

ORDONNANCE N° 62-110

sanctionnant l'abus de droit de propriété et prononçant le transfert à l'Etat des propriétés non exploitées

EXPOSE DES MOTIFS

La forte poussée démographique qui caractérise l'évolution actuelle de Madagascar peut réjouir certainement les familles malgaches; mais elle ne manque pas de soulever de graves problèmes d'avenir en face d'une économie dont le rythme de croissance ne suit pas toujours la cadence de cette expansion exceptionnellenent favorable en pourcentage par rapport à d'autres pays du monde.

La situation n'est, certes, pas encore angoissante. Le Gouvernement, soucieux de l'avenir, ne se doit pas moins d'appeler la nation au travail pour assurer des maintenant une existence décente et acceptable à la génération montante.

Les mémorables «Journées du Développement» d'avril-mai dernier ont fait écho à l'appel du Gouvernement qui y a exposé la situation à la nation; elles ont mis en relief l'urgence de cette nécessité dont les participants venus de toutes les couches sociales et de toutes les régions ont pris nette conscience, en réclamant une mesure de «réforme agraire» destinée à retirer aux propriétaires négligents les terres que ceux-ci sont incapables de mettre en valeur.

Le moment est donc venu de mobiliser en masse les énergies nationales pour la noble bataille de la promotion économique du pays, seule garantie de la consolidation de l'indépendance nationale recouvrée.

Et dans un pays comme le nôtre à vocation principalement agricole, le moyen à la portée immédiate du citoyen est d'entreprendre la culture intensive de notre terre nourricière qui pourvoira ensuite à l'industrialisation tant souhaitée de la Grande Ile.

Or, il est malheureux de constater en diverses régions, de nombreuses propriétés parfois de grande étendue, acquises à l'origine à des prix dérisoires sans commune mesure avec leur valeur réelle, et aujourd'hui laissées à l'abandon.

Les habitants à l'étroit chez eux, autour de ces bonnes terres restées des années en friche, ne peuvent vivre qu'en se pliant à la cupidité de certains propriétaires qui se contentent d'exiger des redevances exorbitantes de ceux qui veulent y cultiver un coin de terre ou y faire paître leurs troupeaux. C'est là un exemple d'exploitation de l'homme par l'homme que condamne catégoriquement le préambule de notre Constitution.

Le même préambule fait, d'ailleurs, obligation à tous de «protéger, sauvegarder, améliorer, ou exploiter au mieux de l'intérêt général le sol, le sous-sol, les forêts et les ressources naturelles de Madagascar».

Selon le projet, le droit de propriété, du moins lorsqu'il s'exerce sur des biens fonciers, ne sera plus le droit de jouir et de disposer de son bien de la manière la plus absolue, mais redeviendra, comme dans le très ancien droit malgache, un ensemble de prérogatives exercées dans l'intérêt de la collectivité: on sait, en effet, qu'à l'époque d'Andrianampoinimerina, la terre appartenait au souverain et avait été partagée entre ses sujets aux fins exclusives d'être mises en valeur et de nourrir la population.

Ainsi la fonction sociale de la propriété, dans la jeune République Malgache engagée dans la voie du progrès, est éternellement affirmée.

La société qui assure la sécurité de l'individu a le droit d'exiger de celui-ci, à son tour, sa contribution à la prospérité générale à laquelle sont liés la sienne propre ainsi que la paix publique et le bien-être du peuple.

La propriété n'a pas sa raison d'être entre les mains des isifs, puisqu'elle a un rôle élevé à remplir dans la lutte du pays contre la pauvreté, la misère, la mal nutrition, la maladie; en un mot, contre le sous-développement. Le propriétaire incapable ou non disposé à faire fructifier sa propriété n'est pas igne de la conserver; et mérite une sanction de la part de l'Etat qui doit la lui retirer pour la remettre à ceux qui ont prêts à la travailler.

Il est prévu, en première étape, qu'après constatation par une commission habilitée à cet effet, les propriétés rurales, sous quelque statut juridique qu'elles soient, non exploitées depuis un an, seront transférées à l'Etat qui décidera de la destination à leur donner.

A l'égard des propriétés qui ne sont que partiellement exploitées, un système de bonification est adopté en faveur du propriétaire qui pourra conserver une superficie égale à celle effectivement mise en cultures ou déjà aménagée pour en recevoir, le surplus seulement devant être transféré à l'Etat.

Des bonifications supplémentaires sont prévues pour les héritements en dur édifiés sur la propriété, ainsi que pour le troupeaux de bœufs entretenus sur la propriété, à la condition qu'ils soient régulièrement inscrits au rôle des impôts au non du propriétaire du terrain.

Mais, la portion laissée à la disposition du propriétaire titre de bonification doit être exploitée, et le projet prévoit une seconde visite, trois ans après la première, afin de vérifier les efforts accomplis pendant ce délai, et de décider si une nouvelle reprise totale ou partielle doit être prononcée.

Le présent projet d'ordonnance prévoit à cet effet la création d'une commission chargée de sa mise en œuvre, avec possibilité de recours des intéressés en justice, s'il y a lieu.

Pour prévenir des difficultés d'interprétation et d'application le projet d'ordonnance n'emploie pas pour les propriétés rurales, l'expression «mise en valeur» et retient celle de mise en culture.

En l'état actuel du sous-équipement des cultivateurs malgaches insuffisamment encadrés, n'usant encore, sauf à de rares exceptions, que de la bêche traditionnelle, la mise en culture dans les conditions normales et les travaux d'aménagement effectués en vue de cultures nouvelles constitueront la mise en valeur requise.

Le Gouvernement ne tient pas à faire une application brutale et intempestive de la nouvelle mesure. Il est accordé à tous les propriétaires un délai d'un an pour se mettre en règle, passé lequel la loi produira son plein et entier effet.

Mais il ne s'agit pas seulement des propriétés rurales. On déplore également des situations identiques dans certaines villes. Des quartiers entiers sont compris dans de vastes étendues appartenant à des propriétaires qui tiennent sous leur coupe de petites gens des classes laborieuses ne trouvant pas à se loger et assujetties ainsi à des fortes redevances pour pouvoir installer, à titre temporaire et révocable, des cases de fortune ne répondant pas aux conditions élémentaires d'hygiène et moins encore aux règlements de voirie.

Dans ce dernier cas, il est prévu aussi la possibilité de reprendre purement et simplement ces terrains sur lesquels l'Etat ou la commune pourra entreprendre des travaux d'aménagement appropriés en vue de l'amélioration de l'habitat, dans l'intérêt de la salubrité publique.

Les villes et localités auxquelles cette mesure sera applicable seront désignées par décret.

Tel est l'objet de la présente ordonnance qui, précisons-le, s'appliquera indistinctement aux propriétés consacrées par un titre d'immatriculation, un titre cadastral, ou un titre de concession définitive, aussi bien qu'à celles dites *Tanindrazana* (terres ancestrales) régies par le droit coutumier.

*
**

ORDONNANCE

Le Président de la République, Chef du Gouvernement,

Sur le rapport du Ministre d'Etat chargé de l'économie nationale;
Vu la Constitution de la République Malgache, notamment ses articles 12, 42 et 47;

Vu la résolution n° 010-R de l'Assemblée nationale en date du 26 mai 1962 portant délégation de pouvoirs au Gouvernement;

Le conseil supérieur des institutions entendu;

En conseil des Ministres,

Ordonne :

Article premier. — Le propriétaire d'une terre a le droit d'en disposer librement dans les limites et sous l'observation des obligations légales imposées par le développement économique.

Tout propriétaire est tenu de mettre en exploitation, d'entretenir et d'utiliser les terres qu'il possède.

Si, passé le délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance, il ne s'est pas conformé aux obligations ci-dessus, il y aura abus de droit de propriété et il sera fait application des dispositions suivantes.

TITRE PREMIER

TERRAINS RURAUX

Art. 2. — Lorsqu'il sera établi qu'un terrain rural d'une superficie supérieure à cinq hectares d'un seul tenant, approprié

ous quelque statut juridique que ce soit, n'a pas été exploité par le propriétaire ou ses ayants droit depuis cinq ans au jour de la constatation, ce terrain sera transféré en toute propriété à l'Etat et ce nonobstant toutes dispositions législatives contraires; les modalités de l'indemnité seront déterminées par décret pris en conseil des Ministres.

Art. 3. — Sont considérées comme exploitées au sens de la présente ordonnance les terres mises en cultures ou reboisées dans les conditions normales ou aménagées pour recevoir des plantations nouvelles ou en site touristique conforme à la réglementation en vigueur.

Art. 4. — A la diligence du sous-préfet, il sera procédé, pour chaque sous-préfecture, par des fonctionnaires de l'administration générale, en liaison avec le service des domaines, à un recensement des propriétés immatriculées ou cadastrées, ou en cours d'immatriculation ou de cadastrage, d'une superficie de plus de cinq hectares.

La liste des autres terres appropriées selon le droit coutumier sera établie sur les indications du maire de la commune intéressée, en liaison avec le service des contributions directes qui effectue les vérifications nécessaires d'après les rôles d'impôts en sa possession.

Art. 5. — Une commission composée :

Président

— Du sous-préfet ou de son adjoint.

Membres

— D'un fonctionnaire du ministère de l'agriculture et du paysannat;

— Du maire de la commune rurale de la situation de la propriété ou un conseiller délégué par lui;

— Du chef de canton du ressort, chargé de vérifier sur place, en présence du propriétaire ou de son mandataire ou lui dûment convoqué par la voie administrative, l'état d'exploitation de la propriété.

Si la propriété s'étend sur deux ou plusieurs sous-préfectures, la commission est présidée par le préfet.

Si elle s'étend sur deux ou plusieurs préfectures, le chef de province désignera le président.

La commission peut se faire assister de toute personne dont le juge le concours utile.

Art. 6. — La commission, munie du plan de la propriété et le sous-préfet se fera délivrer sans frais par le service topographique, se transporte sur les lieux et rédige un procès-verbal circonstancié de ses constatations et indiquera, d'une façon expresse, si la propriété est ou non exploitée en totalité ou en partie, et si le transfert à l'Etat doit être prononcé pour tout ou partie de la propriété.

Elle pourra proposer en même temps la destination susceptible d'être donnée à la propriété transférée.

Si le transfert est proposé pour partie seulement, le rapport édictera cette partie sur le plan.

Art. 7. — Le procès-verbal de la commission ainsi que le plan annexé, si l'exploitation est reconnue partielle, doivent être signés par le propriétaire ou son représentant, s'il est présent. S'il ne sait ou ne peut ou ne veut pas signer, lecture et, éventuellement, traduction en celles des langues malgache et française que comprend l'intéressé, en seront données à celui-ci, avec mention au procès-verbal de l'accomplissement de cette double formalité de lecture et de traduction. Il est communiqué par avis au chef de la circonscription domaniale et foncière et au sous-préfet qui le transmet ensuite avec ses observations, cas échéant, à l'autorité compétente.

Art. 8. — Le transfert total ou partiel à l'Etat est décidé par décret du Ministre chargé du service des domaines, jusqu'à une superficie de cent hectares, et par décret pris en conseil des Ministres, pour une superficie supérieure, avec indication, dans les deux cas, s'il y a lieu, de la destination à donner à l'immeuble transféré.

Art. 9. — Si le propriétaire est absent de Madagascar, depuis plus d'un an sans avoir laissé ni mandataire connu, ni conjoint, des personnes aptes à se porter éventuellement ses héritiers légaux, s'il est décédé sans héritier connu, la propriété sera appréhendée comme vacante par le curateur aux successions et biens vacants.

Nonobstant toutes dispositions légales ou réglementaires contraires et à défaut d'action du propriétaire ou de ses ayants droit dans le délai de trois mois du jour de publication de

l'avis d'appréhension, le curateur sera autorisé, sur ordonnance du président du tribunal de première instance ou de la section du tribunal compétent, appuyé du rapport de constatation de la commission, à faire remise de la propriété non exploitée sans autre formalité à l'administration des domaines qui fera prendre l'acte de transfert prévu par l'article 8 ci-dessus.

Art. 10. — A l'égard des propriétés partiellement exploitées, la règle suivante sera appliquée :

Le propriétaire aura droit de conserver en plus de la partie exploitée, une surface égale à celle-ci;

Les bâtiments construits en dur sur la propriété, à usage d'habitation ou d'exploitation agricole, industrielle ou commerciale, ou pour des œuvres sociales ou culturelles donnent droit, en outre, à un hectare par 100 mètres carrés bâtis;

Il sera, en outre, ajouté exclusivement sur les terres à vocation pastorale, s'il y a lieu, une superficie de deux hectares par tête de bovidé régulièrement inscrit au rôle des contributions directes au nom du propriétaire;

La partie déjà mise en valeur et celle à conserver par le propriétaire à titre de bonification doit obligatoirement constituer un ensemble d'un seul tenant, séparé seulement, s'il y a lieu, par des voies du domaine public, exception faite pour les terrains de pâturage qui doivent être pris d'un seul tenant sur les *tanety* en premier lieu, sauf à s'étendre ensuite sur le reste de la propriété;

Les parties de la propriété que le propriétaire déclare inexploitable, pour en motiver la non-mise en valeur, seront transférées purement et simplement à l'Etat.

Art. 11. — Lorsque, après application de l'article précédent, la superficie restante à transférer à l'Etat ne dépasse pas un hectare, le transfert n'a pas lieu.

Art. 12. — En ce qui concerne les propriétés reconnues partiellement exploitées, il sera procédé d'office à l'expiration d'un délai de trois ans à partir de la première constatation faite par la commission prévue à l'article 5, à une nouvelle visite des lieux en vue d'apprécier les efforts accomplis par le propriétaire pour étendre ou parachever les travaux de mise en exploitation de la propriété.

La commission proposera, compte tenu de ses constatations, s'il faut reprendre en tout ou partie la portion de la propriété non exploitée qui avait été laissée à la disposition du propriétaire à la suite de la première constatation, le système de bonification prévu à l'article 10 n'étant plus appliqué à cette occasion.

Art. 13. — En cas de contestation entre la commission et le propriétaire, ce dernier peut en référer au président du tribunal de première instance ou de la section de tribunal de la situation des lieux.

Après avoir recueilli tous renseignements, notamment auprès des experts, qu'il juge utiles, le président saisi se prononce par voie d'ordonnance, dans un délai d'un mois à compter du dépôt de la requête.

L'ordonnance ne peut être attaquée que par la voie du recours en cassation devant la cour suprême et seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou vice de forme.

Le recours a lieu dans les trente jours, y compris le délai de distance, de la notification de l'ordonnance, par déclaration au greffe du tribunal qui a statué. Il est notifié par ce dernier dans les trente jours, à la partie adverse au domicile élu, le tout à peine de déchéance.

Les décisions rendues en première instance ne sont pas susceptibles d'opposition. Le recours en cassation n'est pas suspensif.

Dans la quinzaine qui suit la notification du recours, les pièces sont adressées à la cour suprême qui statue dans le délai d'un mois à dater de leur réception.

Si la cour suprême admet le recours, elle annule l'ordonnance, évoque l'affaire et statue définitivement.

Art. 14. — Le transfert est inscrit d'office et gratuitement sur les livres fonciers ou cadastraux par le conservateur de la propriété foncière qui provoquera auprès du service topographique, s'il y a lieu, la distraction par voie de morcellement de la portion revenant à l'Etat.

S'il s'agit de terrain non immatriculé, le chef de la circonscription domaniale et foncière dépose une réquisition d'immatriculation au nom de l'Etat.

Art. 15. — Sauf indication contraire de l'acte de transfert, les propriétés transférées à l'Etat dans les conditions fixées par

présente ordonnance accroissent au domaine privé national, franchises et quittes de toute charge, et sont soumises à l'avenir la législation y afférente.

Art. 16. — L'acte de transfert emporte radiation d'office des hypothèques et autres droits inscrits, en ce qui concerne la partie transférée, sans aucune indemnité de quelque nature que ce soit de la part de l'Etat pour les bénéficiaires de ces inscriptions, sans préjudice toutefois des actions qui restent réservées à ceux-ci contre le propriétaire dont la carence a entraîné la mesure prise par l'Etat.

Toutefois, ces hypothèques et droits inscrits sont éventuellement reportés sur les autres biens fonciers du propriétaire.

Art. 17. — L'acte de transfert est publié au *Journal officiel* et notifié par le chef de la circonscription domaniale et foncière par la voie administrative au propriétaire déchu, et à tous titulaires de droits inscrits.

Une copie de l'acte est également adressée par la voie administrative au maire de la commune de la situation des lieux pour information.

Art. 18. — Le transfert de propriété à l'Etat, dans les conditions prévues par la présente ordonnance, n'emporte par extinction des impôts fonciers afférents à la propriété et exigibles au jour de la signature de l'acte de transfert. Le recouvrement de ces contributions sera poursuivi conformément à la loi, le cas échéant, sur le reste de la propriété conservée ou sur les autres biens du propriétaire.

Art. 19. — Tout métayer ou fermier, nonobstant toutes clauses contraires du contrat le liant au propriétaire, est investi, en cas de vente de la propriété, d'un droit de préemption pour acquérir la propriété aux lieux et places de l'acheteur.

L'intention d'exercer ce droit doit être notifiée au propriétaire dans un délai de deux mois à compter du jour où le métayer ou le fermier a eu connaissance de la vente.

TITRE II

TERRAINS URBAINS

Art. 20. — Dans les périmètres urbains des communes urbaines définis réglementairement et dans ceux des autres centres ou localités à déterminer par décret, les conseils municipaux et les conseils communaux sont autorisés, et ce nonobstant toutes dispositions légales ou réglementaires antérieures contraires, à prendre une délibération proposant la reprise totale ou partielle pour non mise en valeur des propriétés privées dépassant une superficie déterminée et ne comportant aucun bâtiment appartenant au propriétaire ni aménagement de viabilisation en vue d'une construction.

Ces délibérations ne seront exécutoires qu'après approbation par décret pris en conseil des Ministres.

En tout état de cause, le transfert total ou partiel à l'Etat ou à la commune d'une propriété urbaine non mise en valeur ne pourra avoir lieu qu'à défaut par le propriétaire, après avoir en demeure restée sans effet, d'exécuter la construction ou les travaux d'aménagement ou de viabilisation dans le délai imparti pour chaque cas particulier.

Les modalités de l'indemnité seront déterminées par décret pris en conseil des Ministres.

TITRE III

DISPOSITIONS GENERALES

Art. 21. — Tous actes, voies de fait, injures, outrages ou menaces de nature à empêcher la commission prévue à l'article 5 d'accomplir sa mission, sont passibles de la peine d'emprisonnement de six jours à six mois et d'une amende de 25 000 à 100 000 francs ou l'une de ces deux peines seulement, sans préjudice des peines plus fortes prévues par la loi au cas de rébellion.

Art. 22. — Le décret n° 57-243 du 24 février 1957 instituant une procédure spéciale d'expropriation pour certaines terres acquises à la suite d'octroi de concessions domaniales est abrogé.

Art. 23. — Les modalités d'application de la présente ordonnance seront fixées par décret.