés par les projets de développement à envisager.

REFERENCES

BIOGRAPHICAL NOTES

- BANQUE MONDIALE; *Madagascar: Land and Property Rights Review*; Draft — March 2006;
- COMBY Joseph; *L'impôt foncier*; Fiches pédagogiques du Comité technique “Foncier & Développement”; www.foncier-developpement.org
- COOPERATION FRANCAISE, sous la direction de Philippe Lavigne Delville ; *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité* ; Edition Karthala, Octobre 1998
- COOPERATION ET FRANCOPHONIE ; *Dossier Foncier rural : enjeux et perspectives* ; INTERCOOPERANTS / AGRIDOC N° 12 ; 1998
- HERNANDO de Soto ; *Le mystère du capital: Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs* ; Collection Nouveaux Horizons, Jouve — Juin 2002;
- HOUSSEIN André, *Bilan et perspectives de la sécurisation foncière relative à Madagascar* ; Communication aux journées scientifiques de l'AUF - 11 pages ; Août 2001
- KAUFMANN Jürg, STEUDLER Daniel ; *CADASTRE 2014 - Vision pour un système cadastral dans le futur II* ; Publication de la Fédération Internationale des Géomètres (FIG), juillet 1998 ;
- ONU/FAO, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers dans le contexte de la sécurité alimentaire mondiale*, Mai 2012;
- PROGRAMME NATIONAL FONCIER ; *Contribution à l'élaboration d'une politique publique de sécurisation de droit sur le sol*, Propos d'étape n°1, Rapport 25 pages, période mars 1 juin 2004
- ROCHEGUDE Alain ; *La mise en place des guichets fonciers à Madagascar: Contribution à la décentralisation de la gestion foncière* ; Rapport — 47 pages ; Septembre-Novembre 2004;
- TEYSSIER André ; *Plan d'Actions pour le Développement Rural: Quelques éléments pour un programme de sécurisation foncière* ; Rapport d'évaluation du PSDR ; CIRAD-TERA, Novembre 2000.

CONTACTS

Professeur **André HOUSSEIN**
Enseignant-chercheur retraité
Université d'Antananarivo
Antananarivo
MADAGASCAR
Tel. + 261 20 (22) 276 96
Email: ahousein@refer.mg

Marc VANDERSCHUEREN, Directeur, Géomètre-Expert
Service Public Fédéral FINANCES
Administration centrale
de l'Administration générale
de la Documentation Patrimoniale
North Galaxy
Boulevard du Roi Albert II, 33 - bte 50
1030 Bruxelles BELGIQUE
Tel. + 32 257 634 94
E-mail: marc.vanderschueren@minfin.fed.be
Web site : <http://minfin.fgov.be>