

Projet de loi n° _____ sur les terres incluses dans les aires soumises à des régimes juridiques spécifiques

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

Vu la Constitution,

Vu la décision n° _____ HCC/D du _____,

Promulgue la loi dont la teneur suit :

EXPOSE DES MOTIFS :

La loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les différents statuts des terres à Madagascar a déterminé un nouveau statut, celui des terrains constitutifs des aires soumises à des régimes juridiques de protection spécifique, permettant ainsi de tenir compte des aires qui sont soumises à un dispositif juridique particulier.

Celle-ci instaure le nouveau statut de ces terrains et énumère une liste exhaustive des différents terrains qui en sont inclus.

En raison de la spécificité et de la protection que requiert le nouveau statut, il est apparu opportun de préciser le caractère dérogatoire des dispositions du présent projet de loi. En effet, les dispositifs de droit commun du régime foncier d'immatriculation et ceux du domaine de l'Etat ne sont applicables en la matière qu'autant que les dispositifs juridiques particuliers les permettent. Toutefois, le respect de l'unité juridique et de la hiérarchie des normes a été scrupuleusement gardé.

Ont été de ce fait retirées du présent projet de loi les dispositions contraires à celles de la loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les statuts des terres à Madagascar. Il s'agit essentiellement de travaux d'harmonisation et de liaison qui garantissent un renvoi efficace aux textes sectoriels.

Le principal intérêt du présent projet de loi est l'articulation de la sécurisation foncière des terrains constitutifs des aires soumises à régimes juridiques de protection spécifique avec leur usage prescrit par les outils de planification territoriale sans préjudice de l'appropriation des terrains en question. C'est ainsi que les Domaines de l'Etat et les propriétés privées peuvent être soumises aux régimes de protection spécifique régis par le présent projet de loi.

Ainsi, il établit une articulation de la gestion de l'espace avec son appropriation, et une mise en cohérence des différents dispositifs juridiques sectoriels afin de déterminer un mode de gestion conforme aux usages, destinations et vocations des terrains.

Il constitue un cadrage juridique qui offre des dispositions foncières adéquates permettant non seulement d'accompagner la mise en place d'espace érigée en zone à statut spécifique dont la destination est de promouvoir des activités ou de protéger des ressources qui vont dans le sens de l'intérêt public mais également de sécuriser les droits en découlant ainsi que l'usage de la zone par la communauté à travers une procédure simplifiée, rapide, contradictoire, publique et d'apurement juridique qui privilégie le règlement à l'amiable des conflits et le recueil obligatoire du consentement des propriétaires ou des occupants.

La régularisation de la sécurisation foncière des terrains constitutifs des aires soumises à régimes juridiques de protection spécifique déjà constitués par des textes sectoriels est également régie par le présent projet de loi.

Afin de reconnaître l'existence ainsi que de donner un cadre juridique légal au Droit foncier communautaire, l'intégration des domaines communautaires parmi les aires soumises à des régimes juridiques spécifiques a été prise en compte dans le processus de l'élaboration de la présente loi étant donné le rôle capital que joue la communauté dans la promotion du développement local et durable ainsi que par une volonté de procéder à une meilleure redistribution des terres.

L'inclusion de terrains en statut prévu par la présente loi impose aux détenteurs du droit superficiaire et de la nue propriété des obligations et interdictions particulières dont le non respect encourt à des sanctions essentiellement administratives.

Néanmoins il importe de préciser que l'inclusion des aires soumises à des régimes juridiques spécifiques n'a aucune incidence sur la qualité de propriétaire desdites aires.

Tel est l'objet de la présente loi

TITRE PREMIER

OBJET, CHAMP D'APPLICATION ET DEFINITION

CHAPITRE PREMIER

Objet et champ d'application

Article premier.- La présente loi fixe les règles régissant les terrains constitutifs des aires soumises à des régimes juridiques de protection spécifique. Elle définit également la protection spécifique par toutes autres formes de protection qui seront détaillées par voie réglementaire.

Article 2.- Les aires soumises à des régimes juridiques spécifiques sont des terrains ayant des vocations, des destinations, des usages et des protections spécifiques et qui n'entrent pas dans le cadre prévu par les textes sur les propriétés privées et les terrains dépendants du domaine de l'Etat.

Elles se confondent aux terrains faisant partie des zones protégées en application d'une convention internationale ratifiée par la République de Madagascar.

Article 3.- Les terrains à statuts spécifiques présentent des intérêts publics à caractère économiques ou sociaux ou environnementaux ou stratégiques.

Ces vocations spécifiques peuvent être naturelles ou fixées par voie réglementaire.

CHAPITRE 2

Définitions

Article 4.- Dans le présent texte, les termes ci-après sont définis comme suit :

- Domaines communautaires :
- Exclusion :
- Usage :
- Utilisation :
- Vocation :

TITRE II

CONSISTANCE ET REGIME JURIDIQUE DES AIRES SOUMISES AU REGIME JURIDIQUE DE PROTECTION SPECIFIQUE

CHAPITRE 1

Consistance et constitution

Article 5.- Font partie des terrains constitutifs des aires soumises à un régime juridique de protection spécifique :

- les terrains constitutifs de zones réservées pour des projets d'investissement ;
- les terrains qui relèvent du domaine d'application de la législation relative aux aires protégées ;
- les terrains qui servent de support à la mise en application de conventions signées dans le cadre de la législation sur la gestion des ressources naturelles ;
- des terrains qui sont juridiquement définis comme relevant de l'application du droit forestier ;
- des terrains qui sont constitués en espaces protégés en application d'une convention internationale ratifiée par la République de Madagascar ;
- des domaines communautaires ;
- des terrains à gestion communautaire ;
- des réserves foncières ;

Il est à préciser que les zones réservées pour les projets d'investissement incluent les zones d'extension pour l'agriculture familiale et les zones dédiées au développement de base.

CHAPITRE 2 :

Régime juridique

Article 6.- Les parcelles et terrains dépendant des Domaines de l'Etat, des collectivités territoriales décentralisées et des autres personnes morales de droit public quitte de toutes charges et non affectées à des services publics de l'Etat ainsi que les propriétés privées répondant aux critères prescrits à l'article 2 de la présente loi sont éligibles pour devenir des zones faisant parties des aires soumises à des régimes juridiques de protection spécifique.

Article 7.- La cession des propriétés privées pour être versées dans les aires soumises à des régimes juridiques de protection spécifique correspond à la liberté de cession des propriétaires concernés.

Toutefois, la spécificité du régime juridique des aires soumises à une protection spécifique réside dans la multidisciplinarité de sa gestion et l'intervention de certaines dispositions des lois régissant l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

Article 8.- Les parcelles et terrains dépendant des domaines privés de l'Etat constituant des terrains à statuts spécifiques acquièrent les caractéristiques d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'insaisissabilité.

Toutefois, les domaines communautaires, outre les caractéristiques prévues par les dispositions du précédent alinéa, sont également frappés d'indivisibilité.

Ils peuvent néanmoins faire l'objet d'un contrat de concession ou de transfert de gestion, ou de bail ordinaire ou de bail emphytéotique d'une durée ne dépassant pas 40 ans renouvelable dans le respect des conditions édictées par les textes en vigueur subséquents.

Exceptionnellement, les zones réservées au projet d'investissement peuvent faire l'objet d'apport en capital pour le compte de l'Etat malagasy.

Compte tenu de caractéristiques particulières des domaines communautaires, aucun bail ne peut être consenti sur ces terrains.

Article 9.- Les propriétés privées titrées ou non titrées, certifiées ou non certifiées sont assorties d'un cahier de charges conformément aux prescriptions des outils de planification territoriale sur ces terrains. Elles acquièrent les caractéristiques de terrains dépendants des aires soumises au régime juridique de protection spécifique dans le respect des textes sectoriels limitant l'usage de la propriété.

Article 10.- Les caractéristiques spécifiques prévues par la présente loi sont détaillées et délimitées par les textes sectoriels.

La superposition de vocations spécifiques entre secteurs est tranchée par un comité dans le cadre de la procédure d'établissement de l'outil de planification territoriale prévue par la LOAT.

La vocation spécifique des terrains détaillée dans les cahiers de charge est précisée dans l'acte déclaratif de création des aires soumises à des régimes juridiques de protection spécifique pris dans le cadre d'une procédure prévue par la présente loi.

TITRE III

PROCEDURE DE SECURISATION ET DE CREATION DE LA ZONE SOUMISE A DES REGIMES JURIDIQUES DE PROTECTION SPECIFIQUE

Article 11.- La zone ou les aires soumises à des régimes juridiques de protection spécifique sont créées par décret pris en Conseil de Gouvernement, à l'initiative du Ministère sectoriel intéressé ou à l'initiative de la Collectivité territoriale décentralisée intéressé à la suite d'une procédure publique et contradictoire prévue par la présente loi.

Article 12.- Les modalités d'application de la création de la zone sont généralement effectuées en cinq étapes :

- a) Adoption d'un arrêté interministériel du Ministère concerné conjointement avec le Ministère en charge du foncier portant transfert des plans sommaires avec mention des coordonnées Laborde des terrains objet de projet de constitution de terrains soumis aux régimes juridiques de protection spécifique aux Services Fonciers du lieu de situation de ces terrains et portant également immobilisation des Domaines Privés de l'Etat qui y sont inclus.

L'arrêté interministériel fixe la durée de l'immobilisation correspondante à la durée permettant au Ministère concerné de mettre en place le Projet jusqu'à l'adoption du décret de création des terrains constitutifs des aires soumises aux régimes juridiques de protection spécifique.

Après la notification de l'Arrêté interministériel, auquel seront annexés les plans certifiés avec mentions des coordonnées Laborde des terrains inclus dans la zone, les Services Fonciers Déconcentrés et ou Décentralisés du ressort suspendent le traitement des demandes d'acquisition ou de certification des terrains en cours et constituent un dossier de création.

- b) Une campagne de sensibilisation et d'information doit être effectuée par le Ministère concerné ou le Promoteur en collaboration étroite avec les Collectivités Territoriales Décentralisées du ressort.
- c) Sur réquisition du Promoteur ou du Ministère concerné une descente combinant à la fois l'inventaire parcellaire, la délimitation physique avec matérialisation pérenne ainsi que la Constatation de l'Etat des Lieux de la zone à travers les plans sommaires repérés sera effectuée avec les Agents du Service Foncier.

Le Promoteur ou le Ministère concerné doivent engager, à leurs propres frais, un Cabinet auquel seront intégrés les Agents du Service Foncier, pour effectuer l'inventaire parcellaire qui devra être obligatoirement validé par une Note du Service topographique. Dans ce cadre, des mesures de publicité seront prises pour permettre à toute intéressée d'émettre des observations ou de former d'éventuelles oppositions.

La méthodologie d'inventaire parcellaire émise par la Direction Générale en charge des Services Fonciers sera fixée par voie réglementaire.

Les matériaux retenus pour la matérialisation durables seront fixés par voie réglementaire.

- d) Pour parvenir à un règlement à l'amiable des litiges et oppositions aux fins de recueillir le consentement des propriétaires et désintéresser les occupants irréguliers, une procédure d'apurement juridique devra être déclenchée par le Promoteur ou le Ministère concerné.

Au cours de la procédure d'apurement juridique, un registre de doléances doit être accessible à tous les propriétaires et occupants inclus dans la zone réservée à la constitution des terrains soumis aux régimes juridiques de protection spécifique.

A cette fin, ils doivent recourir aux mécanismes de règlement des conflits par la négociation ou la médiation ou la conciliation.

Si les oppositions et litiges ne seront pas tranchés et feront l'objet d'un contentieux, le Promoteur doit accompagner les parties au niveau des juridictions compétentes jusqu'au prononcé de la décision judiciaire définitive avant de continuer la procédure de création de la zone sur les parcelles et terrains objets de désaccord.

Dans le cas où un accord sera trouvé, que ce soit dans le cadre du règlement des litiges ou oppositions ou dans le cadre du recueil de consentement des propriétaires ou dans le cadre de désintéressement des occupants irréguliers de Domaines Privés de l'Etat, un procès-verbal de règlement à l'amiable sera dressé et des conventions devront être établies à cet effet par les parties en cause.

Dans tous les cas, le promoteur doit prévoir une indemnisation afin de désintéresser les occupants des Domaines Privés de l'Etat.

- e) A la suite de la procédure d'apurement juridique et sur proposition du Ministère concerné par la création de la zone, lequel peut être saisi par la Collectivité Territoriale Décentralisée intéressé, un Décret déclaratif de création des Aires soumises à des régimes juridiques de protection spécifique sera pris en Conseil du Gouvernement auquel seront annexés un cahier des charges

conformément aux Plan ou Schéma d'Aménagement territorial ainsi que toutes autres pièces nécessaires.

- f) Pour les terrains ne disposant pas d'outils de planification territoriale au niveau communal ou régional, un plan d'Aménagement doit être établi sur ces zones à annexer au décret susmentionné, dont la procédure de son élaboration sera fixée par voie réglementaire.

Le Décret ainsi pris sera transmis au niveau des Services Fonciers pour être inscrit sur les Livres fonciers ou sur les Registres parcellaires des Guichets fonciers à titre de charge grevant les propriétés correspondantes.

Art. 13.- L'immatriculation, l'inscription dans les livres fonciers, la constitution en réserve foncière, concernant les terrains du domaine privé de l'Etat relève de la compétence exclusive des services fonciers déconcentrés.

Cependant, les services fonciers des domaines et le département en charge de la gestion technique des terres soumis à des régimes juridiques de protection spécifique établissent ensemble un cahier des charges unique pour la gestion de ces terrains.

TITRE IV

CONSERVATION ET GESTION

Article 14.- : En application des articles 14 à 28 de la loi n°2008-014 du 23 Août 2008 sur le Domaine Privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de droit public, le Service chargé des Domaines gère les biens immobiliers appartenant à l'Etat.

Toutefois, lorsque les biens susmentionnés seront inclus dans les aires soumises à des régimes juridiques spécifiques fixé par la présente loi, leur conservation et gestion peuvent être déléguées au Ministère concerné ou transférées à des personnes physiques ou morales, de droit public ou de droit privé, dotées de la personnalité juridique qui sont désignées dans les dispositifs juridiques particuliers au niveau sectoriel qui en fixent le mode de gestion, la destination, le contrôle ainsi que le mode de règlement des litiges y afférents. Cette délégation ou transfert de gestion doit être prévue dans le décret portant création des terrains constitutifs des aires soumises aux régimes juridiques de protection spécifique.

Les dispositifs juridiques particuliers prévus par le précédent alinéa doivent tenir compte des Schémas d'Aménagement des Collectivités Territoriales Décentralisées du ressort ou des Plans d'Aménagement et de gestion confectionné pour la zone.

TITRE V

CONTROLE ET SANCTIONS

CHAPITRE 1

Contrôle

Article 15.- Pour vérifier le respect de la vocation et ou de la destination et ou de l'usage de la zone, ainsi que de l'exécution des cahiers de charges, un organe de contrôle régi par un principe inclusif est créée par la présente loi, dont les modalités de fonctionnement seront fixées par voie réglementaire.

Sont membres de l'organe de contrôle : un représentant de la Collectivité Territoriale Décentralisée, un représentant du Ministère intéressé, un Agent de Service des Domaines, un Agent des Service Topographique, deux Agents de la Police de l'Aménagement.

Toute personne intéressée peut saisir l'organe de contrôle. Toutefois, il peut, sur sa propre initiative, procéder à des vérifications inopinée ou systématique.

Article 16.- La protection et la sécurisation physiques de la zone est assurée par l'entité qui en a obtenu la gestion de la zone par voie de délégation ou de transfert ainsi qu'à toutes les personnes bénéficiaires dans ladite zone.

CHAPITRE 2

Sanctions

Article 17.- Toutes les formalités et procédures prévues aux articles 11 à 13 de la présente loi sont prescrites à peine de nullité.

Cette nullité peut être soulevée par toute personne intéressée ou à l'occasion de la vérification effectuée par l'organe de contrôle prévu par l'article 15

Article 18.- Le respect de la vocation spécifique des aires créées et soumises au régime juridique de protection spécifique est d'ordre public et est sanctionné par une nullité absolue.

En cas d'inobservation de la vocation, de la destination ou de l'usage de la parcelle incluse dans des aires soumises à des régimes juridiques de protection spécifique, des sanctions administratives ou contractuelles peuvent être ordonnées à l'encontre des auteurs, notamment l'avertissement, la suspension du droit d'utilisation et les autres sanctions prescrites par les textes subséquents sans préjudice des sanctions prévues par les textes sectoriels.

Article 19.- Le propriétaire du terrain privé inclus dans la zone, en cas d'inobservation de la vocation prescrite par le décret déclaratif de création des aires soumises à des régimes juridiques de protection spécifique, après une mise en demeure préalable, peut être sanctionné pécuniairement conformément aux montants prévus dans les cahiers de charges des conventions établies entre ces propriétaires et le promoteur ou le Ministère concerné à défaut d'une mise en conformité dans un délai de 30 jours.

Article 20.- Les modalités d'application des sanctions administratives seront prévues par les textes réglementaires de chaque secteur concerné.

CHAPITRE 3

Exclusion des aires à statut spécifique

Article 21.- Les terres incluses dans des aires à statuts spécifiques ne satisfaisant plus leurs vocations spécifiques au vu des articles premier à 3 de la présente loi et qui seraient reconnues susceptibles d'être exclues pourront également l'être par voie de Décret pris en Conseil du Gouvernement sur proposition conjointe du ministère en charge du foncier et du ou des ministères concernés.

Article 22.- A la demande de toute personne intéressée, la procédure d'exclusion des aires à statut spécifiques, à caractère public et contradictoire, sera déclenchée et traitée suivant des conditions fixées par voie réglementaire au cas où les textes sectoriels y afférents n'ont pas prévu aucune disposition juridique équivalente sur les critères d'exclusion des aires à statut spécifique.

Article 23.- Le changement de statut ou l'exclusion des terrains soumis à des régimes juridiques de protection spécifique a pour effet de faire retour lesdits terrains à leur statut d'origine antérieurement au Décret déclaratif de création des aires prévu aux articles 11 et 12 de la présente loi.

TITRE VI

REGLEMENT DES LITIGES

Article 24.- Tout litige relatif à l'application de la présente loi concernant un droit réel immobilier soulevé soit par l'Administration, soit par tout particulier relève de la compétence exclusive du Tribunal civil du lieu du ressort des aires soumises à des régimes juridiques de protection spécifique.

Article 25.- Le règlement des litiges ou des oppositions entre particuliers, relatifs aux aires soumises à des régimes juridiques de protection spécifique doit être recherchée au préalable par la procédure de conciliation et d'arbitrage légalement applicable avant de pouvoir être soumis au Tribunal compétent.

TITRE VII :

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 26.- Concernant les terrains constitutifs des aires soumises aux régimes juridiques de protection spécifique déjà créés par voie de décret antérieurement au présent projet de loi, la procédure de régularisation de leur sécurisation foncière est présentée comme suit :

- a) le secteur concerné transmet au niveau des Services Fonciers décentralisés ou déconcentrés les plans des terrains avec les coordonnées Laborde aux fins de procéder à l'immobilisation prévue à l'article 12 de la présente loi ;
- b) selon le statut des parcelles ou terrains inclus, le Service Foncier déconcentré ou décentralisé assure la publication sur les Livres Fonciers, le report sur le plan de repérage ou sur le Plan Local d'Occupation Foncière des parcelles ou terrains objet de l'immobilisation.
- c) La procédure prévue par l'article 12 de la présente loi est poursuivie jusqu'à l'étape de l'apurement juridique.

Article 27.- Toutes parcelles ou terrains répondant aux critères d'aires à statut spécifique doivent être sécurisés dans les conditions et prescriptions légales et réglementaires en matière foncière et topographique en vigueur et par les dispositions transitoires pour les zones déjà existantes.

TITRE VIII :

DISPOSITIONS FINALES

Article 28.- Les modalités d'application de la présente loi sont fixées par voie réglementaire.

Article 29.- Sont et demeurent abrogées toutes les réglementations et dispositions antérieures contraires à la présente loi.

Article 16.- La présente loi sera publiée au Journal officiel de la République. Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.